



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

# Plan Nacional de Desarrollo

Pacto por Colombia,  
pacto por la equidad

## 2018-2022

Legalidad + Emprendimiento = Equidad



## Tomo I



**TOMO I**





# PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

---

## **2018-2022**

Pacto por Colombia, pacto  
por la equidad

Presidente de la República  
Iván Duque Márquez

Vicepresidente de la República  
Marta Lucía Ramírez Blanco

**Departamento Nacional de Planeación**

Directora General  
Gloria Amparo Alonso Másmela



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

#### Subdirector Sectorial

Rafael Puyana Martínez-Villalba

#### Equipo Coordinador General del Plan Nacional de Desarrollo

Roberto Angulo Salazar

Juan Mauricio Ramírez Cortés

Juan Benavides Estévez-Bretón

#### Director de Innovación y Desarrollo Empresarial

Juan Sebastián Robledo Botero

#### Directora de Desarrollo Social

Laura Pabón Alvarado

#### Director de Desarrollo Urbano

Redy Adolfo López López

#### Director de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas

Lucas Sebastián Gómez García

#### Director de Inversiones y Finanzas Públicas

Yesid Parra Vera

#### Directora de Vigilancia de las Regalías

Amparo García Montaña

#### Coordinador del Grupo de Proyectos Especiales

Édgar Mauricio Solano Calderón

#### Coordinador del Sistema General de Regalías

Julián Eduardo Polanía Polanía

#### Coordinadora del Grupo de Mejora Regulatoria

Jessika Rey Sepúlveda

#### Subdirector Territorial y de Inversión Pública

Diego Rafael Dorado Hernández

#### Director de Desarrollo Rural Sostenible

Rafael Isidro Parra-Peña Somoza

#### Director de Descentralización y Desarrollo Regional

José Santiago Arroyo Mina

#### Subdirectora de Ordenamiento Territorial

Natalie Gómez Arteaga

#### Director de Estudios Económicos

Gabriel Armando Piraquive Galeano

#### Director de Infraestructura y Energía Sostenible

Luis Felipe Lota

#### Directora de Justicia, Seguridad y Gobierno

Diana Urbano Castro

#### Directora de Desarrollo Digital

Paola Andrea Bonilla Castaño

#### Directora de Desarrollo Ambiental Sostenible

Silvia Liliana Calderón Díaz

#### Directora del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano

Luz Patricia Cano Muñoz

#### Coordinador del Grupo de Participación Privada

Mario Andrés Peláez Rojas

#### Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Luis Gabriel Fernández Franco

### Secretarios técnicos

Miguel Obando Forero y Adriana Sabogal Moreno

### Asesores y colaboradores de las subdirecciones generales

Camilo Alejandro Espitia Pérez, Martha Lucía Villa Restrepo, Óscar Enrique Guzmán Silva, Juan Sebastián Ortega Ocampo, María Andrea Díaz Arango, Nidia García Bohórquez, Pablo Carbonari Winter y Álvaro José Castillo Vera

### Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas

#### Coordinación

Luis Segundo Gámez Daza

#### Edición

Carmen Elisa Villamizar Camargo

Gustavo Patiño Díaz

Claudia Cecilia Bayona Pinilla

Camilo Andrés Bonilla Hernández

---

#### Diseño y diagramación

Javier Romero Cárdenas

#### Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad

ISBN: 978-958-5422-31-5

© Departamento Nacional de Planeación, 2019

Calle 26 n.º 13-19

Conmutador: 381 5000

Bogotá, D. C., Colombia





# ÍNDICE

## Tomo I

Lista de siglas, acrónimos y abreviaturas	16
Introducción: Un pacto por la legalidad, el emprendimiento y un futuro con equidad para todos	43
<b>PACTOS ESTRUCTURALES</b>	<b>53</b>
<b>I. PACTO POR LA LEGALIDAD: SEGURIDAD EFECTIVA Y JUSTICIA TRANSPARENTE PARA QUE TODOS VIVAMOS CON LIBERTAD Y EN DEMOCRACIA</b>	<b>55</b>
<b>Introducción</b>	<b>57</b>
A. Seguridad, autoridad y orden para la libertad: Defensa Nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana	59
B. Imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos	96
C. Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos	116
D. Colombia en la escena global: política exterior responsable, innovadora y constructiva	132
E. Participación ciudadana: promoviendo el diálogo social e intercultural, la inclusión democrática y el respeto por la libertad de cultos para la equidad	153
<b>II. PACTO POR EL EMPRENDIMIENTO, LA FORMALIZACIÓN Y LA PRODUCTIVIDAD: UNA ECONOMÍA DINÁMICA, INCLUYENTE Y SOSTENIBLE QUE POTENCIE TODOS NUESTROS TALENTOS</b>	<b>171</b>
<b>Introducción</b>	<b>173</b>
A. Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial	175
B. Transformación empresarial: desarrollo productivo, innovación y adopción tecnológica para la productividad	189
C. Un mundo de posibilidades: aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas	210

	D. Estado simple: menos trámites, regulación clara y más competencia	218
	E. Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural	230
	F. Turismo: el propósito que nos une	251
<b>III.</b>	<b>PACTO POR LA EQUIDAD: POLÍTICA SOCIAL MODERNA CENTRADA EN LA FAMILIA, EFICIENTE, DE CALIDAD Y CONECTADA A MERCADOS</b>	<b>257</b>
	<b>Introducción</b>	<b>259</b>
	A. Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia	263
	B. Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos	291
	C. Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos	317
	D. Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos	348
	E. Vivienda y entornos dignos e incluyentes	360
	F. Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva	376
	G. Juventud naranja: todos los talentos cuentan para construir país	404
	H. Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores	416
	I. Deporte y recreación para el desarrollo integral de los individuos, para la convivencia y la cohesión social	425
	J. Equidad en la diversidad	432
	K. Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza y la desigualdad	447
	L. Herramientas para una política social moderna y conectada a mercados	470
	M. Familias con futuro para todos	480
	<b>PACTOS TRANSVERSALES</b>	<b>511</b>
<b>IV.</b>	<b>PACTO POR LA SOSTENIBILIDAD: PRODUCIR CONSERVANDO Y CONSERVAR PRODUCIENDO</b>	<b>513</b>
	<b>Introducción</b>	<b>515</b>
	A. Sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático	517
	B. Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación	534

	C. Colombia resiliente: conocimiento y prevención para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático	550
	D. Instituciones ambientales modernas, apropiación social de la biodiversidad y manejo efectivo de los conflictos socioambientales	563
<b>V.</b>	<b>PACTO POR LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN: UN SISTEMA PARA CONSTRUIR EL CONOCIMIENTO DE LA COLOMBIA DEL FUTURO</b>	<b>581</b>
	<b>Introducción</b>	<b>583</b>
	A. Desarrollo de sistemas nacionales y regionales de innovación integrados y eficaces	585
	B. Más ciencia, más futuro: compromiso para duplicar la inversión pública y privada en ciencia, tecnología e innovación	595
	C. Tecnología e investigación para el desarrollo productivo y social	606
	D. Innovación pública para un país moderno	617
<b>VI.</b>	<b>PACTO POR EL TRANSPORTE Y LA LOGÍSTICA PARA LA COMPETITIVIDAD Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL</b>	<b>637</b>
	<b>Introducción</b>	<b>639</b>
	A. Gobernanza e institucionalidad moderna para el transporte y la logística eficientes y seguros	641
	B. Movilidad urbano-regional sostenible para la equidad, la competitividad y la calidad de vida	654
	C. Corredores estratégicos intermodales: red de transporte nacional, nodos logísticos y eficiencia modal	665
	D. Innovación financiera y movilización de nuevas fuentes de pago	683
<b>VII.</b>	<b>PACTO POR LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE COLOMBIA: GOBIERNO, EMPRESAS Y HOGARES CONECTADOS CON LA ERA DEL CONOCIMIENTO</b>	<b>693</b>
	<b>Introducción</b>	<b>695</b>
	A. Colombia se conecta: masificación de la banda ancha e inclusión digital de todos los colombianos	697
	B. Hacia una sociedad digital e industria 4.0: por una relación más eficiente, efectiva y transparente entre mercados, ciudadanos y Estado	713

VIII.	<b>PACTO POR LA CALIDAD Y EFICIENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS: AGUA Y ENERGÍA PARA PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL BIENESTAR DE TODOS</b>	735
	<b>Introducción</b>	737
	A. Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo	738
	B. Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa	751
IX.	<b>PACTO POR LOS RECURSOS MINERO-ENERGÉTICOS PARA EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y LA EXPANSIÓN DE OPORTUNIDADES</b>	773
	<b>Introducción</b>	775
	A. Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental y social	776
	B. Seguridad energética para el desarrollo productivo	790
X.	<b>PACTO POR LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE NUESTRA CULTURA Y DESARROLLO DE LA ECONOMÍA NARANJA</b>	807
	<b>Introducción</b>	809
	A. Todos somos cultura: la esencia de un país que se transforma desde los territorios	811
	B. Colombia naranja: desarrollo del emprendimiento de base artística, creativa y tecnológica para la creación de nuevas industrias	824
XI.	<b>PACTO POR LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ: CULTURA DE LA LEGALIDAD, CONVIVENCIA, ESTABILIZACIÓN Y VÍCTIMAS</b>	847
	<b>Introducción</b>	849
	A. Acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad	854
	B. Mayor coordinación y eficiencia para la estabilización	877
	C. Instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto eficiente para la estabilización, la construcción de paz y la cultura de la legalidad	885
	D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas	892

## Tomo II

	Lista de siglas, acrónimos y abreviaturas	924
XII.	PACTO POR LA EQUIDAD DE OPORTUNIDADES PARA GRUPOS ÉTNICOS: INDÍGENAS, NEGROS, AFROCOLOMBIANOS, RAIZALES, PALENQUEROS Y RROM	951
	Introducción	953
	A. Diagnóstico, objetivos y estrategias para la equidad de oportunidades de grupos étnicos	957
	B. Capítulo de grupos indígenas	1008
	C. Capítulo de Rrom	1056
	D. Capítulo de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras	1074
XIII.	PACTO POR LA INCLUSIÓN DE TODAS LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	1111
	Introducción	1113
	A. Alianza por la inclusión y la dignidad de todas las personas con discapacidad	1115
XIV.	PACTO DE EQUIDAD PARA LAS MUJERES	1131
	Introducción	1133
	A. Fortalecimiento de la institucionalidad de género para las mujeres en Colombia	1135
	B. Educación y empoderamiento económico para la eliminación de brechas de género en el mundo del trabajo	1140
	C. El cuidado, una apuesta de articulación y corresponsabilidad	1151
	D. Participación de las mujeres en escenarios de poder y toma de decisiones	1157
	E. Promoción de los derechos sexuales y los derechos reproductivos para niñas, niños y adolescentes	1162
	F. Derecho de las mujeres a una vida libre de violencias	1168
	G. Mujeres rurales como agentes de transformación en el campo	1175
	H. Equidad para las mujeres en la construcción de paz	1180

<b>XV.</b>	<b>PACTO POR UNA GESTIÓN PÚBLICA EFECTIVA</b>	<b>1191</b>
	<b>Introducción</b>	<b>1193</b>
	A. Transformación de la Administración pública	1194
	B. Gasto público efectivo	1203
<b>XVI.</b>	<b>PACTO POR LA DESCENTRALIZACIÓN: CONECTAR TERRITORIOS, GOBIERNOS Y POBLACIONES</b>	<b>1215</b>
	<b>Introducción</b>	<b>1217</b>
	A. Políticas e inversiones para el desarrollo, el ordenamiento y el fortalecimiento de la asociatividad	1223
	B. Estimular tanto la productividad como la equidad, a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo	1234
	C. Desarrollo urbano y Sistema de Ciudades (SC) para la sostenibilidad, la productividad y la calidad de vida	1249
	D. Gobiernos territoriales capaces y efectivos: fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable	1262
	E. Instrumentos e información para la toma de decisiones que promuevan el desarrollo regional	1273
	<b>PACTOS POR LA PRODUCTIVIDAD Y LA EQUIDAD DE LAS REGIONES</b>	<b>1291</b>
	<b>Introducción</b>	<b>1293</b>
	A. Diagnóstico general	1300
<b>XVII.</b>	<b>PACTO REGIÓN PACÍFICO: DIVERSIDAD PARA LA EQUIDAD, LA CONVIVENCIA PACÍFICA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE</b>	<b>1307</b>
	<b>Introducción</b>	<b>1309</b>
	1. Visión regional	1310
	2. Diagnóstico	1311
	3. Pacto regional	1314
	4. Estrategias diferenciadas en el Pacífico	1316
	5. Metas	1320

<b>XVIII. PACTO REGIÓN CARIBE: UNA TRANSFORMACIÓN PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y LA EQUIDAD</b>	<b>1323</b>
<b>Introducción</b>	<b>1325</b>
1. Visión regional	1326
2. Diagnóstico	1327
3. Pacto regional	1329
4. Acciones diferenciadas para la superación de la pobreza en La Guajira	1331
5. Garantía de la prestación eficiente del servicio de energía en la Región Caribe	1332
6. Metas	1334
<b>XIX. PACTO SEAFLOWER REGION: POR UNA REGIÓN PRÓSPERA, SEGURA Y SOSTENIBLE</b>	<b>1335</b>
<b>Introducción</b>	<b>1337</b>
1. Visión regional	1338
2. Diagnóstico	1339
3. Pacto regional	1341
4. Metas	1343
<b>XX. PACTO REGIÓN CENTRAL: CENTRO DE INNOVACIÓN Y NODO LOGÍSTICO DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA NACIONAL E INTERNACIONAL</b>	<b>1345</b>
<b>Introducción</b>	<b>1347</b>
1. Visión regional	1348
2. Diagnóstico	1349
3. Pacto regional	1351
4. Metas	1353
<b>XXI. PACTO REGIÓN SANTANDERES: EJE LOGÍSTICO, COMPETITIVO Y SOSTENIBLE DE COLOMBIA</b>	<b>1355</b>
<b>Introducción</b>	<b>1357</b>
1. Visión regional	1358
2. Diagnóstico	1359

3. Pacto regional	1361
4. Consideraciones especiales: aspectos fronterizos	1363
5. Metas	1364
<b>XXII. PACTO REGIÓN AMAZONIA: DESARROLLO SOSTENIBLE POR UNA AMAZONIA VIVA</b>	<b>1365</b>
<b>Introducción</b>	<b>1367</b>
1. Visión de la región	1368
2. Diagnóstico	1369
3. Pacto regional	1371
4. Consideraciones especiales	1373
5. Metas	1374
<b>XXIII. PACTO EJE CAFETERO Y ANTIOQUIA: CONECTAR PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO LOGÍSTICO SOSTENIBLE</b>	<b>1375</b>
<b>Introducción</b>	<b>1377</b>
1. Visión regional	1378
2. Diagnóstico	1378
3. Conectividad y actividades económicas en Antioquia	1379
4. Eje Cafetero logístico, turístico y cultural	1380
5. Pacto regional	1381
6. Metas	1384
<b>XXIV. PACTO REGIÓN LLANOS-ORINOQUIA: CONECTAR Y POTENCIAR LA DESPENSA SOSTENIBLE DE LA REGIÓN CON EL PAÍS Y EL MUNDO</b>	<b>1385</b>
<b>Introducción</b>	<b>1387</b>
1. Visión regional	1388
2. Diagnóstico	1389
3. Pacto regional	1391
4. Consideraciones especiales: aspectos fronterizos	1394
5. Metas	1394



<b>XXV. PACTO REGIÓN OCÉANOS: COLOMBIA, POTENCIA BIOCEÁNICA</b>	<b>1395</b>
<b>Introducción</b>	<b>1397</b>
1. Visión regional	1398
2. Diagnóstico	1399
3. Pacto regional	1401
4. Metas	1403
<b>CONSISTENCIA MACROECONÓMICA Y METAS</b>	<b>1409</b>
<b>XXVI. CONSISTENCIA MACROECONÓMICA, FISCAL Y DE RESULTADOS ECONÓMICOS Y SOCIALES</b>	<b>1411</b>
A. Fundamentos macroeconómicos del PND	1413
B. Estrategia fiscal y macroeconómica	1436
C. Aseguramiento de la institucionalidad fiscal	1440
D. Iniciativas de regulación financiera para la profundización financiera	1450
<b>XXVII. METAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE</b>	<b>1463</b>
<b>Introducción</b>	<b>1465</b>
A. Diagnóstico	1466
B. Lineamientos para el seguimiento a metas de Gobierno	1466
C. Lineamientos para la evaluación de políticas públicas	1467
D. Indicadores y metas del PND	1468
<b>XXVIII. ANEXO: ALINEACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE</b>	<b>1571</b>
<b>PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES</b>	<b>1609</b>
<b>LEY 1955 DE 2019</b>	<b>1759</b>

# LISTA DE SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AATI	Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas
ACFC	Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria
ACPM	aceite combustible para motor
ACTI	actividades de ciencia tecnología e innovación
ADD	tarifas de áreas de distribución
ADN	áreas de desarrollo naranja
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
Adres	Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud
AEDIM	Agrupación de Explosivos y Desminado de Infantería de Marina
AEI	artefacto explosivo improvisado
Aerocivil	Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil
AESGPRI	Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas
AF	Agricultura Familiar
AFP	administradoras de los fondos de pensiones
Agc	regulación secundaria de frecuencia
AGN	Archivo General de la Nación
AGP	análisis de gasto público
AGR	Auditoría General de la República
AICMA	Acción Integral contra Minas Antipersonal
AIER	Agencia Internacional de Energía Renovable
AIN	Análisis de impacto normativo
ALA/CFT	antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo
ALS	aeronaves livianas
AMEM	Área de Manejo Especial de La Macarena
AMI	infraestructura de medición avanzada
ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
ANDJE	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
ANE	Agencia Nacional del Espectro

ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
ANIF	Asociación Nacional de Instituciones Financieras
ANIVB	Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
ANM	Agencia Nacional de Minería
ANSPE	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
ANSV	Agencia Nacional de Seguridad Vial
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANTV	Autoridad Nacional de Televisión
AOD	ayuda oficial al desarrollo
APC	Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
APP	asociaciones público privadas
APS	atención primaria en salud
APSB	Agua Potable y Saneamiento Básico
APSB	Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico
APT	Administración Pública Territorial
ARC	Armada de la República de Colombia
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización
ART	Agencia de Renovación del Territorio
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASOCAPITALES	Asociación Colombiana de Ciudades Capitales,
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
AUI	Actuación Urbana Integral
AUNAP	Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura
bacrim	bandas criminales
Bancóldex	Banco de Comercio Exterior
BanRep	Banco de la República
Barcas	Barómetro de Capital Social
BDDU	Base de Datos Única de Afiliados
Beps	beneficios económicos periódicos
BICN	bienes de interés cultural del ámbito nacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BIS	bonos de impacto social
BPIN	Banco de Proyectos de Inversión Pública
BRDEH	Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario
BUP	bienes de uso público
CAC	Comité Asesor de Comercialización del Sector Eléctrico
CACSE	Comisión Asesora de Coordinación y Seguimiento a la Situación Energética
CAE	Centros de Atención al Empresario
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAIVAS	Centro de Atención Integral a Víctimas de Abuso Sexual
Camacol	Cámara Colombiana de la Construcción
CAN	Centro Administrativo Nacional
Capâcitas	Modelo de Planeación y Desarrollo de las Capacidades de la Fuerza Pública
Caprovimpo	Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía
CAR	Corporación(es) Autónoma(s) Regional(es)
CAVIF	Centros de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar
CBA	Centros de Bienestar del Anciano.
CCE	Colombia Compra Eficiente
CCF	cajas de compensación familiar
CCO	Comisión Colombiana del Océano
CCRF	Comité Consultivo de la Regla Fiscal
CCTV	circuito cerrado de televisión
CDN	Convención de los Derechos del Niño
CDT	centros de desarrollo tecnológico
CEBAF	centros binacionales de atención en frontera
Cecodes	Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible
Cedlas	Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales
CEER	Centro de Estudios Económicos Regionales
CEI	Comité Especial Interinstitucional
CEJ	Corporación Excelencia en la Justicia
CENAF	centros nacionales de atención en frontera
Ceni	Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico del Sector Agropecuario de Colombia
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERREM	Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas

CETFDCM	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CGN	Contaduría General de la Nación
CGR	Contraloría General de la República
CGV	cadenas globales de valor
CHIP	Consolidador de Hacienda e Información Pública
CI2	Centro Integrado de Inteligencia
CIAC	Centro Integral de Atención al Ciudadano
CIAT	Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
Cicott	Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIEN	Comunidad para la Innovación y el Emprendimiento Nacional
CIEPS	Centros de Información Estratégica Policial Seccional
CIETI	Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador
CIF	certificado de incentivo forestal
CIGERH	Comisión Intersectorial para la Gestión de Recurso Humano
CIPE	Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos
CIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
CIO	<i>chief information officer</i>
CIPI	Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia
CIPI	Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual
CIPRUNNA	Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes
CIS	Centros Integrados de Servicios
CISA	Central de Inversiones S. A.
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CISP	Comisión Intersectorial de Salud Pública
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species
CMC	capacidades de medición y calibración
CMDR	Consejos Municipales de Desarrollo Rural
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático
CNA	Centro Nacional Agropecuario
CNA	Consejo Nacional de Acreditación
CNAA	Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial

CNBT	Consejo Nacional de Beneficios Tributarios
CND	Consejo Nacional de Discapacidad
CND	Centro Nacional de Despacho
CNE	Consejo Nacional Electoral
CNEN	Consejo Nacional de Economía Naranja
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CNO	Consejo Nacional de Operación
CNP	Consejo Nacional de Planeación
CNPC	Código Nacional de Policía y Convivencia
CNPM	Comisión Nacional de Precios de Medicamentos
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación
CNSC	Comisión Nacional del Servicio Civil
CodeCTI	Consejo Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación
ColCERT	Grupo de Respuesta a Emergencias Cibernéticas de Colombia
Colciencias	Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación
Coldeportes	Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo
Conaces	Comisión Nacional Intersectorial para Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
Conasa	Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Salud Ambiental
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CONSA	Consejo Nacional de Secretarios de Agricultura
CONSEA	Consejos Seccionales de Agricultura
Contrial	Corporación para el Control Social
COP21	Acuerdo de París
Copei	Centro de Operaciones Especiales para la Protección de la Infraestructura Crítica y Económica del Estado
Coralina	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
Cordepaz	Corporación de Desarrollo para la Paz del Piedemonte Oriental
Cormagdalena	Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena
Corpoica	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
COT fortalecido	Consejo Superior para la Administración del Ordenamiento Territorial
CP	Constitución Política
CP	contrato plan

CPDDHH	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales
CPE	Computadores para Educar
CPEM	Consejería Presidencial de Equidad para la Mujer
CRA	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
CRC	Comisión de Regulación de Comunicaciones
CRCCTI	comisiones regionales de competitividad, ciencia, tecnología e innovación
CRECE	Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales
CREG	Comisión de Regulación de Energía y Gas
CRGPIB	Centro Regional de Gestión para la Productividad e Innovación de Boyacá
CRI	Centro de Rehabilitación Inclusiva
CRIT	Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte
CSAOSR	Consejo Superior para la Administración del Suelo Rural
CSIRT	Equipo de Respuesta ante Incidencias de Seguridad
CSJ	Consejo Superior de la Judicatura
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CSMEM	Comité de Seguimiento del Mercado de Energía Mayorista
CSN	Consejo de Seguridad Nacional
CTA	consejos territoriales de archivo
CTeI	ciencia, tecnología e innovación
CTI	ciencia, tecnología e innovación
CTI	comercio, turismo e industria
CTSE	competencias transversales y socioemocionales
CUEE	comités universidad empresa Estado
CUN	Cuenta Única Nacional
D.C.	Distrito Capital
DAA	diagnóstico ambiental de alternativas
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DATLAS	Atlas de Complejidad Económica de Colombia
DD. HH.	derechos humanos
DDE	Dirección de Desarrollo Empresarial
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
DDRS	Dirección de Desarrollo Rural Sostenible

DDS	Dirección de Desarrollo Social
DDTS	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
DDU	Dirección de Desarrollo Urbano
DEE	Dirección de Estudios Económicos
DEL	Desarrollo Económico Local
DER	recursos energéticos distribuidos
DGCPTN	Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DIES	Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible
DIFP	Dirección de Inversión y Finanzas Públicas
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIMAR	Dirección General Marítima
DJSG	Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno
DMI	distritos de manejo integrado
DNDA	Dirección Nacional de Derechos de Autor
DNI	Dirección Nacional de Inteligencia
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DG	Dirección General
	DIFP Dirección de Inversión y Finanzas Públicas
	SIDSAGE Subdirección de Inversiones para el Desarrollo Social y la Administración General del Estado
	SPIIP Subdirección de Proyectos de Información Pública
	SC Subdirección de Crédito
	DEE Dirección de Estudios Económicos
	SAF Subdirección de Análisis Fiscal
	SESR Subdirección de Estudios Sectoriales y de Regulación
	SEM Subdirección de Estudios Macroeconómicos
	DSEPP Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas
	OTSI Oficina de Tecnologías y Sistemas de Información
	OAJ Oficina Asesora Jurídica
	OIC Oficina de Control Interno
	GPE Grupo de Proyectos Especiales
	GCRP Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas
SGT	Subdirección General Territorial



DDAS	Dirección de Desarrollo Ambiental Sostenible
	SGA Subdirección de Gestión Ambiental
	SGRDCC Subdirección de Gestión de Riesgo de Desastres y Cambio Climático
DDDR	Dirección de Descentralización y Desarrollo Territorial
	SDFE Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal
	SODT Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
	SFIT subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial
DSGR	Dirección del Sistema General de Regalías
DVR	Dirección de Vigilancia de las Regalías
	SP Subdirección de Proyectos
	SMSE Subdirección de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación
	SC Subdirección de Control
SGS	Subdirección General Sectorial
	DDS Dirección de Desarrollo Social
	SE Subdirección de Educación
	SES Subdirección de Empleo y Seguridad
	SS Subdirección de Salud
	SG Subdirección de Género
	SPSCV Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida
DDU	Dirección de Desarrollo Urbano
	SAS Subdirección de Agua y Saneamiento
	SVU Subdirección de Vivienda y Desarrollo Urbano
DJSG	Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno
	SSD Subdirección de Seguridad y Defensa
	SJG Subdirección de Justicia y Gobierno
DIES	Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible
	SME Subdirección de Minas y Energía
	SMTU Subdirección de Movilidad y Transporte Urbano
	ST Subdirección de Transporte
DDD	Dirección de Desarrollo Digital

	SPD	Subdirección de Prospectiva Digital
DDRS		Dirección de Desarrollo Rural Sostenible
	SPDR	Subdirección de Producción y Desarrollo Rural
	SCFAR	Subdirección de Comercialización y Financiamiento Agropecuario Rural
DIDE		Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial
	SPIC	Subdirección de Productividad, Internacionalización y Competencia
	SCTI	Subdirección de Ciencia, Tecnología e Innovación
SG		Secretaría General
	GP	Grupo de Planeación
	GC	Grupo de Contratación
	GCID	Grupo de Control Interno Disciplinario
SA		Subdirección de Administrativa
	GSG	Grupo de Servicios Generales
	GBIBA	Grupo de Biblioteca y Archivo
	GC	Grupo de Correspondencia
	GAS	Grupo de Adquisiciones y Suministros
	GCAA	Grupo de Cafetería y Apoyo Administrativo
SF		Subdirección Financiera
	GT	Grupo de Tesorería
	GP	Grupo de Presupuesto
	GC	Grupo de Contabilidad
	GCC	Grupo Central de Cuentas
SGDTH		Subdirección de Gestión y Desarrollo del Talento Humano
	GSST	Grupo de Seguridad y Salud en el Trabajo
	GGP	Grupo de Gestión de Personal
	GAS	Grupo de Administración de Salarios
	GDH	Grupo de Desarrollo Humano
DOT		Desarrollo Orientado al Transporte
DOT		delincuencia organizada transnacional
DPS		Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
DR		Dirección de Regalías
DSEPP		Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas
DTF		tasa de interés para depósitos a término fijo

DTH	<i>direct to home</i>
EAC	Encuesta Anual de Comercio
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EAM	Encuesta anual manufacturera
EAS	Encuesta Anual de Servicios
EAT	Esquemas Asociativos Territoriales
ECC	Encuesta de Consumo Cultural
ECDBC	Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono
ECH	Encuesta Continua de Hogares
ECI	índice de complejidad de económica
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
ECLAC	Economic Commission for Latin America
ECRR	exploración recursos y reservas minerales
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
EDIT	Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica de la Industria Manufacturera
EE	eficiencia energética
EE. VV.	Encuestas Vitales
EGI	Estrategia de Gestión Integrada
EIA	estudios de impacto ambiental
EICE	empresas industriales y comerciales del Estado
EiP	Equipo de Innovación Pública
EITI	Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas
ELCSA	Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria
ELE	español como lengua extranjera
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EMPI	Equipos Móviles de Protección Integral
EMS	Encuesta Mensual de Servicios
EMV	Encuesta Mundial de Valores
ENCV	Encuesta Nacional de Calidad de Vida
ENDS	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
ENIG	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos
ENL	Encuesta Nacional Logística
ENLEC	Encuesta Nacional de Lectura
ENSIN	Encuesta Nacional de Situación Nutricional

EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial caso de Providencia y Santa Catalina
EP	espacio público
EPCA	Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Calidad y Accesibilidad de Trámites y Servicios
EPL	Ejército Popular de Liberación
EPS	entidad promotora de salud
ERG	Ejército Revolucionario Guevarista
ERN	Consortio Evaluación de Riesgos Naturales
ERP	Ejército Revolucionario del Pueblo
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
ESCENNA	explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes
ESCO	empresas de servicios energéticos
ESE	empresas sociales del Estado
ET	entidades territoriales
ETC	entidades territoriales certificadas en educación
ETDH	Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano
ETG	especialidades tradicionales garantizadas
ETI	entidades territoriales indígenas
EVB	Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas
FAER	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales
FAG	Fondo Agropecuario de Garantías
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
Fasecolda	Federación de Aseguradores Colombianos
FAZNI	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de Zonas No Interconectadas
FCTeI	Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación
FDI	Fundación para el Desarrollo Integral del Pacífico
FDN	Financiera de Desarrollo Nacional
FECF	Fondo Especial Cuota de Fomento
FECFGN	Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural
FEM	Foro Económico Mundial
Fenoco	Ferrocarriles del Norte de Colombia
FENOGE	Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía

FEPC	Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles
Ferrovías	Empresa Colombiana de Vías Férreas
FF. MM.	Fuerzas Militares
FFJC	Fondo Francisco José de Caldas
FGN	Fiscalía General de la Nación
FIA	Financiamiento de Inversiones en Agua
FIC	Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FIP	Fundación de Ideas para la Paz
FIS	Fondo de Investigación en Salud
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNCER	Fuentes no Convencionales de Energías Renovables
FNG	Fondo Nacional de Garantías
FNGRD	Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres
FNS	Fondo Nacional de Solidaridad
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
FOB	<i>free on board</i> (libre a bordo, puerto de carga convenido)
Focof	Fondo Común de Cofinanciación
Fodesep	Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior
FOES	Fondo Energía Social
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
Fonam	Fondo Nacional Ambiental
Foniñez	Fondo para la Atención Integral a la niñez y Jornadas Escolares Complementarias
Fonpet	Fondo de Pensiones Territoriales
Fonsecon	Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana
FonTIC	Fondo de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
Fontur	Fondo Nacional de Turismo
FonTV	Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos
Fonvivienda	Fondo Nacional de Vivienda
Fosfec	Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante
Fosyga	Fondo de Solidaridad y Garantía
Fovis	Fondo de Vivienda de Interés Social
FSSRI	Fondo de Solidaridad, Subsidio y Redistribución de Ingresos

FTDH	Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano
Fundesarrollo	Fundación para el Desarrollo del Caribe
FURAG	formulario único de reporte de avances de la gestión
FUT	formulario único territorial
GAO	grupos armados organizados
GAOML	grupos armados organizados al margen de la ley
GDO	grupos delictivos organizados
GEDI	Global Entrepreneurship Development Institute
GEI	gases de efecto invernadero
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
GET	Grupo de Estudios Territoriales
GFDRR	Global Facility for Disaster Reduction and Recovery
GFP	Gestión de Finanzas Públicas
GG	Gobierno general
GGGI	Global Green Growth Institute
GHS	Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos
GII	Global Innovation Index
GIRA	gestión integral de riesgos agropecuarios
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agencia Alemana de Cooperación Técnica)
GLP	gas licuado de petróleo
GMEI	Global Mobile Engagement Index
GNC	Gobierno nacional central
GNL	Gas natural licuado
GNV	Gas natural vehicular
GPE	Grupo de Proyectos Especiales
GRAT	Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites
GRP	Government Resource Planning
GSED	Grupo Social y Empresarial de la Defensa
GSMA	Global System for Mobile Association
ha	hectárea
hab	habitantes
Hcb	Hogares comunitarios de bienestar

IA	Inteligencia artificial
IAvH	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
IBR	Indicador Bancario de Referencia
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICC	Instituto Caro y Cuervo
ICDE	Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales
Icetex	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
ICIP	Índice Colombiano de Innovación Pública
ICIR	Indicador de Convergencia Intrarregional
ICR	incentivo a la capitalización rural
IDC	Índice Departamental de Competitividad
IdC	Internet de las cosas
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IDI	Índice de Desempeño Integral
IDIC	Índice Departamental de Innovación de Colombia
IDSC	Índice de desarrollo del servicio civil
IED	inversión extranjera directa
IEMP	Instituto de Estudios del Ministerio
IES	Instituciones de Educación Superior
IETS	Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud
IGA	Índice de Gobierno Abierto
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IGC	instituciones generadoras de conocimiento
IHME	Institute for Health Metrics and Evaluation
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
ILE	Infraestructuras logísticas especializadas
IMSMA	Sistema de Gestión de Información de Actividades Relativas a Minas
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
Infotep	Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional
INM	Instituto Nacional de Metrología
INMLCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Inpec	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

INS	Instituto Nacional de Salud
INS	Instituto Nacional de Seguros
Inside	Integrador de Sistemas de Enturnamiento
Instituto Humboldt	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt
Invemar	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis”
Invías	Instituto Nacional de Vías
Invima	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
IPC	índice de precios al consumidor
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
IPM	Índice de pobreza multidimensional
IPRI	índice global de derechos de propiedad
IPS	Instituciones prestadoras de servicios de salud
IPSE	Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas
IPU	Impuesto Predial Unificado
IRCA	Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano
Irena	Agencia Internacional de Energía Renovable
ISDI	índice sintético de desempeño institucional
ITEP	índice de transparencia de las entidades públicas
ITRC	Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales
IVC	Inspección, vigilancia y control
IVT	Índice de vulnerabilidad territorial
IXP	Internet Exchange Point (punto de intercambio de internet)
JeA	Jóvenes en Acción
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
KBPD	miles de barriles por día
KPO	<i>Knowledge Process Outsourcing</i>
LADMCOL	Modelo Colombiano de Dominio para la Administración del Territorio
LAPOP	Latin American Public Opinion Project
LEC	Línea Especial de Crédito
LGTB	lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
LPI	Índice de Desempeño Logístico



LRPCI	Lista representativa de patrimonio cultural inmaterial
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MAP	Minas antipersona
Mbbl	Miles de barriles
MDM	Medición del desempeño municipal
MEF	Modelos educativos flexibles
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
MI	Matrimonio Infantil
MinAgricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MinAmbiente	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MinCTI	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MinCultura	Ministerio de Cultura
MinDefensa	Ministerio de Defensa Nacional
MinEducación	Ministerio de Educación Nacional
MinHacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MinInterior	Ministerio del Interior
MinJusticia	Ministerio de Justicia y del Derecho
MinMinas	Ministerio de Minas y Energía
MinSalud	Ministerio de Salud y Protección Social
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
MinTrabajo	Ministerio del Trabajo
MinTransporte	Ministerio de Transporte
MinVivienda	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
MIPG	Modelo Integrado de Planeación y Gestión
mipymes	micro, pequeñas y medianas empresas
MNC	Marco Nacional de Cualificaciones
MNVCC	Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes
MOE	Misión de Observación Electoral
MOTRA	Modelo de Ordenamiento Territorial Regional de la Amazonia Colombiana
MOTRO	Modelo de Ordenamiento Territorial Regional de la Orinoquia Colombiana
MRC	métodos de resolución de conflictos
MSC	monitoreo, seguimiento y control
MSF	medidas sanitarias y fitosanitarias
MTC	Misión para la Transformación del Campo

MTCES	muestra trimestral de comercio exterior de servicios
MURC	Manual único de rendición de cuentas
MUSE	municiones sin explosionar
n. d.	no disponible
NAMA	<i>Nationally Appropriate Mitigation Actions</i>
NARP	negros, afrodescendientes, raizales, palenqueros
NAU	Nueva Agenda Urbana
NDC	<i>Nationally Determined Contributions</i>
NIAS	Normas Internacionales de Aseguramiento
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
NNA	niños, niñas y adolescentes
NSCL	normas sectoriales de competencia laboral
NSP	nuevas sustancias psicoactivas
NUPRE	Número Único Predial Registral
OAG	Observatorio de Asuntos de Género
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OCCRE	Oficina de Circulación, Control y Residencia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCDH	Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario
OCI	Oficina de Control Interno
ODC	Observatorio de Drogas de Colombia
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONAC	Organismo Nacional de Acreditación de Colombia
ONG	Organización no gubernamental
ONL	Observatorio Nacional de Logística
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
ORMET	Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo

OSC	Observatorio del Sistema de Ciudades
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
OTC	Obstáculos Técnicos al Comercio
OTCC	Observatorio de Transporte de carga por Carretera
OTRI	Oficinas de transferencia de resultados de investigación
p. p.	puntos porcentuales
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PAED	planes y acuerdos estratégicos departamentales de CTI
PAI	Programa Ampliado de Inmunizaciones
PAO	Plan de Acción Oportuna
PARD	Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional del Catatumbo
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial caso de San Andrés
PBS	Plan de beneficios
PCC	Paisaje Cultural Cafetero
PcD	Personas con discapacidad
PCI	Patrimonio Cultural Inmaterial
PCIU	patrimonio inmaterial en contextos urbanos
PCM	puestos de control migratorio
PCTE	Portal Central de Transparencia Económica
PCTF	Portal Central de Transparencia Fiscal
PDA	Planes Departamentales de Agua
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDSP	Plan Decenal de Salud Pública
PDT	planes de desarrollo territorial
PEECES	Programa de Eficiencia Energética Caribe Energía Sostenible
PEIIT	Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte
PEMOT	Planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial
PEMP	Planes especiales de manejo y protección
PEN	Plan Energético Nacional
PER	Plan Prospectivo y Estratégico
PERS	Planes de Energización Rural Sostenible
PES	Planes especiales de salvaguardias
PFP	Plan Fronteras para la Prosperidad
PGIRS	Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos

PGN	Presupuesto general de la nación
PGN	Procuraduría General de la Nación
PGOT	Política General de Ordenamiento Territorial
PIB	producto interno bruto
PIDAR	Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural
PIDEP	Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal
PIDM	planes integrales de desarrollo metropolitano
PIEC	Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica
PIECG	Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Gas
PIGCCS	Planes integrales de gestión de cambio climático sectoriales
PIGCCT	Planes integrales de gestión de cambio climático territoriales
PIIP	Plataforma Integrada de Inversión Pública
PILA	planilla integrada de liquidación de aportes
PINES	proyectos de interés nacional y estratégicos
PIPE	Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo
PIRC	Plan Integral Reparación Colectiva
PIRES	Proyectos de interés regional estratégico
PISA	Política Integral de Salud Ambiental
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
PISCC	Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana
PLANEDH	Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos
PLP	Plan de Logística Portuaria
PM10	material particulado inferior a 10 micras de diámetro
PMA	Plan de Manejo Ambiental
PMAR	Plan Nacional de Manejo Aguas Residuales
PMD	Plan Municipal de Desarrollo
PMF	Plan Maestro Fluvial
PMI	Plan Marco de Implementación
PMIB	Programa de Mejoramiento Integral de Barrios
PMOT	Planes Estratégicos de Ordenamiento Metropolitano
PMTF	Plan Maestro de Transporte Fluvial
PMTI	Plan Maestro de Transporte Intermodal
PNA	Plan de Navegación Aérea
PNACC	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
PNA-COL	Plan de Navegación Aérea de Colombia

PNAFF	Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias
PNC	Plan Nacional de Contingencia
PNCAV	Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNGRD	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
PNIA	Política Nacional de Infancia y adolescencia 2018-2030
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
PNN	Parques Nacionales Naturales
PNSC	Programa Nacional de Servicio al Ciudadano
PNSV	Plan Nacional de Seguridad Vial
PNTU	Política Nacional de Transporte Urbano
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PNVIR	Plan Nacional de Vías para la Integración Regional
POMCA	planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas
POMCAS	Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas
POMIUAC	Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras
Ponal	Policía Nacional
POR	Presupuesto Orientado a Resultados
POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PP	Planes Parciales
PPA	paridad de poder adquisitivo
PPDIS	Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social
PPI	Plan Plurianual de Inversiones
PPIA	Política Pública Integral Anticorrupción
PPL	persona privada de la libertad
PRO	Pacto Región Océanos
ProAntioquia	Fundación para el Progreso de Antioquia
PRONE	Programa de Normalización de Redes Eléctricas
PSA	Pago por Servicios Ambientales
PSAP	Programa de Subsidio al Aporte
PSG	Presupuesto sensible al género
PSMV	Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos

PTAR	Plantas de tratamiento de aguas residuales
PTF	Productividad total de los factores
PTIR	Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones
PTO	Plan de Trabajo y Obras
PTP	Programa de Transformación Productiva
PTS	Plan Territorial de Salud
PTSP	Plan Todos Somos PAZcífico
Pyme	Pequeña y mediana empresa
QA/QC	Programa de Aseguramiento y Control de la Calidad en Biocombustibles
RAEE	Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos
RAMV	Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos
RAP	regiones de administración y planificación
RAPE	Región Administrativa de Planeación Especial
Ras	Reglamento del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico
REC	Reporte de Estratificación y Coberturas
REDCAM	Red de Monitoreo de la Calidad de Aguas Marinas y Costeras
REDD	Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación de los Bosques en los Países en Desarrollo
REDD+	Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
ReSA	Red de Seguridad Alimentaria
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento
RIA	Ruta Integral de Atenciones
RIAV	Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
RIPS	Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud
RLCPCD	Registro de Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad
RMM	Razón de mortalidad materna
RNBP	Red Nacional de Bibliotecas Públicas
RNDC	Registro Nacional de Despachos de Carga
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
RNI	Red Nacional de Información
RPM	Régimen de Prima Media
RRI	Reforma Rural Integral
RS	Registro social

RSU	Residuos sólidos urbanos
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
RTVC	Radio Televisión Nacional de Colombia
RUAF	Registro Único de Afiliados
RUCOM	Registro Único de Comercializadores de Minerales
RUNT	Registro Único Nacional de Tránsito
RUP	Registro Único de Proponentes
RUV	Registro Único de Víctimas
SAAT	Sistema de Alertas Agroclimáticas Tempranas
SAN	Seguridad alimentaria y nutricional
SARLAFT	Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo
Satena	Servicio Aéreo a Territorios Nacionales
SAVER	Programa Saneamiento de Vertimientos
SBDC	<i>Small Business Development Centers</i>
SC	Sistema de Ciudades
SCDB	Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
SDA	Secretaría Distrital de Ambiente
SDAS	Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible
SDMX	<i>Statistical data and metadata exchange</i>
SDS	Subdirección General Sectorial
Secop	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
SEIP	Sistema Educativo Indígena Propio
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SETP	Sistemas Estratégicos de Transporte Público
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SFVISR	Subsidio Familiar Vivienda Interés Social Rural
SFVR	Subsidio Familiar de Vivienda Rural
SGC	Sistema de Gestión de la Calidad
SGC	Servicio Geológico Colombiano
SGFP	Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas
SGP	Sistema General de Participaciones

SGR	Sistema General de Regalías
SGRRI	Sistema de Gestión del Riesgo y Rehabilitación Integral
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SGV	Sistema de Gestión Vial
SI	Sistema de Información
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
SIASAR	Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural
SIB	Sistema de Información sobre Biodiversidad
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
SICAAC	Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición
SICAL	Subsistema Nacional de la Calidad
SICOM	Sistema de Información de Combustibles
SIEL	Sistema de Información Eléctrico Colombiano
Sierju	Sistema de Información Estadístico de la Rama Judicial
SIES	Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad
SIGC	Sistema Integral de Gestión de Calidad
SIGEP	Sistema de Información y Gestión del Empleo Público
SIGOT	Sistema de Información para el Ordenamiento Territorial
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
SIMAT	Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
SIMCO	Sistema de Información de Museos Colombianos
SIMF	Seguridad integral marítima y fluvial
SIN	Sistema Interconectado Nacional
Sina	Sistema Nacional Ambiental
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINAS	Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico
SINCHI	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas
SINEJ	Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales
Sinergia	Sistema Nacional de Gestión y Evaluación de Resultados
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Subsidios Sociales
Sisclima	Sistema Nacional de Cambio Climático
SISIPEC	Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario



SISPI	Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural
Sispro	Sistema de Información de Salud y Protección Social
SIT	Sistema Inteligente de transporte
SITM	Sistema Integrado de Transporte Masivo
SITP	Sistema Integrado de Transporte Público
SITR	Sistema Integrados de Transporte Regional
SJ	Sistema de justicia
SMBYC	Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono
SMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SNC	Sistema Nacional de Cualificaciones
SNCI	Sistema Nacional de Competitividad e Innovación
SNCu	Sistema Nacional de Cultura
SND	Sistema Nacional de Discapacidad
SND	Sistema Nacional del Deporte
SNDH	Sistema Nacional de Derechos Humanos
SNGC	Sistema Nacional de Gestión de Conflictividades Sociales
SNGRD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SNIA	Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria
SNIAD	Sistema Nacional de Información y Análisis del Delito
SNIES	Sistema Nacional de Información de Educación Superior
SNIGRD	Sistema Nacional de Información de Gestión del Riesgo de Desastres
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SNRA	Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario
SNRV	Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas
SNS	Superintendencia Nacional de Salud
SOGC	Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad
SPA	Sustancias psicoactivas
SPC	Sector público consolidado
SPD	Servicios públicos domiciliarios
SPE	Servicio Público de Empleo
SPNF	Sector Público No Financiero
SPNN	Sistema de Parques Nacionales Naturales
SPOA	Sistema Penal Oral Acusatorio

SPS	Sistema de Protección Social
SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
SSAAJ	Servicios de Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes
SSNN	Sistema de Seguimiento Niño a Niño
SST	Seguridad y salud en el trabajo
ST	Secretaría de Transparencia
STC	Sentencia
STEM	Ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas
STIP	Subdirección General Territorial y de Inversión Pública
SUCOP	Sistema Único de Consulta Pública
SUI	Sistema Único de Información
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
SUIN	Sistema Único de Información de la Niñez
SUIN	Sistema Único de Información Normativa
SUISA	Sistema Unificado de Información en Salud Ambiental
SUIT	Sistema Único de Información de Trámites
SuperServicios	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
SUT	Subunidad técnica
TCGE	Tierras con títulos colectivos para grupos étnicos
TCN	Tasa de cobertura neta
TCT	Transferencia de conocimiento y tecnología
TDA	Títulos de desarrollo agropecuario
TDCNR	Trabajo Doméstico y de Cuidado no Remunerado
TEA	Tasa total de la nueva actividad empresarial
TIC	Tecnologías de la información y comunicaciones
TIF	<i>Tax increment financing</i>
TLC	Tratado de libre comercio
TMI	Tasa de mortalidad infantil
TMM	Tasa de mortalidad materna
TV	Televisión
TVEC	Tienda Virtual del Estado Colombiano
UAC	Unidad Ambiental Costera
UACT	Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial
UAEOS	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias
UAESPE	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo

UAF	Unidad Agrícola Familiar
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UGPP	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal
UIAF	Unidad de Información y Análisis Financiero
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNP	Unidad Nacional de Protección
UOA	unidades operativas administrativas
UPA	unidades de producción agropecuaria
UPC	unidad de pago por capitación
UPIT	Unidad de Planeación de Infraestructura y Transporte
UPM	unidad de producción minera
UPME	Unidad de Planeación Minero-Energética
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
UPZ	Unidad de Planeamiento Zonal
Uriel	Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral
URT	Unidad de Restitución de Tierras
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USPEC	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios
UT	Uniones tempranas
UVAES	Unidades vocacionales de aprendizaje en empresa
UVT	Unidad de valor tributario
VCC	Vehículos combinados de carga
VCR	Ventaja comparativa revelada
VIP	Vivienda de interés prioritario
VIPA	Vivienda de interés prioritario para ahorradores
VIS	Vivienda de interés social

VISR	Vivienda de interés social rural
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior
VUE	Ventanilla Única Empresarial
WEO	World Economic Outlook
Wi-Fi	<i>Wireless Fidelity</i>
WWAP	Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos de las Naciones Unidas
WWF	World Wildlife Fund
YNC	Yacimientos no convencionales
ZEI	zonas estratégicas de intervención integral
Zidres	zonas de interés de desarrollo rural económico y social
ZIF	zonas de integración fronteriza
ZNI	zonas no interconectadas
Zomac	zonas más afectadas por el conflicto armado
ZRC	zonas de reserva campesina
ZUI	zonas únicas de inspección
ZVTN	zonas veredales transitorias de normalización

# INTRODUCCIÓN

UN PACTO POR  
LA LEGALIDAD, EL  
EMPRESARIADO  
Y UN FUTURO CON  
EQUIDAD PARA TODOS



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación



# UN PACTO POR LA LEGALIDAD, EL EMPRENDIMIENTO Y UN FUTURO CON EQUIDAD PARA TODOS

## Un plan de desarrollo para el Bicentenario

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* tiene lugar en el bicentenario de la proclamación de la Independencia, que dio lugar al nacimiento de la República de Colombia. Doscientos años de construcción de país en medio de múltiples adversidades que han probado una y otra vez la increíble resiliencia del pueblo colombiano y su capacidad para encontrar derroteros para el desarrollo económico y social.

Hace apenas unas décadas, la mayor parte de la población colombiana permanecía en la pobreza y una parte considerable sufría las terribles consecuencias de la pobreza extrema. En lo corrido de este siglo, Colombia ha tenido uno de los mayores avances de su historia luego de haber escapado, gracias a las acciones emprendidas por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, de los senderos tenebrosos de la ilegalidad, la violencia y la ausencia de control del territorio.

Entre 2002 y 2017 la pobreza cayó de 49,7 % a 27 %, con un aumento sostenido de la clase media, que pasó de 16,3 % a 31,0 % en el mismo periodo. Colombia es hoy la cuarta economía más grande de América Latina, con un ingreso anual cercano a los 7.000 dólares por habitante. Se destaca, además, porque sus logros económicos y sociales los ha alcanzado manteniendo un comportamiento histórico de estabilidad y responsabilidad macroeconómica y fiscal.

Doscientos años después de la proclamación de la Independencia, los colombianos debemos preguntarnos a dónde queremos llegar, ya no en los próximos doscientos años, sino en las próximas décadas, qué objetivos queremos lograr, qué país queremos tener. Queremos tener un país de oportunidades, donde se cierren las brechas sociales, donde el lugar de origen o el nivel socioeconómico de la familia donde se nace no determine las oportunidades en la vida de las personas, donde cada uno pueda vivir y realizar sus proyectos de vida en una sociedad libre y abierta. Queremos un país donde prevalezca la cultura de la legalidad y donde el crimen —en cualquiera de sus formas— sea perseguido, castigado por una justicia efectiva y reprobado por la sociedad.

Aspiramos a que Colombia alcance un ingreso per cápita superior a los 25.000 dólares anuales, que nos ubique en el grupo de países de ingresos altos. Para alcanzar dicha meta, debemos lograr que el crecimiento potencial de la economía aumente desde los niveles actuales, de alrededor del 3,3 % por año, a tasas mayores al 4 % o 5 %, y mantener dichas tasas para las próximas dos décadas.

El Plan de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* traza el camino para lograr el país que queremos. Por esta razón es un plan de desarrollo que trasciende un gobierno y se constituye en una propuesta de país construida de manera participativa, que recoge las aspiraciones de las regiones y está alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible a 2030. El Plan de Desarrollo 2018-2022 busca que entre todos construyamos un pacto por Colombia, un pacto por la equidad, un pacto para construir entre todos el país que queremos.

## La ruta: legalidad y emprendimiento para el logro de la equidad

A pesar de los avances de Colombia en las últimas dos décadas, persiste un conjunto de factores y de restricciones que de no enfrentarse exitosamente, comprometerán la continuidad del cambio social y la posibilidad de lograr un país con mayor equidad e igualdad de oportunidades para todos.

¿Cuáles son esos factores y restricciones que obstaculizan nuestro avance? En primer lugar, el deterioro en componentes esenciales de la legalidad, como el incremento de las economías ilegales y de los grupos criminales que se nutren de ellas con terribles costos sociales y ambientales, los problemas de acceso y efectividad de la justicia y el aumento en los riesgos y costos asociados con la corrupción; en segundo lugar, el estancamiento de la productividad como resultado, entre otros factores, de la alta informalidad laboral y empresarial, y los costos tributarios y regulatorios que desestimulan la actividad empresarial; en tercer lugar, y vinculado con lo anterior, la prevalencia de un gasto público y un Estado ineficientes y poco efectivos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 trazará el curso de acción para remover dichos obstáculos y transformar las condiciones que hagan posible acelerar el crecimiento económico y la equidad de oportunidades.

El PND 2018-2022 implica ponerse de acuerdo en un gran pacto en el cual concurren las inversiones públicas y privadas y los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno para que, como Estado, definamos el conjunto de prioridades que generarán la verdadera transformación. El Plan Nacional de Desarrollo no es la acción desarticulada de los diferentes ministerios y sectores que conforman el Gobierno; sí es, en cambio, la creación de espacios de coordinación que permiten sumar esfuerzos, remar para el mismo lado y generar de esta manera el verdadero cambio social, dinamizar el crecimiento económico y alcanzar el mayor desarrollo del país y de sus regiones.



## Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia

La violencia y la corrupción son los dos principales enemigos de la equidad. Por eso es fundamental que en Colombia impere la cultura de la legalidad, que implica un matrimonio indisoluble entre seguridad y justicia. En consecuencia, el Pacto por la legalidad se basa en la consolidación del Estado social de derecho, para garantizar la protección a la vida, honra y bienes de todos los colombianos, así como el imperio de la Ley por medio de una justicia eficaz, eficiente y efectiva. Así mismo, este pacto apuesta por poner la lucha contra la corrupción en el centro de la agenda de política pública, para recuperar la legitimidad de lo público y la confianza entre el Estado y los ciudadanos. Este Pacto por la legalidad consolidará la presencia del Estado en todo el país y, en particular, en aquellos territorios donde han persistido la ausencia de las instituciones y los espacios vacíos de autoridad.

El Pacto por la Legalidad supone también robustecer la independencia de las instituciones que conforman la base de un Estado de derecho y fortalecer tanto la participación ciudadana como el diálogo social. Este es un gran pacto en el que los ciudadanos tienen derechos, pero también deberes para ayudar a construir la Colombia que todos queremos y necesitamos.

Por otro lado, la cultura de la legalidad, como fruto de la relación esencial e indisoluble entre seguridad y justicia, constituye el principal cimiento del Pacto por la construcción de paz, al contrarrestar los múltiples factores de ilegalidad que alimentan la violencia e impiden la sana convivencia entre los colombianos. A partir de la seguridad y de la justicia se plantean las acciones efectivas para la construcción de paz, como las intervenciones coordinadas para la estabilización social y económica de los territorios priorizados, la atención y reparación a las víctimas y el apoyo a los excombatientes que genuinamente han abandonado las armas para su reinserción en la sociedad.

## Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos

Sobre la base de la legalidad se debe erigir este Pacto por el emprendimiento, que es un pacto por una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos. Las empresas de todas las escalas le apuestan a la transformación de la sociedad y representan el paradigma de la libertad económica, que es uno de los fundamentos centrales del Estado de derecho. Colombia necesita desarrollar su potencial productivo, de manera que sean los emprendedores y el sector privado los protagonistas de la creación de empleo y bienestar para millones de colombianos tanto en áreas urbanas como rurales.

Para que ello sea posible es necesario lograr una mejora regulatoria y tributaria que racionalice los trámites y promueva el emprendimiento y la actividad empresarial. La transformación productiva que Colombia ha estado esperando, la cual permitirá reducir nuestra dependencia de los hidrocarburos, debe venir de la mano de una transformación digital profunda y de la provisión de bienes públicos para el sector productivo, bajo el principio de “concluir, concluir y concluir” los proyectos estratégicos de infraestructura y transporte, para lograr impactos efectivos sobre la competitividad del país. Estas estrategias permitirán potenciar sectores como la agroindustria y la economía naranja en su gran matrimonio con el turismo, que tiene todo el potencial para convertirse en el nuevo petróleo de Colombia.

Un lugar especial lo ocupan las estrategias del Plan para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural, que busca superar la falta de inversión pública y privada que ha impedido la plena utilización de la potencialidad tanto agropecuaria como no agropecuaria del sector rural colombiano. Hacen también parte integral de este plan por la ruralidad de Colombia, las estrategias de inclusión social y productiva de la población rural, la promoción de la mujer rural como factor de cambio, la agenda de innovación catalizada en los sistemas territoriales de innovación y el aprovechamiento del capital natural como activo estratégico de la nación.

En conjunto, los pactos por la legalidad y por el emprendimiento contribuirán a reducir la informalidad, el más grande obstáculo para aumentar la productividad de las empresas y mejorar la calidad de vida de las personas, que es también la principal barrera para extender la protección social a toda la población.

## **Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia y conectada a mercados**

El círculo virtuoso de la legalidad y el emprendimiento se cierra con la equidad, el gran objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la equidad. Se busca lograr una Colombia con más bienestar, con menos desigualdad de resultados y con más equidad de oportunidades; un país con mayores ingresos y mejores condiciones de vida de la población conseguidas sobre la base de la legalidad y por medio de la generación de empleo, la formalización y un tejido empresarial fuerte.

Más equidad de oportunidades se entiende como el avance hacia una Colombia incluyente y con más oportunidades mediante la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional, la nivelación del terreno de juego y el principio de la no discriminación. La equidad de oportunidades implica remover las barreras que impiden el acceso a la educación, la salud, los servicios sociales esenciales y la inclusión productiva de toda la población, independientemente de sus características de origen, la localización geográfica, la pertenencia étnica, el sexo, la condición física y la edad, entre otras. Más equidad de oportunidades significa que todos los colombianos tengan cada vez más posibilidades para elegir libremente aquello que quieren ser y hacer con su vida.

La política social moderna se constituye como el conjunto de lineamientos de política, estrategias y programas dirigidos a aprovechar las ganancias del crecimiento y a crear o fortalecer canales de redistribución para que el progreso económico se traduzca en bienestar y oportunidades reales para todos. Se trata de conectar a la población pobre y vulnerable con las oportunidades de emprendimiento y de trabajo formal hacia el logro de su sostenibilidad en condiciones de empleo dignas y decentes.

Para lograrlo, el *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* contempla estrategias y acciones cruciales, como el presupuesto para la educación más alto en la historia del país, el acceso de más de 500.000 jóvenes de población pobre y vulnerable a educación superior de calidad, el aumento del 48 % en alimentación escolar, el esquema de punto final para un sistema de salud sostenible y de calidad para todos y los programas de mejoramiento de vivienda y de semilleros de propietarios, entre otros.

A la construcción de la equidad de oportunidades contribuyen de manera directa otros pactos incluidos en el Plan de Desarrollo 2018-2022:

- Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom
- Pacto por la equidad de la mujer
- Pacto por la inclusión de las personas con discapacidad

## Pactos transversales y habilitadores para la equidad

El *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* incluye, además, un conjunto de pactos transversales que operan como habilitadores, conectores y espacios de coordinación que hacen posible el logro de una mayor equidad de oportunidades para todos. También son dinamizadores del desarrollo y ayudan a enfrentar los riesgos que se pueden presentar en nuestra apuesta por la equidad de oportunidades. Dichos pactos transversales y habilitadores son:

- Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo
- Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro
- Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional
- Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la Era del Conocimiento
- Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos
- Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades

- Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja
- Pacto por la construcción de paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación
- Pacto por una gestión pública eficiente y de servicio al ciudadano
- Consistencia macroeconómica, fiscal y de resultados económicos y sociales

## Pactos regionales y territoriales: conectar territorios gobiernos y poblaciones

La gran apuesta territorial del *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* es el Pacto por la descentralización. Esta apuesta enfatiza el aprovechamiento de las funcionalidades territoriales que se extienden más allá de los límites político-administrativos; su objetivo es potenciarlas por medio de la identificación de proyectos e intervenciones regionales y subregionales de gran impacto y del impulso a la coordinación entre niveles de gobierno y a la asociatividad territorial.

Esta apuesta territorial se concreta en los pactos territoriales, a escala regional y subregional, que representan la ruta de trabajo conjunta y articulada para los próximos cuatro años, con acuerdos específicos entre la nación y los gobiernos subnacionales. Ellos son la ruta de implementación que permite habilitar la apuesta de legalidad y emprendimiento para el logro de la equidad en todo el territorio colombiano. Estos pactos incluyen los proyectos estratégicos identificados en múltiples espacios de diálogo y concertación con las regiones, que permitirán dinamizar las economías regionales según su vocación y potencial y fomentar el desarrollo social y la equidad de oportunidades

Los pactos regionales están estructurados de la siguiente manera:

- **Pacífico:** Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible
- **Caribe:** Por una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad
- **Seaflower Region:** Promover el cuidado del ambiente teniendo en cuenta la protección a los ecosistemas, el impulso de negocios verdes y el uso de fuentes de energía alternativas
- **Región Central:** Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional
- **Santanderes:** Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia
- **Amazonia:** Por un Desarrollo Ambientalmente Sostenible
- **Eje Cafetero y Antioquia:** Conectando para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible
- **Orinoquia/Llanos:** Conectando y potenciado la despensa sostenible con el país y el mundo
- **Océanos:** Colombia potencia bioceánica

## Lo que lograremos

El Plan Plurianual de Inversiones para los próximos cuatro años ascenderá a un valor de 1.100 billones de pesos de 2018, de los cuales cerca del 50 % estará dirigido al Pacto por la equidad. Estas inversiones son la gran apuesta para que, entre todos —como Estado, Gobierno nacional y gobiernos territoriales, junto con el sector privado— logremos incrementos en la formación de capital y aumentos de la productividad multifactorial, lo cual se reflejará en una ampliación del crecimiento potencial de nuestra economía, pasando del 3,3 % en la actualidad al 4,1 % en los próximos años, y tasas de crecimiento que deben llegar al 4,5 % al final del cuatrienio. Este aumento en el crecimiento de largo plazo es una condición esencial para el logro de nuestros objetivos en equidad social, la reducción de la pobreza, la obtención de mayores ingresos para nuestros ciudadanos y la generación de empleo formal y de calidad. Es decir, un crecimiento inclusivo con oportunidades para todos.

Gracias a estos resultados será posible reducir la población en condiciones de pobreza extrema en 2,9 millones de personas, con lo cual la tasa de pobreza monetaria pasará del 27 % en la actualidad al 21 % en 2022; la población en pobreza extrema se reducirá en 1,5 millones de personas (del 7,4 % actualmente al 4,4 % en 2022); la población en pobreza multidimensional disminuirá en 2,5 millones de personas (del 17 % al 11,9 % en 2022), y se generarán 1,6 millones de empleos adicionales durante este periodo.

El *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* es la propuesta de unir a Colombia en una agenda de políticas y reformas que nos permitirán lograr un país más productivo y con mayor equidad.

### Nota

Las cifras y proyecciones poblacionales y sociodemográficas de esta versión del documento, y que tienen como fuente el Censo, se basaron en las que corresponden al Censo 2005 y serán sujetas a revisión oficial una vez sean emitidas las cifras certificadas del Censo Poblacional 2018 por parte del DANE, mediante el trámite de proyecto de ley de oficialización del mismo, tal como obliga la normatividad vigente.





# PACTOS ESTRUCTURALES

---



PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO  
2018-2022

PACTO POR COLOMBIA,  
PACTO POR LA EQUIDAD



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación





## PACTO POR LA LEGALIDAD: SEGURIDAD EFECTIVA Y JUSTICIA TRANSPARENTE PARA QUE TODOS VIVAMOS CON LIBERTAD Y EN DEMOCRACIA

Consolidación del Estado social de derecho, para garantizar la protección a la vida, honra y bienes de todos los colombianos, así como el imperio de la Ley.

*La legalidad se construye a partir de ese matrimonio de seguridad y de justicia. Porque la seguridad garantiza o debe garantizar esa ausencia de violencia, pero la justicia también debe encarnar esa aplicación objetiva, de que cualquier persona que trasgreda la ley tiene que responder por ella.*

*Presidente Iván Duque, 2018*

### ODS RELACIONADOS





## INTRODUCCIÓN

La legalidad, base del emprendimiento y la equidad, es fruto de la relación esencial e indisoluble entre seguridad y justicia: seguridad para proteger a los ciudadanos y a la sociedad, justicia para conseguir la convivencia en el marco de un Estado democrático. El Pacto por la legalidad se basa en la consolidación del Estado de Derecho, para garantizar la protección a la vida, honra y bienes de todos los colombianos, así como el imperio de la ley por medio de una justicia eficaz, eficiente y efectiva. Así mismo, pone la lucha contra la corrupción en el centro de la agenda, para recuperar la legitimidad de lo público y la confianza entre el Estado y los ciudadanos.

Desde la perspectiva de derechos, la seguridad es un componente del régimen democrático en la medida en que es condición del ejercicio de la oposición política y de los derechos a la participación ciudadana. El fortalecimiento de la justicia busca garantizar que los ciudadanos cuenten con los mecanismos institucionales para salvaguardar sus derechos y que los conflictos sean tramitados por vías institucionales, con una administración de justicia imparcial y sometida únicamente a la Constitución.

Este pacto presenta un nuevo abordaje de la seguridad, desde una perspectiva amplia, que materializa el paso del control militar y policial a un control institucional de los territorios, que enfrenta la criminalidad y las economías ilegales y que asegura la presencia del Estado en toda la nación, en particular, en aquellos territorios vacíos de institucionalidad. Lo anterior permitirá afianzar la legitimidad democrática de las instituciones, la garantía y respeto de los derechos humanos, y la promoción de cambios estructurales en los territorios a través de un desarrollo con equidad y crecimiento económico. Por lo anterior, la acción estatal sustentada en la legalidad no puede renunciar a la responsabilidad constitucional asignada a las instituciones en general y, en particular, a las Fuerzas Militares y de Policía de garantizar en todo momento y lugar la vida, honra, bienes y creencias de todos los habitantes de Colombia. En virtud de esto, las situaciones que impliquen suspender esta obligación deben revisarse a la luz de estos preceptos. Así, un proceso que conduzca a la disolución de un grupo armado organizado al margen de la ley se condicionará a la concentración de individuos en armas en espacios geográficos delimitados, con observación internacional y garantizando el fin de toda actividad criminal. Lo anterior, de acuerdo con lo establecido en la Ley 418 de 1997 y sus prórrogas. De igual manera, la continuación de actos terroristas imposibilitará cualquier opción de emplear dicha herramienta legal.

Así mismo, el Pacto por la legalidad plantea también la tolerancia cero con los corruptos, para lo cual propone una alianza contra la corrupción, que busca contrarrestar sus efectos devastadores sobre el desarrollo de las comunidades y territorios. Se busca no solamente fortalecer las capacidades institucionales de investigación y sanción de los delitos asociados con el fenómeno, sino también propiciar cambios culturales transformadores y acercar al ciudadano a los asuntos públicos, a través de mecanismos como la participación ciudadana y la transparencia.

Por otra parte, el Pacto por la legalidad plantea la necesidad de una política exterior basada en la participación y el liderazgo de Colombia en la gobernanza de los grandes temas y desafíos de la agenda global que más le conciernen y en una firme apuesta por un multilateralismo eficaz en defensa de la paz, la seguridad y la democracia. Se plantea también una política migratoria integral para facilitar la movilidad de los colombianos, hacer de Colombia un polo de atracción para el retorno y la migración calificada y responder al reto de los flujos migratorios provenientes de países vecinos. Al mismo tiempo, esto requiere una política integral de fronteras que contribuya a la estabilización y el desarrollo de los territorios; así como el desarrollo del poder blando de Colombia y el despliegue de una diplomacia pública en escenarios y con interlocutores no tradicionales.

Finalmente, este pacto presenta las estrategias que permitirán el fortalecimiento de la participación ciudadana, de tal forma que la política electoral se constituya en un escenario que articule eficazmente los intereses de los colombianos, se promueva el diálogo social y se generen instancias de interacción permanente entre las autoridades del orden territorial, el Gobierno Nacional y los ciudadanos.

Cabe destacar que las líneas del Pacto por la legalidad están relacionadas y aportarán en el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular, se encuentran alineadas con los ODS 9: “Industria, innovación e infraestructura”; ODS 10: “Reducción de las desigualdades”; ODS 14: “Vida submarina (temas relacionados con fronteras y soberanía)”; ODS 16: “Paz, justicia e instituciones sólidas”; y ODS 17: “Alianza para lograr los objetivos”.

## A. Seguridad, autoridad y orden para la libertad: Defensa Nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana

El logro de la equidad a partir de la legalidad y del emprendimiento demanda un Estado capaz de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica. Ambas condiciones son indispensables para la eficacia de la ley, el orden democrático y los derechos de los colombianos, así como para la generación de riqueza y el crecimiento económico con beneficios sociales para todos.

Para enfrentar con éxito las amenazas y los desafíos que se presentan a la seguridad de los ciudadanos y a los intereses nacionales, se requiere una visión multidimensional de la seguridad que trascienda el componente militar y policial y que se asuma integralmente como una tarea del conjunto de instituciones estatales y de la sociedad para garantizar los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y los ligados al medio ambiente.

La legalidad, el emprendimiento y la equidad generan cohesión social, factor fundamental para tramitar pacíficamente los conflictos, procurar la convivencia y para que la sociedad esté unida ante las amenazas externas, la defensa de la independencia e integridad del territorio y de los intereses nacionales, particularmente, de las riquezas de la nación y de los activos estratégicos con los cuales Colombia se proyectará en el resto del siglo XXI.

El Gobierno se sustenta en el círculo virtuoso de la seguridad, la legalidad, el emprendimiento y la equidad, cuyo centro es la transformación estratégica de la defensa y la seguridad (gráfica I-1).

Gráfica I-1. Círculo virtuoso de la seguridad



En el marco de la política del sector defensa y seguridad se buscará una transformación estratégica que permita retomar la iniciativa y dar el salto decisivo para garantizar la primacía de la dignidad humana, la protección de la población y el territorio, la vigencia de las instituciones del Estado, la promoción del bienestar y el aseguramiento del imperio del orden jurídico y la democracia en el país, para lo cual es necesario desarticular y neutralizar definitivamente todo tipo de las amenazas a la seguridad.

Es indispensable superar la tradicional estrategia de control militar del territorio basada, con pocas excepciones, en el despliegue de unidades militares y de policía, sin el acompañamiento estratégico de las entidades públicas, privadas y las organizaciones de la sociedad civil. La estabilidad de zonas afectadas por la criminalidad no solo se traduce en la vigencia de la ley, el fortalecimiento de la legitimidad estatal, el respeto y garantía de los derechos de la población y un ambiente que permite el emprendimiento y el funcionamiento de la economía de mercado que genere equidad, sino que también requiere una política de seguridad integral e interinstitucional y unidad de esfuerzo del Estado como un todo.

Es necesario adoptar una visión multidimensional de la seguridad que implique la comprensión de las amenazas al Estado y a la población como fenómenos articulados que tienen incidencia en los campos económico, político, social y medioambiental y, por tanto, es necesario generar respuestas articuladas de Estado para enfrentarlas.

El agua, la biodiversidad y el medio ambiente son el interés nacional principal y prevalente desde la óptica de la seguridad nacional y un activo estratégico del país, en un contexto de futura escasez y de eventuales conflictos por su control.

Adicionalmente, el sector defensa impulsará acciones que faciliten continuar su proceso de transformación y modernización, en aras de implementar mejores prácticas que le permitan ser más eficiente, transparente y sostenible. Además, buscará que las empresas del sector defensa sean más competitivas y modernas para apoyar a la Fuerza Pública e incursionar en nuevos mercados con mejores condiciones. Se fortalecerán el bienestar y el reconocimiento de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, así como de sus familias, con el fin de motivarlas y elevar su moral y afrontar los retos en materia de seguridad y defensa de forma decisiva y contundente. Adicionalmente, se implementarán programas para el mejoramiento de las condiciones de seguridad jurídica de los miembros de la Fuerza Pública, y la defensa jurídica del sector defensa. Finalmente, el Gobierno nacional adelantará acciones para el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia y contrainteligencia, que permitan contrarrestar las amenazas que puedan afectar la seguridad nacional, y tomar decisiones basadas en información oportuna y de calidad.

# 1. DIAGNÓSTICO

Colombia ha alcanzado importantes avances en materia de seguridad, pero continúa enfrentando numerosos y graves desafíos derivados de la mutación y capacidad de adaptación de las organizaciones criminales y el mantenimiento de condiciones propicias para su multiplicación y fortalecimiento.

En el plano externo, las amenazas a la seguridad se han agudizado para Colombia. Entre ellas, están las organizaciones delictivas transnacionales que aprovechan la extensión y porosidad de las fronteras para cometer delitos como la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, armas, municiones y explosivos, drogas ilícitas y pesca ilegal. Otras amenazas externas emergentes son la migración masiva irregular, el terrorismo internacional y el patrocinio y tolerancia de algunos estados con organizaciones terroristas. También existen complejas amenazas externas relacionadas con la defensa nacional, tales como la intención de otros países de afectar la integridad territorial de Colombia, o la inestabilidad en países vecinos y la injerencia de potencias extrahemisféricas en la región. Por último, los riesgos y amenazas al Estado en el ciberespacio representan una nueva preocupación, dado que pueden provenir de diferentes actores que buscan lograr objetivos asociados a fenómenos como la criminalidad, el espionaje y el sabotaje, entre otros.

Otras amenazas se derivan de la posibilidad de pandemias, la erosión de la cohesión social, el terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva. En todas estas se requiere criterio de anticipación y adaptación del Estado colombiano para evitar que afecten los intereses nacionales, el bienestar de los ciudadanos y la seguridad nacional.

## a. Capacidad de control institucional e intervención integral de los territorios con vacíos de institucionalidad, afectados por economías ilegales y la presencia de Grupos Armados Organizados (GAO)

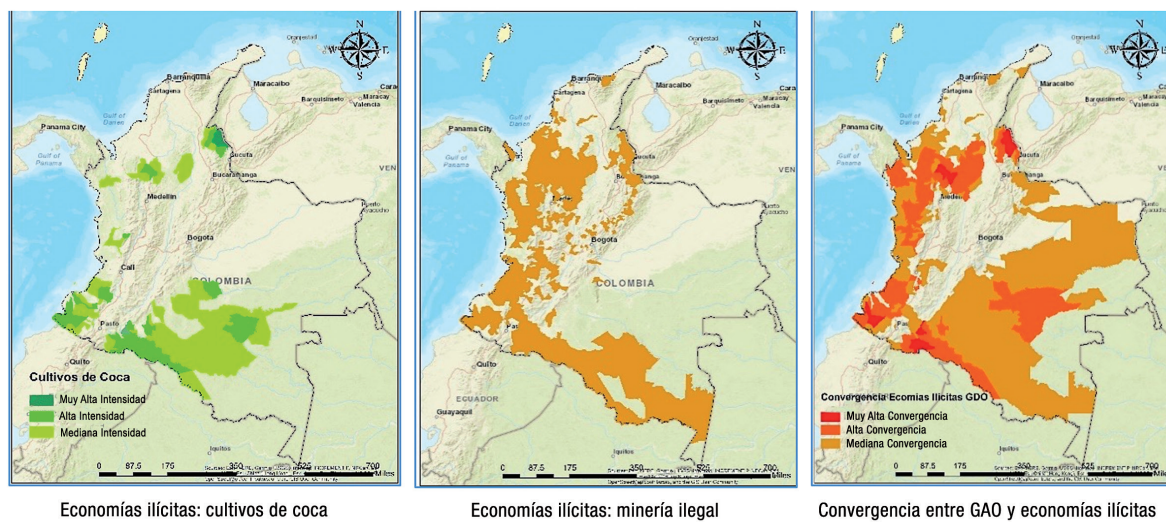
La ausencia de instituciones estatales o su frágil presencia en zonas del territorio genera espacios vacíos de autoridad y Estado de derecho, dando lugar a la marginalidad social, política y económica de sus habitantes, que es aprovechada por los grupos criminales. Tales vacíos constituyen la principal amenaza a la seguridad, por ser donde se desarrollan las diversas manifestaciones de delincuencia y violencia.

En algunas regiones del país, las economías ilícitas han dado lugar al imperio de la ilegalidad y a que el Estado no cumpla con las garantías de seguridad, justicia y convivencia. Más aún, se han desarrollado estrategias de movilización delictiva en defensa de las economías ilícitas y con el objetivo de impedir el cumplimiento de la misión de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y la administración de justicia. Esa combinación de pérdida de legitimidad institucional y de cierto grado de control de los actores de la ilegalidad constituye una grave amenaza a la seguridad.

Coincidiendo en su mayoría con esos espacios, se mantiene la presencia de Grupos Armados Organizados (GAO)<sup>1</sup>, cuyo nivel de organización y de hostilidad les confiere la capacidad de amenazar la seguridad nacional y afectar gravemente los derechos de la población en diferentes regiones del país. De acuerdo con datos del sector defensa y seguridad, los GAO residuales superan ya los 3.000 integrantes, entre individuos en armas y redes de apoyo, conocidas como milicias y que tienen capacidad de acción violenta. En el último año el ELN creció en cerca de 1.000 miembros vinculados a estructuras violentas, llegando a ser más de 4.000 sus miembros, y el Clan del Golfo conserva más de 1.600 hombres en armas, junto a un número superior de personas vinculadas a redes criminales. Adicionalmente, se registran 23 Grupos de Delincuencia Organizada (GDO) cuya actividad criminal tiene alcance regional y 2.417 bandas que afectan ciudades y municipios.

La desarticulación inicial de la mayoría de las estructuras armadas de las FARC coincidió en diferentes zonas, donde predominan circuitos de economía criminal, con la constitución de nuevos grupos delincuenciales, la llegada o continuidad de otros, con el fin de controlar la riqueza ilícita proveniente, fundamentalmente, del narcotráfico y de la extracción ilícita de minerales (mapa I-1).

Mapa I-1. Convergencia entre economías ilícitas y Grupos Armados Organizados, julio de 2018



Fuente: Consejería de Seguridad Nacional, a partir de información sectorial.

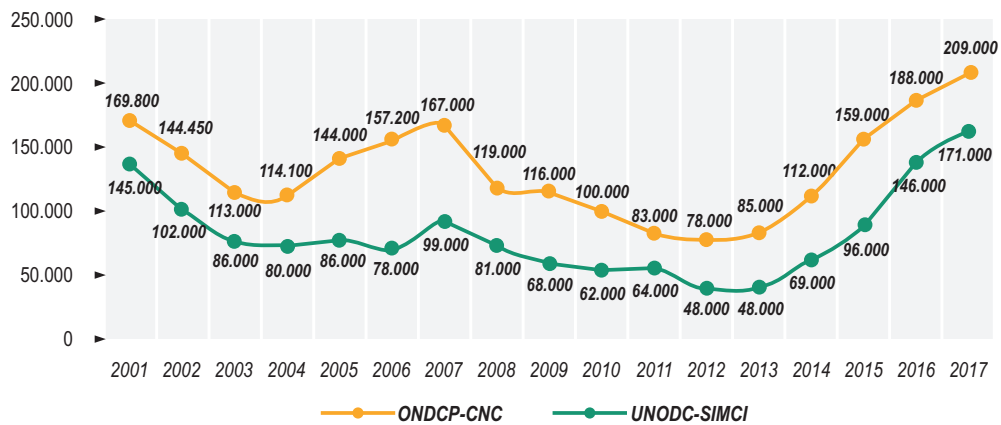
El acelerado crecimiento sin antecedentes de cultivos ilícitos, especialmente de coca, y la extracción ilícita de minerales sin control, otorgan a los GAO una fuente de financiación y de riqueza criminal que les ha permitido mantenerse y multiplicarse. Durante los últimos años, tales estructuras se han desplegado en zonas donde el control de los recursos naturales o de actividades relacionadas con el narcotráfico les asegura nuevos ingresos y capacidades.

1 El Consejo de Seguridad Nacional, en julio de 2018, clasificó en esta categoría al autodenominado Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Clan del Golfo, Los Pelusos, Los Puntilleros y los GAO Residuales.



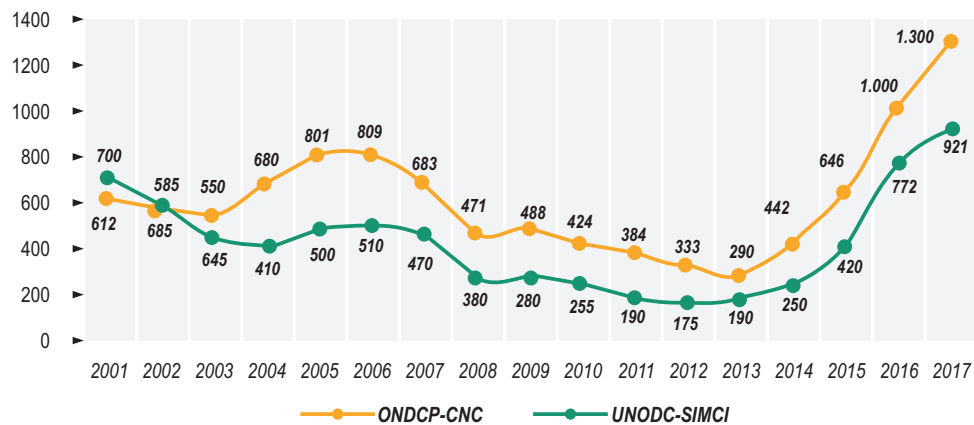
El desmantelamiento de la política contra esos cultivos y la adopción de un discurso de justificación, sumados a equivocadas medidas de política pública, incrementaron en cinco años las hectáreas de coca pasando de cerca de 50.000 a más de 200.000. La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) señala que, a 31 de diciembre de 2017 el número de hectáreas fue de 171.000, mientras que el Departamento de Estado de los Estados Unidos fijó la cifra en 209.000, lo que representaría un potencial de producción de cocaína de 1.300 toneladas para el 2017, según esta fuente (gráficas I-2 y I-3).

Gráfica I-2. Cultivos de coca SIMCI/UNODC vs. Departamento de Estado



Fuente: MinJusticia.

Gráfica I-3. Potencial de producción de cocaína SIMCI vs. Departamento de Estado de EE. UU.



Fuente: MinJusticia.

Por otro lado, es notoria la progresiva participación de Grupos Armados Organizados en la extracción ilícita de minerales y su posterior comercialización, actividades que generan ingresos similares a los producidos por el narcotráfico y que, al igual que los cultivos de coca, son los factores principales de daño a los recursos hídricos, los parques naturales, los páramos y, en general, a los recursos naturales del país, los cuales representan en su conjunto el más importante activo estratégico de la Nación. La consecuencia es el fortalecimiento de esas organizaciones criminales, la dificultad de garantizar la seguridad y la convivencia en las zonas afectadas, la degradación acelerada del medio ambiente y la creación de condiciones que propician la prolongación indefinida de la violencia y la criminalidad e, incluso, su agravamiento.

La ausencia de autoridad, el déficit de control institucional, la multiplicación de los grupos de crimen organizado y de actividades económicas ilícitas también amenazan los recursos naturales estratégicos de la nación y su desarrollo futuro.

De acuerdo con Parques Nacionales Naturales de Colombia, de 2010 a la fecha se deforestaron más de un millón de hectáreas, una gran parte para la siembra de cultivos ilícitos, y solo en el último año la cifra ya superó las 200 mil hectáreas. De seguir ese ritmo, en 20 años se habrá destruido la totalidad de esos parques. Esa amenaza se agudiza si se tiene en cuenta que los cultivos de coca, las áreas de procesamiento de drogas y los corredores del narcotráfico se están expandiendo en áreas protegidas. Para el año 2017, 16 de las 59 áreas protegidas registraban cultivos ilícitos. Un fenómeno similar se está dando con la extracción ilícita de minerales, a lo que se deben sumar la ocupación e invasión ilegal de esos parques, la cacería, la pesca, la tala de árboles, las quemaduras y la construcción de carreteras y de infraestructura, en contra de las prohibiciones señaladas en el ordenamiento jurídico.

A eso se debe sumar que la insuficiente respuesta del Estado para ocupar institucionalmente los espacios geográficos en los que delinquían estructuras desmovilizadas de las FARC facilitó la incursión y el mantenimiento de diversos aparatos armados, configurándose hoy en día como uno de los principales obstáculos para lograr el imperio de la ley, el orden democrático y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Tales condiciones no pueden ser intervenidas integralmente si el conjunto de las instituciones no llega o lo hace de forma insuficiente y si se deja a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional solas en el territorio, como si fuera su responsabilidad exclusiva. El imperio de la ley y el orden, el empoderamiento y la participación del ciudadano, la transformación social, política y económica de los territorios, así como la protección de los activos estratégicos de la nación, son elementos centrales en la nueva visión de seguridad. No se trata solo de desplegar más soldados y policías, sino de movilizar a todas las instituciones del Estado para asegurar la prestación de los servicios sociales, sustituir las economías ilícitas y propiciar la construcción de legalidad y legitimidad democrática.

Otro de los principales focos de acción será el desmantelamiento de las economías ilícitas para afectar la cadena de valor y todas las actividades con ella relacionadas, al igual que los bienes y riquezas acumulados producto del delito. La disrupción del delito supone la fragmentación y

disolución del negocio ilícito, con el fin de afectar directamente la cohesión de los GAO, los GDO y las bandas delincuenciales. Esto implica que dichas organizaciones deban ser enfrentadas buscando siempre su desarticulación y la imposibilidad de que vuelvan a constituirse o que su lugar sea ocupado por nuevas estructuras criminales. La disrupción de los negocios ilícitos trascenderá la tradicional forma de enfrentar dichos fenómenos, que se concentra en capturar las cabezas de los aparatos delincuenciales y deja intactas la infraestructura y las redes que soportan la continuidad de tales actividades.

## b. Otras economías ilegales

Entre las otras economías ilegales se encuentran el contrabando, la falsificación y la adulteración de productos, el lavado de activos, la explotación ilícita de minerales y la trata de personas.

Respecto al contrabando, se debe señalar que para el año 2016, la DIAN determinó que el contrabando técnico y abierto representó 5.109 millones de dólares, cerca al 2 % en términos del PIB o el 12 % de las importaciones totales de ese año. El contrabando, adicionalmente, puede presentarse en asocio con otras actividades ilegales como el hurto y el desvío de sustancias.

Esta relación se puede establecer al observar algunos de los factores explicativos del aumento del consumo de drogas sintéticas, nuevas sustancias psicoactivas (NSP) y medicamentos en el país. De acuerdo con el estudio nacional de consumo en población escolar, realizado en 2016, “43 mil menores de edad consumieron éxtasis” y “64 mil adolescentes tomaron algún tranquilizante sin prescripción médica durante el año anterior” (MJD, MSPS & UNODC, 2018, pp. 51-68). La oferta de éxtasis, NSP y medicamentos tranquilizantes es el resultado de complejos procesos ligados al narcotráfico, el contrabando de sustancias, el robo y la desviación de medicamentos. A su vez, tiene un impacto importante en el consumo problemático de drogas en menores de edad.

Finalmente, en cuanto a la falsificación, Colombia se encuentra dentro de los diez países donde más se producen y comercializan medicamentos falsos, de acuerdo con el Instituto Internacional de Investigación contra la Falsificación de Medicamentos (IRACM).

Por otra parte y en cuanto al lavado de activos, según los resultados obtenidos en estimaciones de trabajos académicos, los ingresos totales provenientes de la venta de cocaína en Colombia durante el año 2008 fueron aproximadamente \$13,6 billones (2,3 % del PIB), con un valor mínimo de \$9,4 billones (1,6 % de PIB) y un valor máximo de \$18 billones (3 % del PIB) (Unidad de Información y Análisis Financiero, 2018). El dinero ilícito genera impactos importantes en la economía legal receptora (tabla I-1).

Tabla I-1. Principales impactos económicos del lavado de activos en la actividad económica

<b>Distorsión de los agregados y fundamentales de la economía</b>	Altera los precios relativos de los mercados al posibilitar la venta de productos a precios artificialmente bajos o realizar compras a precios por encima del de mercado.
	Distorsiona las mediciones oficiales de las entidades públicas.
	Desequilibra los instrumentos macroeconómicos (como la tasa de cambio y la tasa de interés), debido al reintegro de divisas no contabilizadas por la autoridad monetaria, la compra de bienes a crédito a tasas no competitivas y la oferta ilegal de dinero para préstamo.
<b>Distorsión de la actividad económica legal</b>	Disminuye los incentivos para invertir y aumenta los costos por concepto de seguridad.
	Fomenta la competencia desleal en las diferentes industrias de la economía.
	Distorsiona los incentivos dentro del mercado legal (salarios, tasas de ganancia y costos de financiamiento).
	Disminuye la productividad total de la economía, al relocalizar recursos productivos (capital y trabajo) en actividades ajenas al sector legal.

Fuente: elaboración de la UIAF.

Cabe señalar que el lavado de activos también se realiza a través de las redes de tráfico de drogas y de microtráfico al igual que el consumo de alucinógenos. Así mismo, se manifiesta en la financiación de actos terroristas, el control de economías locales y la corrupción, entre otros aspectos.

Por su parte, la minería ilegal es otro componente de las economías ilegales. Datos del 2012 indican que “El 86 % [de las toneladas de oro producidas en Colombia] fue extraído a partir de las operaciones de mineros artesanales, explotadores informales y organizaciones al margen de la ley” (Dirección Nacional de Inteligencia, 2018). En correspondencia con lo anterior, un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo (2010) indicó que en el 44 % de los municipios del país existe explotación ilegal de carbón, oro u otro mineral. Así mismo, durante la elaboración del Censo Minero Departamental, se identificaron 14.357 unidades de producción minera, de las cuales tan solo el 37 % tienen título minero; mientras que el 63 % no lo tienen. En este sentido, la cifra resultante asociada a los ingresos criminales por explotación ilegal de yacimientos mineros podría aproximarse a los \$10 billones, lo que representó el 13 % del PIB Minero en el año 2012 (Unidad de Información y Análisis Financiero, 2018).

En este sentido, se registra que, para el año 2014, Colombia tenía 78.939 hectáreas distribuidas en 17 de los 32 departamentos del país (UNODC, 2016). Lo anterior, en su mayoría (79 %), se encuentra identificado en los departamentos de Antioquia y Chocó. De igual manera, existe afectación dentro de parques nacionales naturales en el interior y en zonas aledañas. De otro lado, se observa que esta economía ilegal es un sustituto para las economías ilegales como el narcotráfico. Por ello, durante el 2016, el 38 % del área minera identificada cuenta con presencia de cultivos ilícitos.

Por otra parte, la financiación de los distintos grupos criminales se adapta a factores exógenos como la tasa de cambio, los precios de los minerales y los precios internacionales de la cocaína. El DNP ha calculado que las acciones de lucha contra este flagelo han significado una pérdida de más de 72 mil millones de pesos en 4 años (DNP, 2018c) para los grupos criminales.

Lo anotado constituye una clara muestra de cómo los grupos criminales diversifican sus fuentes de financiación, y de cómo controlan a la población y los territorios a partir de la violencia y el miedo, en procura del aumento de sus ganancias. Además, la extracción y comercialización ilícitas de minerales se ha convertido en un factor de deforestación, afectación de fuentes hídricas y daños al medio ambiente, especialmente en zonas protegidas, las cuales representan en su conjunto el más importante activo estratégico de la Nación.

Bajo esta misma lógica, los grupos criminales también encuentran en el delito de trata de personas una fuente de financiación importante. En efecto, de acuerdo con las autoridades, es el tercer negocio ilegal más lucrativo en el mundo, después de las drogas y las armas. En Colombia, el 82 % de las víctimas de trata de personas son mujeres y niñas. Para el año 2018, el Centro Operativo Antitrata de Personas (COAT) registró 114 víctimas, de las cuales 94 eran mujeres y 20 hombres. En cuanto al número de víctimas por las principales modalidades, 67 personas fueron víctimas de explotación sexual y 17 de trabajos forzosos. Cabe resaltar que hay un subregistro importante del número de víctimas por la naturaleza de este delito.

### c. Violencia contra personas y comunidades en riesgo

La complejidad de los fenómenos relativos a economías ilegales aumenta cuando los grupos criminales amenazan a personas, familias y comunidades constructoras de capital social, quienes, por el ejercicio de sus funciones, actividades o cargos, ven sus derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad amenazados. Es el caso de defensores de derechos humanos y promotores de la cultura de la legalidad en los territorios.

De acuerdo con la mesa técnica de validación de información compuesta por la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) entre el 2016 y el 31 de diciembre de 2018, 232 líderes sociales y defensores de derechos humanos fueron asesinados en Colombia<sup>2</sup>. No obstante, solo el 1 % de estas personas había solicitado medidas de protección<sup>3</sup>. Estos hechos se concentraron principalmente en Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Nariño, Valle del Cauca y Chocó.

En dichos territorios, se han identificado escenarios de riesgo en los que se evidencia una dinámica de expansión de los grupos armados organizados ligada a la disputa por economías ilícitas, como lo registra la Defensoría del Pueblo (2018). En este contexto, la defensa de los derechos humanos

2 La cifra presentada corresponde al dato validado en el momento en que fue radicado el Plan Nacional de Desarrollo en el Congreso de la República. Esta cifra puede variar de acuerdo con nuevas verificaciones.

3 Entre 2016 y 2017, la UNP recibió un total de 59.162 solicitudes de protección realizadas por exintegrantes de las FARC-EP y por las poblaciones contempladas en las 15 categorías poblacionales definidas en el Decreto 1066 de 2015. En este mismo periodo se otorgaron 50.629 medidas de protección.

desencadena la estigmatización de las personas, organizaciones y movimientos que los promueven, así como la consideración de estos como contrarios a los intereses de los grupos armados presentes en el territorio<sup>4</sup>.

Buscando dar respuesta a esta situación, y anotando que el Estado ha esclarecido al menos el 53 % de estos casos, el Gobierno nacional expidió el Decreto 2137 de 2018<sup>5</sup>. Este consolida, a través del Plan de Acción Oportuna (PAO), el fortalecimiento de los esfuerzos de prevención y la garantía de la protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de líderes, dirigentes y representantes de organizaciones defensoras de derechos humanos, sociales y comunales del país.

Respecto a la violencia contra la población LGTBI, en Colombia, para 2017, la Defensoría del Pueblo atendió 155 casos de violencia y/o discriminación, de los cuales el 53 % corresponden a hombres gay, el 31 % a personas transgénero, el 10 % a mujeres lesbianas y el 6 % a bisexuales. El 60 % del total atendido concierne a violencia psicológica, seguido por el 27 % de violencia física, el 11 % de violencia económica o patrimonial y el 2 % de violencia sexual. El 100 % de los casos han demandado atención psicosocial, orientación e información en relación con los derechos en espacios públicos, sociales y culturales, e instancias y mecanismos para denunciar abusos por parte de autoridades (Defensoría del Pueblo, 2018).

Medicina Legal, a través de Forensis, reportó 478 casos de hechos de violencia contra personas LGTBI. Se destacan los homicidios, la violencia interpersonal, la violencia de pareja y entre familiares y los exámenes médico-legales por presunto delito sexual. Dadas las bajas tasas de reporte, el subregistro y la falta de denuncia, los porcentajes de participación no reflejan un volumen importante de casos, por lo que la posición de los hechos contra las personas LGTBI constituye un mejor indicador del impacto de los mismos: en relación con suicidios, violencias de pareja, violencia entre otros familiares y violencia contra niños, niñas y adolescentes, las personas de la población LGTBI se encuentran dentro de los grupos con mayor afectación, ubicándose entre los primeros cinco grupos poblacionales con afectaciones por este tipo de hechos de violencia.

---

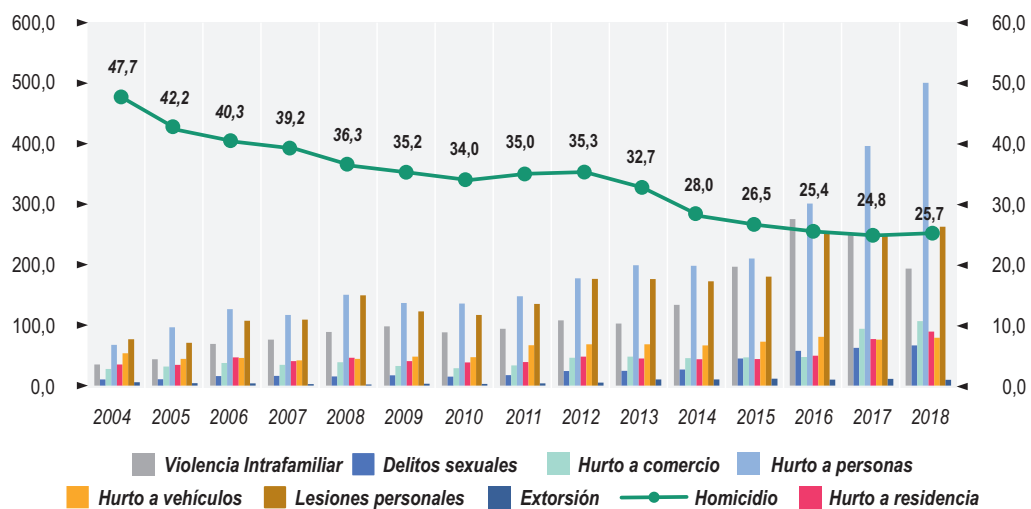
4 Se han identificado características comunes entre los líderes víctimas de homicidio, las cuales pueden agruparse de la siguiente manera: (1) defensa del territorio y de los recursos naturales, oposición a los cambios en el uso del suelo, impulso de iniciativas para la protección del ambiente, denuncia de la explotación de recursos naturales no renovables (minería) y defensa del territorio frente a intereses privados; (2) implementación a nivel territorial del Acuerdo Final en particular en lo referido a sustitución de cultivos de uso ilícito y formulación de PDET, así como a los procesos de restitución de tierras y de retorno; (3) denuncias respecto a la inversión de recursos públicos; y (4) denuncias relacionadas con temas de expendio de drogas, presencia de actores armados y utilización de niños, niñas y adolescentes en sectores periféricos de centros urbanos (Defensoría del Pueblo, 2018).

5 Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección Individual y Colectiva de los Derechos a la Vida, la Libertad, la Integridad y la Seguridad de Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas.

## d. Seguridad y Convivencia Ciudadana (SCC)

En Colombia, entre el 2004 y el 2018, el homicidio tuvo una variación de -36 %. Sin embargo, en el país aún persisten retos importantes en el escenario de seguridad ciudadana, teniendo en cuenta el comportamiento que tuvieron los delitos en este periodo de tiempo. Por ejemplo, en este periodo, se observan variaciones del 779 % en el hurto a personas, 305 % en las lesiones personales y 81 % en el hurto a vehículos (MinDefensa, 2018) (gráfica I-4).

Gráfica I-4. Panorama de Seguridad Ciudadana 2004-2018:  
tasas por delito (por cada 100.000 habitantes)



Fuente: cálculos del DNP, con base en los datos de la Dirección de Estudios Estratégicos, MinDefensa<sup>6</sup>.

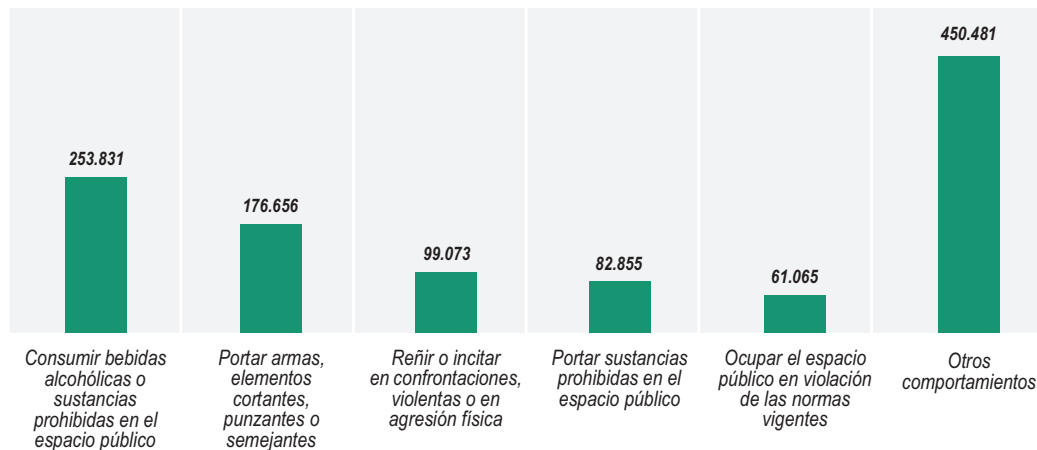
De igual forma, se registró un incremento en la percepción de inseguridad en las principales ciudades del país. En 2013, este indicador fue del 54,8 %; pero en el 2016 aumentó al 62,7 % (DANE, 2017). Por otra parte, en 2013 se presentó una victimización del 18,5 %; y en el 2016 disminuyó al 16,7 % (DANE, 2017).

En segundo lugar, a pesar de la aprobación del Código Nacional de Policía y Convivencia (CNPC), que favorece la acción preventiva frente a comportamientos contrarios a la convivencia, se ha presentado (1) una baja apropiación y compromiso por parte de las autoridades locales en la socialización e implementación del código; (2) una falta de apropiación del mismo por parte de la ciudadanía; (3) falencias en los procesos de reglamentación nacional-territorial y de recaudo de las medidas correctivas; y (4) falencias en los procedimientos y procesos a cargo de las autoridades

6 Cifras sujetas a variación por parte de MinDefensa.

de policía, que han dificultado el trabajo articulado entre la Policía Nacional y los inspectores de policía y corregidores. Esto se ve reflejado en el comportamiento que tuvieron durante el 2018 las conductas contrarias a la convivencia, donde el consumo de bebidas alcohólicas en el espacio público y el porte de armas, de elementos cortopunzantes y semejantes, fueron los comportamientos que más afectaron la convivencia en el país (gráfica I-5).

Gráfica I-5. Conductas del Código Nacional de Policía, 2018



Fuente: cálculos del DNP, con información de la Oficina del Código Nacional de Policía y Convivencia de la DISEC.

En tercer lugar, la adopción del CNPC no estuvo acompañada de un fortalecimiento de las capacidades de la institucionalidad civil, ni de los mecanismos de coordinación, tanto en las autoridades de policía, como en las autoridades del nivel nacional con competencia en esta materia. Adicionalmente, es necesario fortalecer la participación cívica y su articulación con la Fuerza Pública para identificar las amenazas a la seguridad. Los delitos contra el patrimonio económico son los que más afectan a los ciudadanos. El hurto en todas sus modalidades registra el mayor número de casos; la extorsión se mantiene en niveles muy graves, afectando desde pequeños comerciantes, hasta grandes empresas. Junto a esto, el porte ilegal de armas de fuego y de armas blancas impacta negativamente en la seguridad y la percepción de que el delincuente goza de impunidad, erosionando el Estado de derecho, la confianza en las instituciones y promoviendo la mal llamada “justicia por mano propia”. Por su parte, el secuestro sigue siendo una amenaza a la libertad personal.

Por último, el cibercrimen en Colombia tuvo un incremento del 34 % en el último año, periodo en el que se han registrado más de 60.000 denuncias de hechos que atentan contra la información, los datos y los sistemas informáticos y más de 30.000 incidentes reportados, según la Policía Nacional.



## e. Capacidades para la defensa y seguridad nacional

La defensa y protección de la soberanía e integridad del territorio nacional han exigido una Fuerza Pública moderna, fortalecida y con capacidad de acción conjunta, enfocada principalmente en superar con éxito los retos en materia de defensa y seguridad nacional. Adicionalmente, el Estado ha realizado esfuerzos que han permitido la modernización de algunas capacidades disuasivas en la última década (MinDefensa, 2009, 2015). Sin embargo, por más de cinco décadas el esfuerzo principal estuvo enfocado en atender los retos internos en materia de seguridad.

En la actualidad, las amenazas provenientes del entorno global y regional evidencian la importancia de contar con capacidades para disuadir y contrarrestar una agresión o amenaza, que repercutan en acciones hostiles contra los intereses nacionales. Por lo anterior, ha sido un imperativo estratégico desarrollar una estructura de fuerza conjunta y moderna a partir del fortalecimiento de las capacidades requeridas para el mediano y largo plazo, y de acuerdo con los resultados del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública<sup>7</sup>.

Adicionalmente, para generar impacto permanente a través de las políticas sectoriales, se requiere establecer nuevos mecanismos de articulación con otros sectores del Estado, fundamentales para la óptima protección de los activos estratégicos de la Nación ante las nuevas y persistentes amenazas. A su vez, se identifican riesgos emergentes para la defensa y seguridad nacionales, tales como el empleo del mar y de los ríos para actividades económicas ilegales (por ejemplo, la exploración y la explotación no autorizada de recursos estratégicos de la Nación), las amenazas criminales desde el ciberespacio y la actividad criminal que afecta la biodiversidad, el medio ambiente y los recursos naturales.

## f. Control integral marítimo, terrestre, aéreo, fluvial, espacio y ciberespacio

Una de las principales actividades de la seguridad integral marítima<sup>8</sup> y fluvial (SIMF) es proteger la movilidad de la carga a través de los medios de transporte marítimo y fluvial, toda vez que en Colombia se realizan 22.916 arribos anuales a los puertos, los cuales requieren de seguridad y protección para la prevención de eventos adversos. Entre estos, se presentaron, en el 2017, 86 siniestros marítimos y 81 eventos que afectaron la protección en buques (Dirección General Marítima, 2018). Para mantener la SIMF, se cuenta con 8 estaciones de control de tráfico

7 Véase Resolución 7144 de 2018.

8 Seguridad Integral Marítima es la gestión conjunta entre la Autoridad Marítima Colombiana y los usuarios, dirigida a minimizar el riesgo para el hombre, el medio y los bienes, derivado de las actividades marítimas. Lo anterior, garantizando el cumplimiento de normas de carácter internacional y local, con el fin de salvaguardar la vida humana en el mar, prevenir la contaminación del medio marino y proteger los buques y las instalaciones portuarias (Dirección General Marítima, 2014, p. 65).

marítimo, 90 cartas náuticas y se ha alcanzado una cobertura del 76 % en señalización marítima. Sin embargo, se mantienen brechas que no permiten una cobertura total del territorio marítimo colombiano (Dirección General Marítima, 2018).

La red hidrográfica de Colombia se constituye en la principal vía de transporte en algunas zonas del país. La Armada Nacional y la Dirección General Marítima prestan protección y regulan la actividad fluvial en el 70 % de la red fluvial primaria navegable y en menos del 60 % de las redes fluviales secundarias y terciarias. La ausencia de una cobertura total de la red fluvial del país ha posibilitado el uso de vías de transporte por parte de organizaciones criminales. Durante 2018, se registraron al menos 549 operaciones contra el narcotráfico y 249 operaciones contra la extracción ilícita de minerales en los ríos principales navegables del país bajo jurisdicción de la Armada Nacional.

En materia de seguridad aérea, el Decreto 2937 de 2010 constituyó la Fuerza Aérea Colombiana como autoridad aeronáutica de la aviación del Estado (aeronaves utilizadas en servicios militares, de aduanas o de policía). Sin embargo, el ejercicio de esta autoridad requiere un ajuste normativo y mecanismos de coordinación entre la FAC y la Aeronáutica Civil para fortalecer la preservación de la seguridad aérea y facilitar la coordinación necesaria para estandarizar y articular procedimientos entre las distintas fuerzas e instituciones que hacen parte de la aviación del Estado y la aviación civil y comercial.

## g. Diplomacia para la defensa y seguridad nacional

Un elemento que contribuye a una mejor respuesta ante los riesgos a la seguridad nacional es la diplomacia para la defensa. En un mundo cada vez más interdependiente, la seguridad del país depende de la seguridad de la región y de la del hemisferio. La construcción y mantenimiento de condiciones de seguridad y paz requieren la concertación de líneas de acción por parte de los gobiernos y la definición de un marco eficaz de cooperación. Contribuir a mantener la paz y la seguridad internacionales es una prioridad, al igual que trabajar con países de la región, del hemisferio y de otras latitudes, principalmente, para prevenir y eliminar las amenazas; al igual que para preservar los derechos humanos, la libertad y el régimen democrático. Estas condiciones se consideran indispensables para garantizar la estabilidad política y la paz. Por tanto, es necesario fortalecer la internacionalización del sector defensa y seguridad, orientada a robustecer la cooperación, mejorar las capacidades e impulsar la exportación de estas en los ámbitos bilateral y multilateral.

En el marco de la seguridad cooperativa, la diplomacia se ha posicionado como uno de los principales medios que puede utilizar el país para garantizar su defensa y seguridad ante las amenazas externas, con un enfoque disuasivo. Para ello, el país tiene el reto de desarrollar y mantener capacidades militares con el propósito de disuadir cualquier agresión que se pudiese llevar a cabo. En este contexto, el sector defensa viene realizando un importante esfuerzo para liderar

modelos de seguridad cooperativa y profundizar alianzas con países estratégicos, al tiempo que ha realizado esfuerzos para proyectarse como oferente de cooperación, miembro de organizaciones y actor partícipe en misiones de carácter internacional, con el fin de intercambiar conocimientos y acceder a mejores prácticas.

También se hacen necesarias las acciones para cerrar las fronteras al delito y a los delincuentes. La seguridad fronteriza, amenazada por el delito transnacional y por organizaciones ilegales de diferente índole que afectan a Colombia y a sus países vecinos, requiere una respuesta coordinada, conjunta, combinada y transnacional. Por tanto, se fortalecerán los acuerdos en materia de seguridad y defensa en el marco de herramientas como los Planes Binacionales de Seguridad Fronteriza suscritos con Panamá, Ecuador, Perú y Brasil (2011), al tiempo que se les dará prevalencia a los demás acuerdos gubernamentales del sector defensa y seguridad que contribuyan a la vigencia de la legalidad en las fronteras. Las acciones y estrategias en esta materia, previstas en las Comisiones Binacionales Fronterizas, se articularán con dichos planes y con los Planes Operativos Anuales Binacionales (POAB).

Finalmente, se llevarán a cabo acciones para combatir los delitos transnacionales; especialmente, la trata de personas, y el tráfico de drogas, armas, migrantes, minerales y recursos naturales. En tal sentido, se pondrán en marcha acciones con otros países para contrarrestar las amenazas ligadas al crimen organizado transnacional en los dominios terrestre, marítimo, fluvial, aéreo, espacial y cibernético.

## h. Inteligencia y contrainteligencia

La función de inteligencia y contrainteligencia, mediante el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades de los organismos con responsabilidad en esta materia, ha permitido la orientación de esfuerzos de inteligencia hacia la anticipación, detección y respuesta oportuna para la toma de decisiones (desde lo táctico hasta lo estratégico), que permite garantizar los intereses y objetivos nacionales mediante la identificación de oportunidades, riesgos y amenazas tradicionales, contemporáneas y emergentes contra la seguridad del Estado colombiano.

Adicionalmente, bajo la Ley de Inteligencia (Ley 1621 de 2013), se han implementado mecanismos de integración e interoperabilidad de los organismos de inteligencia y contrainteligencia nacionales que requieren continuidad y ampliación, con el propósito de hacer más efectivas la protección y la defensa de los intereses nacionales (DNP, 2018b). En los últimos años, también se ha hecho evidente la necesidad de fortalecer las capacidades y las actividades desde la dimensión nacional e internacional, mediante el cierre de brechas tecnológicas, el mantenimiento de la idoneidad, la especialización y administración del talento humano, el desarrollo de la infraestructura física y el fortalecimiento de la cooperación y la coordinación, de manera que se dé respuesta oportuna y eficiente a los requerimientos actuales del Estado colombiano.

## i. Bienestar de la Fuerza Pública y fortalecimiento de las capacidades empresariales

Los miembros de la Fuerza Pública han sido quienes han obtenido con su esfuerzo y sacrificio los grandes logros en materia de seguridad que el país reconoce. Por ello, y debido a la persistencia de importantes desafíos en materia de seguridad y defensa, se hace necesario seguir respondiendo a los retos que enfrenta el sector en materia de bienestar, seguridad jurídica, defensa técnica y especializada, Justicia Penal Militar, modelo de solución de vivienda, reconocimiento a los veteranos, beneficios para el personal activo, retirado y su núcleo familiar, estabilidad del sistema de salud de las FF. MM. y PONAL, sostenibilidad del sistema pensional y memoria histórica.

De otro lado, a lo largo de los últimos 10 años, el GSED se ha posicionado como uno de los grupos empresariales más grandes del país gracias a las gestiones enfocadas en la estructuración y organización de su funcionamiento, la implementación de buenas prácticas de gobierno corporativo, el seguimiento a la gestión y el desarrollo de capacidades y procesos eficientes. Lo anterior se ha llevado a cabo en cumplimiento del propósito superior de apoyar a la Fuerza Pública, y buscando obtener la autosuficiencia y la independencia tecnológica de sus capacidades, así como incentivar el desarrollo económico e industrial del país.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivo 1. Control institucional del territorio. Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) para el fortalecimiento del Estado social de derecho

Transitar del control militar y policial al control institucional, mediante la acción unificada de las instituciones del Estado, las entidades privadas, las organizaciones civiles, la cooperación internacional y la Fuerza Pública.

#### **Estrategias**

- El Consejo de Seguridad Nacional declarará Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) a territorios que sean relevantes para la seguridad nacional; la protección del agua, la biodiversidad y el medio ambiente, activos estratégicos de la Nación, y aquellos que sean más afectados por la criminalidad y las economías ilícitas, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado. Tales zonas serán objeto de planes integrales de intervención con una duración mínima de cinco años, para fortalecer el Estado social de derecho, serán prioridad para la prestación de servicios sociales y de medidas reforzadas de protección a la población civil.

- El Gobierno nacional formulará, implementará y evaluará proyectos de sustitución de economías ilícitas por economías lícitas en territorios priorizados, la promoción de la cultura de la legalidad y la legitimidad del Estado.
- MinDefensa definirá la estrategia de intervención militar y policial, en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), a partir de su microfocalización y los planes militares y de policía.
- MinJusticia promoverá y adoptará, dentro del ámbito de sus competencias, medidas de priorización de acceso a la justicia y promoción de los métodos de resolución de conflictos en las zonas estratégicas de intervención integral.
- MinDefensa, a través de la Fuerza Pública, contribuirá a la acción unificada del Estado en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral, para lo cual deberá fortalecer dichas capacidades y la acción integral, así como poner al servicio de otros sectores las capacidades de ingenieros militares y de las empresas del sector, para el desarrollo de obras de infraestructura y gestión social para el desarrollo, dando prioridad a la generación de condiciones de seguridad para los colombianos.
- MinDefensa, a través de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, MinAmbiente, y en coordinación con la Fiscalía General de la Nación y las autoridades ambientales, crearán una fuerza de Protección Integral Ambiental para proteger de amenazas internas y externas sobre los recursos hídricos, la biodiversidad y el medio ambiente.
- MinDefensa y la Consejería de Estabilización deberán adoptar las medidas necesarias para coordinar el componente de seguridad para la implementación de los PDET, en el marco de la política de seguridad y de los planes militares y de policía.

## b. Objetivo 2. Disrupción del delito para la lucha contra la criminalidad, economías criminales y sustitución de economías ilícitas por economías lícitas

Sustituir las economías ilícitas por lícitas a través de su disrupción, la desarticulación de las estructuras de crimen organizado atacando su espectro completo y la transformación estructural de los territorios.

### Estrategias

- El Gobierno nacional, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, desarticulará y afectará las estructuras criminales, al tiempo que desarrollará procesos investigativos de extinción de dominio y lavado de activos, que permitan afectar las redes financieras y la cadena de valor de las actividades ilícitas.

- El Gobierno nacional, a través del Gabinete de Paz, garantizará una estrategia que articule los planes especiales de intervención de las ZEII con los programas de desarrollo con enfoque territorial, los planes de acción para la transformación rural, los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo y los planes nacionales sectoriales, con el fin de lograr la sustitución de economías ilícitas por lícitas.
- El Gobierno nacional, a través de las entidades competentes, articulará esfuerzos interinstitucionales y promoverá el marco normativo necesario para afectar estructuralmente la explotación y comercialización ilícitas de minerales, y la utilización de medios mecanizados en esta actividad criminal; al tiempo que se potenciará la lucha contra el contrabando y los demás fenómenos criminales. Esto se hará con el fin de lograr la identificación y la desarticulación de sistemas de economía criminal, vinculados a estas actividades ilícitas.
- El Gobierno nacional, a través de las entidades competentes, fortalecerá la cooperación internacional para la lucha contra el crimen organizado transnacional, con el fin de mejorar la interoperabilidad y hacer más eficientes las estrategias para contrarrestar este flagelo.
- El Gobierno nacional potenciará y mejorará los recursos, mecanismos y procedimientos de investigación, judicialización y colaboración entre las autoridades de investigación y juzgamiento para contrarrestar amenazas y sistemas criminales.
- MinDefensa definirá un plan para fortalecer las capacidades de la Policía Judicial y de Investigación Criminal de la Policía Nacional, a fin de mejorar la calidad y la cantidad de unidades disponibles, además de articular esfuerzos con la Fiscalía General de la Nación en contra del desmantelamiento de estructuras del crimen organizado, así como el fortalecimiento de capacidades tecnológicas y logísticas.
- El Consejo de Seguridad Nacional adoptará una Estrategia Nacional de Inteligencia para mejorar las capacidades de inteligencia y de contrainteligencia. Esta estará liderada por la Consejería de Seguridad Nacional con la Junta de Inteligencia Conjunta y las entidades del Gobierno nacional. Participarán en su elaboración la Junta de Inteligencia Conjunta y las entidades del Gobierno que determine el Consejo Nacional de Seguridad.
- El Gobierno nacional dinamizará espacios multilaterales para fortalecer la cooperación regional e internacional contra el fenómeno de la delincuencia organizada transnacional, con especial énfasis en la identificación y desarticulación de las redes transnacionales de crimen organizado y la protección de fronteras, garantizando la seguridad y la integridad territorial. Estos esfuerzos se enmarcarán en la normatividad internacional vigente, así como en los foros regionales dispuestos para combatir la amenaza.
- El Gobierno nacional promoverá la participación del sector privado en la lucha contra la minería ilegal, mediante la implementación de prácticas de diligencia debida a lo largo de la cadena de suministro de minerales e intercambio de información, mediante la introducción de prácticas alineadas con la *Guía de diligencia debida de la OCDE para cadenas responsables de suministro de minerales en zonas afectadas por conflictos de alto riesgo*.
- MinDefensa, a través de la Fuerza Pública, prestará apoyo especial de seguridad a las actividades de interés general y de utilidad pública, y a la protección de los activos estratégicos de la Nación.

### c. Objetivo 3. Política integral de lucha contra las drogas (erradicación de cultivos, reducción de la disponibilidad, prevención del consumo y acción unificada)

Implementar la política integral contra las drogas basada en estrategias efectivas que buscan reducir el consumo y la disponibilidad de drogas, con especial énfasis en cultivos ilícitos; desarticular organizaciones criminales; afectar las economías y rentas ilícitas, y crear condiciones para la transformación territorial y el tránsito a economías lícitas.

#### Estrategias

- El Gobierno nacional implementará la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas, aprobada por el Consejo Nacional de Estupefacientes. La implementación de esta política deberá estar articulada con las diferentes políticas sectoriales, las estrategias contempladas en este Plan Nacional de Desarrollo y la oferta institucional existente.
- MinDefensa, en coordinación con MinJusticia y las entidades responsables de los programas de sustitución de cultivos ilícitos, definirá las estrategias orientadas a la reducción de los cultivos ilícitos de coca, amapola y marihuana. En las ZEII, esta coordinación se hará en el marco del Consejo de Seguridad Nacional y de los planes especiales de intervención integral.
- El Gobierno nacional adoptará acciones estratégicas, potenciando por medio de MinDefensa las capacidades de interdicción aérea, marítima, fluvial y terrestre de insumos, sustancias químicas y precursores utilizados en la producción de drogas de origen natural y sintético.
- El Gobierno nacional, a través de MinDefensa, diseñará e implementará una estrategia de control de los ríos, con el fin de afectar el negocio del narcotráfico, la movilidad de los grupos armados organizados y su presencia en los territorios.
- MinJusticia, en el marco del CNE, diseñará e implementará el Centro Estratégico de Seguimiento a la Política Integral contra las Drogas, como parte del Observatorio de Drogas de Colombia. Mediante esta herramienta, se centralizará y administrará la información producida por todas las entidades responsables de la implementación de la política, para hacer el seguimiento de indicadores estratégicos estructurados en varios niveles, en tiempo real, y suministrar información para la toma de decisiones.
- Con el propósito de fortalecer el sistema nacional antilavado y contra la financiación del terrorismo, MinJusticia promoverá el desarrollo de iniciativas de política pública en el marco de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos y los estándares internacionales, de manera articulada con la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas.

- En el marco de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas, MinJusticia realizará o apoyará estudios en coordinación con otras entidades, en el marco del Observatorio de Drogas de Colombia.
- MinJusticia, en coordinación con la Cancillería, promoverá la acción coordinada nacional e internacional para fortalecer el control y la fiscalización de sustancias químicas y minimizar su desvío o mal uso.
- El Gobierno aumentará las capacidades de detección, identificación y caracterización integral de las nuevas sustancias psicoactivas y las dinámicas sociales, económicas y criminales asociadas, con el fin de formular políticas para su contención en materia de reducción de la disponibilidad, prevención del consumo en población joven y reducción del daño causado por el consumo.
- Para la erradicación de las zonas de miedo y la comercialización local de drogas en entornos priorizados: (1) el Gobierno nacional, en asocio con los entes territoriales, el sector privado y las comunidades afectadas por el fenómeno del microtráfico y la comercialización local de drogas (particularmente en entornos escolares y parques), formulará e implementará acciones integrales para el abordaje local de la problemática; y (2) las acciones de abordaje integral serán formuladas desde la perspectiva de la articulación para la acción unificada del Estado, la estabilización territorial, la seguridad y la convivencia ciudadana, la intervención social para la reducción de la vulnerabilidad social y el seguimiento y evaluación de las acciones que se tomen.
- La Cancillería, con apoyo de MinJusticia y las demás instituciones competentes, coordinará la participación de Colombia en los diferentes foros y escenarios internacionales, con el propósito de posicionar los intereses del país y fortalecer la oferta y la demanda de cooperación relacionada con drogas, en línea con los objetivos de la Política Integral. Así mismo, el Gobierno nacional liderará la formulación e implementación del Centro Internacional de Fusión de Información Antidrogas.

#### d. Objetivo 4. Lucha contra el lavado de activos y financiación de la criminalidad (lavado de activos, testaferrato y extinción de dominio)

Incrementar la efectividad del Estado para perseguir los dineros ilícitos, fortaleciendo la inteligencia, la judicialización y la extinción de dominio, mediante el diseño e implementación de una estrategia que permita una minimización contundente de los dineros que ingresan a la economía legal producto de las actividades ilícitas que desarrolla la delincuencia organizada.

#### **Estrategias**

- Crear y poner en funcionamiento el Centro de Coordinación contras las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo como una instancia permanente, con el objetivo de perseguir y dismantelar las redes de dinero y bienes de origen ilícito o empleados en actividades ilícitas, lavado de activos y financiación de terrorismo. El Centro también deberá



contribuir al análisis de los sistemas de economías ilícitas para formular iniciativas orientadas a lograr su disrupción. El Centro permitirá el trabajo conjunto y coordinado de la Fuerza Pública, los organismos que realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia, la Fiscalía General de la Nación y las autoridades judiciales, en el marco de cada una de sus competencias. El proceso de creación legal e implementación será coordinado por la Presidencia de la República mediante la Consejería de Seguridad Nacional.

- El Gobierno nacional, por medio de la UIAF y de forma articulada con los objetivos en materia de lucha contra la delincuencia organizada y las economías ilícitas, trabajará en el fortalecimiento de instrumentos de análisis y en nuevas estructuras y esquemas de trabajo con enfoques alternativos, para conseguir mayor efectividad contra lavado de activos, sentencias judiciales, medidas cautelares y extinción de dominio.
- El Consejo de Seguridad Nacional (CSN), con el apoyo de la UIAF, como secretaría técnica del Centro de Coordinación contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo, coordinará el diseño e implementación de una estrategia y política pública que fortalezca la capacidad de prevención, persecución y sanción del Estado respecto a los dineros ilícitos, así como la de lograr la disrupción de las economías ilícitas. La estrategia fortalecerá los instrumentos y mecanismos del sistema ALA/CFT (Sistema Antilavado de Activos y contra Financiación del Terrorismo) a partir del mejoramiento de la coordinación y articulación nacional, los canales de comunicación e intercambio de información estratégica entre los integrantes del sistema ALA/CFT, sobre la base de la confianza. Así mismo, se buscará conocer las vulnerabilidades, amenazas y riesgos en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo a nivel nacional y departamental, a partir de la generación de productos que sirvan tanto de herramienta de apoyo para las labores de prevención y detección de los sectores público y privado, como de insumo para la actualización y/o construcción de sus matrices de riesgo.

## e. Objetivo 5. Pacto por la vida (protección a personas y comunidades en riesgo)

Fortalecer las medidas de prevención y protección a personas y comunidades en riesgo, en particular a víctimas, líderes sociales, defensores de derechos humanos.

### Estrategias

- Las alertas tempranas que sean emitidas con los mecanismos dispuestos para ello serán atendidas con carácter de urgencia por parte de MinInterior y MinDefensa. Del mismo modo, la Consejería de Seguridad Nacional y la Consejería de Derechos Humanos harán seguimiento a las medidas que se adopten para su atención.
- Se enfocará la persecución judicial y de la Fuerza Pública no solo contra quienes tienen orden de captura por homicidios de líderes sociales, sino contra los cabecillas de las estructuras criminales

a las que estos pertenecen. Esto elevará el costo de los homicidios a los cabecillas, multiplicará la efectividad del Estado, reducirá la impunidad y constituirá una estrategia de disuasión de nuevos actos de violencia que afecten a dicha población.

- MinInterior, por medio de la Unidad Nacional de Protección, buscará reducir el tiempo de respuesta promedio entre solicitud y aprobación de medidas de protección para defensores de derechos humanos y otras poblaciones previstas en el marco del Decreto 1066 de 2015. Para lo anterior:
  - » Diseñará e implementará una plataforma de alerta que permita atender de manera oportuna los momentos críticos de violencia y victimización, potenciando instrumentos tecnológicos que fortalezcan la capacidad de reacción de la institucionalidad en la prevención de hechos victimizantes sobre violaciones a los derechos de personas, sectores y comunidades en el territorio.
  - » Realizará la reingeniería al proceso de evaluación de riesgo, con el propósito de optimizar los tiempos y garantizar la respuesta oportuna a los casos reportados.
  - » Adelantará los ajustes normativos necesarios para eliminar barreras en el proceso de evaluación de riesgo.
  - » Aumentará la periodicidad con que se reúnen los CERREM colectivos en las regiones.
  - » Diseñará e impartirá capacitaciones en medidas de protección colectivas.
- MinInterior formulará e implementará la Política Pública Nacional de Prevención y Protección de Líderes Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos, acorde con los lineamientos del objetivo 5 “Pacto por la vida (protección a personas y comunidades en riesgo)” de la línea A “Seguridad, autoridad y orden para la libertad” de este Pacto por la legalidad<sup>9</sup>. La política contendrá: (1) un protocolo de articulación e implementación de medidas, desde la etapa inicial del proceso hasta la protección efectiva de derechos; 2) un lineamiento único para la coordinación de las estrategias y medidas de prevención de los diferentes grupos poblacionales en riesgo, y (3) diversas estrategias, medidas y protocolos de prevención y protección, con enfoques diferenciales (género, grupos étnicos, ciclo vital, discapacidad). En particular:
  - » Diseñará y pondrá en marcha el Plan de Acción Oportuna (PAO) para la Protección de Líderes Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos.
  - » Brindará asistencia técnica para la adopción de instrumentos de prevención y protección de líderes sociales, comunitarios, indígenas, políticos, periodistas y, en general, de quienes están al frente de causas que defienden derechos humanos.
- En términos de convivencia pacífica y seguridad ciudadana, se buscará la incorporación del enfoque diferencial en los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y la intervención de la Unidad Nacional de Protección para la prevención y la protección de los ciudadanos LGBTI, en particular de los líderes y defensores de derechos humanos. Así mismo,

9 Procuraduría General de la Nación, comunicación oficial, 17 de octubre de 2018.

se generarán estrategias para garantizar la cualificación de los funcionarios del aparato judicial para que en su labor reconozcan y garanticen los derechos de las personas LGBTI.

- MinInterior, en coordinación con la Consejería Presidencial de los Derechos Humanos y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), realizará un diagnóstico de las violencias en contra de la población LGBTI en el marco del conflicto armado, en razón a su orientación sexual, su identidad o su orientación de género, en la que se identifiquen los hechos victimizantes que afectan a este grupo poblacional.
- Por último, en relación con los procesos de participación ciudadana, con el liderazgo de MinInterior y de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, se propone promover el fortalecimiento organizativo, los mecanismos e instancias de participación ciudadana y el empoderamiento de las organizaciones comunitarias para la incidencia política de la población LGBTI.

## f. Objetivo 6. Capacidades de Defensa y Seguridad Nacional

Fortalecer el marco normativo, institucional y organizacional, así como las capacidades para la protección de la integridad territorial, la soberanía nacional y los intereses nacionales de la biodiversidad, el medio ambiente y los recursos naturales, como activos estratégicos de la nación, buscando la articulación de todas las entidades del Estado, en el marco de una política de seguridad y defensa nacional basada en la disuasión.

### Estrategias

- El Gobierno Nacional, a través de la Consejería de Seguridad Nacional y con la participación de las entidades competentes del Estado, elaborará la Estrategia de Seguridad Nacional. La Estrategia identificará los intereses nacionales y dispondrá la forma en que estos serán protegidos y potencializados. La adopción de la Estrategia la hará el Consejo de Seguridad Nacional, en cabeza del presidente de la República.
- El Gobierno nacional fortalecerá las capacidades estratégicas necesarias con una postura defensiva, en particular para las capacidades de movimiento y maniobra, defensa aérea, fuegos, inteligencia, mando y control, sostenimiento, protección y ciberdefensa, teniendo en cuenta las disposiciones adoptadas en la estrategia de defensa y seguridad nacional.
- MinDefensa implementará e institucionalizará, a partir de un enfoque de acción conjunta, coordinada e interinstitucional, un mecanismo que integre las capacidades de las Fuerzas Militares, para enfrentar los riesgos que afectan la defensa nacional.
- El Gobierno nacional, a través de MinDefensa y MinHacienda, llevará a cabo acciones tendientes a fortalecer el pie de fuerza de la Fuerza Pública, de conformidad con el comportamiento de la amenaza.

## g. Objetivo 7. Control integral marítimo, terrestre, aéreo, fluvial, espacial y ciberespacial

Se promoverá el control terrestre, aéreo, marítimo, fluvial, espacial y ciberespacial mediante el desarrollo y la integración de las capacidades y el desarrollo de operaciones conjuntas, combinadas y coordinadas.

### Estrategias

- Se diseñará el marco estratégico marítimo y fluvial del Estado, para mejorar la gobernanza marino-costera y fluvial, ordenar el territorio marítimo y desarrollar el transporte, el turismo, la recreación y el comercio marítimo y fluvial, así como el crecimiento de la industria, la minería marina y submarina, entre otros aspectos. MinDefensa, en coordinación con MinTransporte, llevará a cabo la formulación de la estrategia de control integral fluvial que vincule las acciones para la seguridad efectiva en los ríos. El control fluvial es prioritario.
- MinDefensa, en coordinación con las demás entidades competentes, diseñará e implementará un sistema que contribuya a la seguridad integral marítima, fluvial y portuaria, conforme a la Política de Defensa y Seguridad y la Estrategia de Seguridad Nacional. Así mismo, se desarrollarán acciones para incrementar las capacidades de atención de emergencias marítimas y fluviales.
- MinDefensa diseñará e integrará un sistema que contribuya a la defensa aérea del país (estrategia sujeta a disponibilidad presupuestal). Así mismo, se promoverá, junto con las instituciones competentes, la actualización del marco normativo que regula el ejercicio de las actividades aéreas en Colombia.
- El Gobierno nacional mejorará la gestión interinstitucional en las fronteras, con el fin de salvaguardar la integridad territorial.
- El Gobierno nacional fortalecerá las capacidades de ciberseguridad y ciberdefensa, para garantizar los intereses nacionales.
- El Gobierno nacional, a través de MinTransporte, MinDefensa, el DNP y MinHacienda, impulsará la creación de un servicio naviero para la prestación del servicio público esencial de transporte marítimo y fluvial por parte del Estado, en las regiones aisladas o de difícil acceso y conectividad del país. Previo a ello, se tendrán que adelantar estudios en materia jurídica, técnica, financiera y presupuestal que soporten el modelo de negocio y le permitan al Gobierno determinar la viabilidad del proyecto. Lo anterior, en articulación con lo definido en el Pacto por el transporte y la logística, línea C “Corredores estratégicos intermodales”.

## h. Objetivo 8. Diplomacia para la defensa y la seguridad nacionales

En el marco de la política exterior del Gobierno nacional, potenciar la capacidad disuasiva, la influencia y la cooperación internacional, mediante modelos de seguridad cooperativa y una diplomacia para la defensa que profundice las alianzas con actores internacionales considerados estratégicos y con intereses y valores comunes, al igual que fortalecer las relaciones con la comunidad internacional.

### Estrategias

- MinDefensa ampliará, en los ámbitos bilateral y multilateral, la internacionalización del sector defensa, por medio del trabajo con actores internacionales, buscando el intercambio de conocimientos y experiencias en áreas de interés común.
- MinDefensa, en coordinación con la Cancillería, fomentará y profundizará las relaciones con actores estratégicos, con el fin de potenciar la capacidad para defender eficazmente la independencia, la soberanía y la integridad territorial, buscando también contribuir a la seguridad cooperativa y a la paz internacional.
- MinDefensa elaborará los lineamientos para desarrollar las capacidades estratégicas necesarias para participar en misiones internacionales, buscando capitalizar las oportunidades que ofrecen estos espacios, para alcanzar un mejor desempeño en áreas operacionales, doctrinales y de cooperación como desarrollo de la Política Exterior de Colombia.

## i. Objetivo 9. Estrategia nacional de inteligencia y fortalecimiento de la inteligencia y la contrainteligencia

Fortalecer las capacidades de Inteligencia y Contrainteligencia frente a las oportunidades, los riesgos y las amenazas que impacten la seguridad nacional, la competitividad y desarrollo del país, al tiempo que se conviertan en un instrumento que oriente eficazmente la toma de decisiones del alto Gobierno y la construcción de políticas públicas que favorezcan la realización de los fines de tales actividades, conforme a la ley.

### Estrategias

- El Consejo de Seguridad Nacional adoptará una Estrategia Nacional de Inteligencia, la cual será elaborada con la comunidad de inteligencia, los diferentes ministerios y las entidades concernientes, con la coordinación de la Consejería de Seguridad Nacional.

- La Dirección Nacional de Inteligencia, que depende directamente de la Presidencia de la República, MinDefensa, MinHacienda y las demás entidades que hacen parte de la Junta de Inteligencia Conjunta, continuarán fortaleciendo el desarrollo de las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia para el apoyo a la toma de decisiones en términos de valoración de los riesgos frente a las amenazas contra el orden constitucional, la democracia y la seguridad nacional que generan las actividades criminales o las provenientes del exterior, así como las oportunidades que impacten la política pública y los intereses nacionales.
- Se fortalecerá la Junta de Inteligencia Conjunta, en los términos establecidos en la Ley 1621 de 2013, y la coordinación y el intercambio de información entre los diferentes organismos que realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia.
- Se fortalecerán las capacidades y las actividades de coordinación y cooperación en materia de Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia Estratégica IECE en el marco del Plan Nacional de Inteligencia. Se buscará la obtención, la integración y el intercambio de información y la transferencia de tecnología, conocimientos y experiencias, que fortalezcan tales actividades.
- Se trabajará con la comunidad de inteligencia nacional para fortalecer el marco jurídico y la coordinación integral, y se establecerá una red de vínculos internacionales con organismos homólogos.
- La DNI continuará potenciando las competencias, las habilidades y las capacidades de los funcionarios para el desarrollo de las actividades de IECE. Para el efecto, se revisarán el diseño y la aplicación de los programas de formación y capacitación, lo que incluye mejorar los estándares, las metodologías y las herramientas tecnológicas disponibles. Se mantendrá el acompañamiento de la ONU y de instituciones académicas en el desarrollo del programa de capacitación en DIH y DD. HH.
- La DNI continuará potenciando las competencias, las habilidades y las capacidades de los funcionarios para el desarrollo de las actividades de IECE, al igual que los demás organismos deberán fortalecer el cumplimiento de su función, conforme al Plan Nacional de Inteligencia que aprueba anualmente el Consejo de Seguridad Nacional.
- Se diseñará e implementará un modelo de gestión, producción y transferencia del conocimiento e información en inteligencia y contrainteligencia, que permita retener el conocimiento generado en el interior y el exterior, para que contribuya con los programas de formación y la gestión institucional.
- Los organismos que realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia actualizarán y desarrollarán la infraestructura y el soporte de servicios TIC, integrando las aplicaciones, los usuarios, la infraestructura y los servicios, y propiciando la protección de las actividades, los agentes, los medios, los métodos y las fuentes empleados. Se fortalecerá el sistema de gestión de seguridad de la información, a partir de la implementación de buenas prácticas y estándares nacionales e internacionales.

- El Gobierno nacional, a través de la DNI y la UIAF, adelantará un proceso de adecuación organizacional de su estructura y su planta de personal. Así mismo, consolidará su sistema de gestión institucional y revisará el marco normativo que permita ampliar su capacidad operacional a nivel nacional e internacional. En el Caso de la DNI, se construirá y dotará la segunda fase de la sede para contar con instalaciones seguras y adecuadas para el desarrollo de las actividades de IECE.

## j. Objetivo 10. Gestión y transformación del sector defensa

Continuar con el proceso de transformación y modernización del sector defensa, con el fin de mejorar los procesos de planeación estratégica y presupuestal para la planeación y el desarrollo de las capacidades requeridas en el mediano y largo plazo por la Fuerza Pública, en cumplimiento de la misión constitucional, en las diferentes áreas misionales, con transparencia, efectividad y sostenibilidad.

### Estrategias

- MinDefensa, en conjunto con la Fuerza Pública, fortalecerá los programas de educación para continuar con la profesionalización del personal militar y policial. Estos programas comprenden el mejoramiento del sistema educativo en términos de metodología, currículos e infraestructura para el desarrollo de los procesos formativos, la acreditación de alta calidad institucional y de los programas de las escuelas de formación, así como el fortalecimiento de los procesos de internacionalización y bilingüismo. Lo anterior se realizará de la mano con acciones que tiendan a fortalecer la rigurosidad de los procesos de selección, méritos y reconocimientos para la prestación del servicio militar, de tal forma que se estimule la incorporación de los mejores jóvenes.
- MinDefensa diseñará y desarrollará la estructura de fuerza de mediano y largo plazo, a partir de la implementación del Modelo de Planeación y Desarrollo de las Capacidades de la Fuerza Pública.
- MinDefensa consolidará la planeación por capacidades y la iniciativa de sostenibilidad y eficiencia del gasto del sector, de tal manera que el presupuesto responda de manera directa a la estrategia y a la Política de Defensa y Seguridad Nacional.
- MinDefensa fortalecerá las competencias militares y policiales<sup>10</sup> del capital humano de la Fuerza Pública, optimizará los procesos logísticos, implementará herramientas de eficiencia del gasto y articulará los flujos de información entre los sistemas y las plataformas tecnológicas, para dar continuidad al proceso de transformación y modernización de la Fuerza Pública.

---

<sup>10</sup> Conjunto de conocimientos, habilidades, experiencias y actitudes con que deben contar los integrantes de la Fuerza Pública para responder a las amenazas y oportunidades que presenta el entorno para la defensa y seguridad nacional.

- En el marco del fortalecimiento del mando y control, se construirán unas instalaciones físicas que permitan planear y dirigir las actividades misionales de MinDefensa, que superen la vulnerabilidad de las actuales<sup>11</sup>.
- MinDefensa mejorará las capacidades técnicas y los mecanismos de control, evaluación y seguimiento para la gestión del ministerio.
- MinDefensa generará una estructura que permita administrar los bienes inmobiliarios del sector defensa y realizar acciones para la gestión de los inmuebles de propiedad del sector defensa, buscando implementar normas que permitan la diversificación de su uso a nivel nacional.
- MinDefensa promoverá el uso de la Red Integrada de Comunicaciones (RIC), con el fin de que esta red sea la principal proveedora de servicios de comunicaciones en el sector defensa, lo que permitirá mejorar su cobertura y sus tiempos de respuesta para la solución de incidentes.
- MinDefensa generará una estructura interna adecuada para la defensa jurídica del sector defensa acorde a sus niveles de litigiosidad, de cara al elevado impacto fiscal de esta problemática.

## k. Objetivo 11. Bienestar y seguridad jurídica de los miembros de la Fuerza Pública

Incrementar las condiciones de bienestar de los miembros de la Fuerza Pública y sus familias, con el fin de fortalecer la moral combativa, necesaria para enfrentar los retos de seguridad y defensa.

### Estrategias

- Se fortalecerá la Justicia Penal Militar y, en el marco de las competencias del Gobierno nacional, será prioridad garantizar la seguridad jurídica de los miembros de la Fuerza Pública.
- MinDefensa fortalecerá la capacidad de defensa técnica y especializada para atender las necesidades existentes<sup>12</sup> en materia de defensa de sus miembros, mediante herramientas como el Sistema de Defensa Técnica y Especializada, la jurisdicción especializada para la Fuerza Pública y la independencia de la Justicia Penal Militar.
- MinDefensa, a través de la Fuerza Pública, realizará acciones para rediseñar el Sistema de Salud Militar y Policial (SSMP), con el fin de garantizar la adecuada prestación del servicio de salud y su sostenibilidad, e implementar el Modelo de Atención Integral en Salud (MAIS).

11 Estas instalaciones garantizarán a MinDefensa llevar a cabo la planeación, la operación conjunta y coordinada, la interoperabilidad, la gestión de la información estratégica y el funcionamiento de los Centros de Mando y Control Militares y Policiales.

12 Capacitándolos en temas tácticos y en las diversas especialidades jurídicas que deben atender: las instancias disciplinarias, penales ordinarios y/o especiales, la Justicia Penal Militar y las administrativas, que tendrán que hacer presencia en la JEP.



- MinDefensa ampliará la cobertura de los programas de rehabilitación del Centro de Rehabilitación Inclusiva a otras poblaciones del sector.
- MinDefensa, en conjunto con la Fuerza Pública, desarrollará programas que permitan mejorar el bienestar integral para los uniformados y sus familias, así como a los heridos en combate, las viudas y los huérfanos.
- MinDefensa tramitará un Proyecto de Ley que establezca beneficios para el veterano, en reconocimiento a la labor cumplida y el servicio prestado al país.
- MinDefensa, la Caja de Retiro de las FF. MM. (CREMIL) y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR), deberán realizar las acciones encaminadas a fortalecer iniciativas estratégicas de carácter jurídico, administrativo, financiero y tecnológico para fortalecer el sistema pensional y de asignación de retiro del sector defensa.
- MinDefensa, en coordinación con la Caja Honor, facilitará el acceso a soluciones de vivienda para el personal de la Fuerza Pública, según los modelos establecidos en cumplimiento de las políticas y los requisitos definidos.

## I. Objetivo 12. Red de Participación Cívica

Promover la solidaridad ciudadana para garantizar la protección de las comunidades y de las personas, la vigencia de sus derechos, la prevención del delito y el fortalecimiento de la respuesta oportuna del Estado.

### Estrategias

- Con el liderazgo del Gobierno nacional, y con el concurso activo de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, se impulsará la creación de una Red de Participación Cívica, como una red viva, un canal de comunicación permanente entre ciudadanos y autoridades. Dicha red será multipropósito. Si bien será útil para enfrentar a la delincuencia, su objetivo comprende acciones de diversa índole como la prevención y la atención de desastres, la movilización solidaria ante las circunstancias que se requieran y la alerta temprana ante situaciones que los ciudadanos consideren potencialmente peligrosas.
- La Red de Participación Cívica se convertirá en un mecanismo mediante el cual el Gobierno nacional podrá conocer de forma permanente y en tiempo real las preocupaciones nacionales, regionales y municipales de seguridad.

## m. Objetivo 13. Fortalecer la convivencia ciudadana y la seguridad como un servicio público indispensable para la legalidad

Promover estrategias dirigidas a mejorar, fortalecer y garantizar condiciones de convivencia y seguridad ciudadana en los centros urbanos y el campo.

### Estrategias

- MinDefensa y MinInterior, con el acompañamiento del DNP como secretaría técnica, y en coordinación con las demás entidades concernientes, formularán la Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana. En el marco de la política se generará un modelo efectivo de articulación de la relación territorio-Nación, impulsando con asistencia y asesoría técnica en los territorios la planeación territorial de la SCC, y su seguimiento y su evaluación en el marco de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC).
- MinDefensa, a través de la Policía Nacional, buscará consolidar un modelo de seguridad ciudadana que tenga como propósito proteger a la población y anticipar las amenazas a la seguridad, a partir de la comprensión y la caracterización de los riesgos y los contextos en que estos se presentan.
- El Gobierno nacional, a través de MinDefensa, fortalecerá la cooperación internacional tanto en oferta como en demanda para la seguridad ciudadana, a fin de mejorar la prevención y la interoperabilidad, hacer más eficientes las estrategias para contrarrestar los delitos y fomentar el intercambio de información, buenas prácticas y experiencias, así como participar en misiones internacionales. Esta participación deberá sujetarse a un plan anual y estar alineada con la Política Exterior del Gobierno Nacional y la Política de Defensa y Seguridad.
- El Gobierno nacional desarrollará acciones orientadas a dinamizar la interoperabilidad de los sistemas de información de las autoridades de policía y modernizar sus mecanismos de planeación y seguimiento, así como fortalecer sus procesos de formación.
- MinInterior diseñará e implementará programas deportivos, culturales y de formación, entre otros, de convivencia ciudadana con grupos de niños, jóvenes, mujeres y demás actores que promuevan y fortalezcan la convivencia y la seguridad de los territorios.
- MinInterior desarrollará actividades de prevención del delito y de fomento de la convivencia, basadas en evidencia, que involucren evaluaciones para conocer los resultados y replicar experiencias exitosas, y que articulen las actividades que realizan las entidades territoriales, nacionales y los organismos de cooperación internacional. En lo que corresponde a las evaluaciones, desde las fases iniciales de elaboración de la Política Nacional de SCC, se establecerán unos criterios objetivos que faciliten su evaluación en el corto y mediano plazo. Adicionalmente, se diseñará una evaluación en torno a los fondos Cuenta Nacionales y Territoriales (Fonsecon y Fonset).

- El Gobierno nacional, a través de MinDefensa y en coordinación con las demás entidades con responsabilidad en materia de seguridad ciudadana y convivencia, adelantará la construcción de programas y planes para combatir la inseguridad y la criminalidad en las zonas de mayor afectación (como “El que la hace, la paga”). Estos programas y planes se enfocarán en fortalecer la presencia de la institucionalidad en las zonas más afectadas por los delitos de alto impacto<sup>13</sup> y permitir la construcción de legalidad en las zonas de miedo y tolerancia.
- El Gobierno nacional, a través de MinInterior, en coordinación con MinDefensa, desarrollará programas para el fortalecimiento de la convivencia ciudadana en las zonas más afectadas por los delitos de alto impacto, con el fin de restablecer el orden social y permitir la reconstrucción del tejido social.
- El Gobierno nacional adoptará una política integral dirigida a reducir el homicidio con el concurso de las diferentes entidades cuyas competencias son relevantes en la protección de la vida y la promoción de la convivencia ciudadana.
- En los planes militares y de policía, MinDefensa garantizará que se contemple un enfoque preventivo frente al homicidio, mediante la intervención en las zonas donde más se presenta este delito, con una óptica de prevención que impacte los factores que tienen relación directa con su ejecución, tanto en los cascos urbanos como en las zonas rurales.

## n. Objetivo 14. Mejorar la convivencia ciudadana a través de la Implementación del Código Nacional de Policía y Convivencia

### Estrategias

- El Gobierno Nacional, a través de MinInterior y MinHacienda, en coordinación con MinDefensa, garantizará la capacidad institucional, los mecanismos y la logística que exige la efectiva aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia en los territorios. Así mismo, en coordinación con el DNP, desarrollará instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación frente al despliegue y la aplicación del CNPC.
- En materia de convivencia, en el marco de la implementación de la Política Nacional de Convivencia y del Código Nacional de Policía y Convivencia, MinInterior desarrollará acciones para mejorar las capacidades de gestión y el talento humano de los inspectores de policía y los corregidores, como responsables de vigilar y controlar situaciones de convivencia y en su carácter de facilitadores para la mediación y la resolución de conflictos por comportamientos contrarios a la convivencia.

---

13 Estos delitos estarán alineados con los definidos en el marco del Consejo Superior de Política Criminal.

- El Gobierno nacional, a través de MinDefensa, fortalecerá las capacidades de la Policía Nacional para la convivencia y la seguridad ciudadanas; en particular, las relacionadas con prevención, control, investigación criminal, inteligencia, sostenimiento, pie de fuerza y mando y control, en el marco de un Modelo de Planeación y Desarrollo de capacidades de la Fuerza Pública, a fin de reducir los delitos de mayor impacto.

## o. Objetivo 15. Fortalecimiento de la institucionalidad para la seguridad y convivencia ciudadana

### Estrategias

- El Gobierno nacional, a través de MinDefensa y MinInterior, según corresponda, con el acompañamiento técnico del DNP, llevará a cabo las acciones tendientes a continuar el fortalecimiento de las autoridades de policía<sup>14</sup>. Adicionalmente, fortalecerá las capacidades tecnológicas, de infraestructura, de dotación y de los sistemas de información tanto de las autoridades de policía (incluyendo su interoperabilidad) como de las instituciones a nivel nacional con competencia en esta materia<sup>15</sup>. En particular, MinInterior fomentará el uso de los Sistemas Integrados de Emergencia y Seguridad (SIES) y fortalecerá las capacidades de gestión en las administraciones locales, con el fin de asumir los costos de mantenimiento y operación de los mismos. Así mismo, buscará articular iniciativas del sector privado a los SIES. De forma coordinada entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, se establecerá un conjunto de iniciativas para prevenir la comisión de delitos en zonas de miedo y tolerancia.
- Así mismo, se fortalecerán las capacidades de la Policía Nacional para continuar con la implementación del Sistema Integrado de Seguridad Rural, a fin de velar por el bienestar del campesino, al tiempo que se contribuye con la prevención del delito en las áreas rurales.
- MinDefensa robustecerá la actuación de la Fuerza Pública y la Defensa Civil Colombiana en la atención de emergencias y desastres, además del suministro de ayuda humanitaria, a fin de garantizar una mejor articulación con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres.

14 Artículo 198 del Código Nacional de Policía: Autoridades de policía: (1) el Presidente de la República; (2) los gobernadores; (3) los Alcaldes Distritales o Municipales; (4) los inspectores de policía y los corregidores; (5) las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público, y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos; (6) los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

15 La Policía Nacional, con el apoyo de MinDefensa, fortalecerá su capacidad de reacción rápida y efectiva. Para ello, se dinamizarán los procesos de interoperabilidad de información en el interior de la institución, se consolidará una arquitectura empresarial para la gestión de las tecnologías de la información en la Policía Nacional y se promoverán los procesos de interoperabilidad con el resto de las autoridades de policía y entidades del nivel nacional. En el marco de este esfuerzo, la Policía Nacional continuará fortaleciendo su presencia en zonas urbanas y rurales, las herramientas de investigación criminal, la inteligencia policial y la vigilancia comunitaria por cuadrantes.

## p. Objetivo 16. Fortalecimiento de las capacidades empresariales

Fortalecer el modelo estratégico y de gobierno corporativo del GSED y sus entidades, que contribuya a mejorar su eficiencia y su competitividad, y potencie su crecimiento de cara a la autonomía estratégica militar nacional y a la generación de capacidades y servicios para la Fuerza Pública.

### Estrategias

- MinDefensa fortalecerá el modelo estratégico y de gobierno corporativo del Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa (GSED) y sus entidades, de manera que se contemple su misionalidad frente a los nuevos retos y capacidades adquiridos, los procesos de transformación, la aplicación de los principios de la OCDE y la implementación de sistemas de información que permitan un adecuado seguimiento y control de la gestión de las entidades, con el fin de tener información fiable, veraz y oportuna para una óptima toma de decisiones.
- MinDefensa, a través del GSED, fortalecerá las capacidades del Sector Descentralizado de la Defensa, a partir de programas que estimulen la innovación empresarial y permitan alcanzar la autonomía, la competitividad, el sostenimiento, la renovación, la modernización y el desarrollo de bienes y servicios para la defensa y la seguridad. También se llevará a cabo la actualización de la Política de Acuerdos de Cooperación Industrial y Social (*offset*) en el sector defensa.
- MinDefensa, a través del GSED, estructurará y desarrollará interinstitucionalmente programas y proyectos de uso dual para fortalecer las capacidades de la Fuerza Pública, a través de las empresas del sector defensa.
- MinDefensa, a través del GSED, propenderá por la prestación del servicio público esencial de transporte aéreo por parte del Estado en las regiones de difícil acceso y conectividad.
- MinDefensa, a través del GSED, promoverá la participación del sector defensa en los espacios gubernamentales de ciencia, tecnología e innovación (CTI), con el fin de fortalecer marcos normativos y desarrollar programas y proyectos de CTI. Así mismo, fortalecerá los procesos de cooperación industrial y social, además de la propiedad intelectual del sector defensa, buscando la transferencia y/o la comercialización de dichos bienes, así como su apalancamiento.
- MinDefensa, a través del GSED, propenderá por mejorar la productividad, la competitividad y la eficiencia de sus empresas, y de las capacidades de la industria de la defensa, como aporte al progreso del sector y de la economía nacional.





## q. Objetivo 17. Fortalecimiento de la institucionalidad de Defensa y Seguridad

Fortalecer las instituciones que en el Gobierno nacional tienen responsabilidades relacionadas con la defensa y la seguridad es vital para la protección y la potencialización de los intereses nacionales y preservar la independencia, la soberanía y la integridad territorial del país, al igual que los derechos de los habitantes de Colombia.

### Estrategias

- El Gobierno nacional reorganizará el funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional a través de la modificación de su composición, incorporando a MinAmbiente y al DNP.
- El Gobierno nacional, en el marco del Consejo de Seguridad Nacional, creará un equipo de alto nivel técnico, interinstitucional y permanente, y un sistema de monitoreo y seguimiento a la situación de seguridad en el país. En particular, se debe fortalecer la capacidad para coordinar de forma efectiva las diversas agencias estatales y hacer seguimiento a la implementación de las políticas relevantes para la seguridad nacional.
- Conforme a la nueva legislación impulsada por el Gobierno nacional, el Consejo de Seguridad Nacional intervendrá en la implementación de aspectos de la Ley 418 de 1997 y de sus prórrogas, referidos a procesos de paz, con el fin de asegurar la coherencia de todos los instrumentos legales y de las diferentes políticas, con miras a salvaguardar la seguridad interna y externa del país. También deberá definir las zonas estratégicas de intervención integral ZEII y sus planes especiales, así como efectuar el seguimiento a su ejecución.
- El Consejo adoptará por primera vez una Estrategia de Seguridad Nacional, con un horizonte de diez años, que señale expresamente el conjunto de los intereses nacionales de Colombia, identifique las amenazas y los retos que éstos enfrentan, fije las líneas estratégicas de acción y defina sus responsables.

## 3. METAS









Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Defensa	Tasa de homicidios (por 100.000 habitantes) (T)	25,8	23,23		
Defensa	Porcentaje de victimización de hurtos a personas (T)	10,3 % (2016)	9,7 %		

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Defensa	Tasa de hurtos a personas (por 100.000 habitantes) (T)	504,7	485,5		
Defensa	Tasa de violencia interpersonal (por 100.000 habitantes)	246,18	233,41		
Defensa	Casos por secuestro	174	139		
Defensa	Casos por extorsión	5.532 (2017)	Por definir		
Defensa	Porcentaje de estructuras dedicadas a la extorsión desarticuladas	60 %	65 %		
Defensa	Atentados contra oleoductos	107	44		
Defensa	Cobertura de la señalización marítima nacional	96,92 %	98,04 %		
Interior	Porcentaje de implementación del Plan de Acción Oportuna	0,0 %	100,0 %		
Interior	Porcentaje de personas identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas	94,0 %	100,0 %		
Interior	Porcentaje de colectivos identificados con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas	45,0 %	100,0 %		

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.





Fuente: DNP, sectores.

## Indicadores de producto

Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Defensa	Capacidades de la Policía Nacional en seguridad pública, convivencia y seguridad ciudadana; Capacidades de las Fuerzas Militares en seguridad pública y defensa en el territorio nacional	Cultivos ilícitos erradicados por la fuerza pública	143.094 ha	280.000 ha		
Defensa	Capacidades de la Policía Nacional en seguridad pública, convivencia y seguridad ciudadana; Capacidades de las Fuerzas Militares en seguridad pública y defensa en el territorio nacional	Organizaciones criminales tipo A + B desarticuladas	No disponible	12		
Defensa	Capacidades de la Policía Nacional en seguridad pública, convivencia y seguridad ciudadana; Capacidades de las Fuerzas Militares en seguridad pública y defensa en el territorio nacional	Porcentaje de municipios afectados por extracción ilícita de minerales	27,2 %	18 %		 
Defensa	Generación de bienestar para la fuerza pública y sus familias	Usuarios atendidos por FONDETEC con solicitudes seleccionadas y preseleccionadas	2.248	4.048		
Defensa	Generación de bienestar para la fuerza pública y sus familias	Soluciones de vivienda-Caja Honor	71.691	87.904		
Defensa	Generación de bienestar para la fuerza pública y sus familias	Población beneficiaria de la ley de veteranos y otros programas de la oferta de bienestar	6.750	15.000		
Defensa	Grupo Social Empresarial del Sector Defensa	Pasajeros transportados por servicios aéreos en rutas sociales	1.654.796	2.450.000		
Justicia	Por definir	Porcentaje de implementación del mecanismo de información para el control del cannabis	0,0 %	100,0 %		



Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Justicia	Por definir	Estudios realizados por el Observatorio de Drogas de Colombia	0	20		
Inteligencia	Desarrollo de Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia de Estado	Productos prospectivos de inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado, difundidos	0	9		
Inteligencia	Desarrollo de Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia de Estado	Sectores priorizados con productos de inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado, difundidos	5	9		
Interior	Por definir	Días hábiles promedio que toma el estudio de riesgo para la implementación de las medidas de protección (T)	95	60		
Hacienda y Crédito Público	Por definir	Estructuras criminales entregadas a la Fiscalía General de la Nación	60	250		
Hacienda y Crédito Público	Por definir	Tipologías articuladas en el marco de las mesas estratégicas llevadas al Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo	0	4		
Interior	Capacidades de la Policía Nacional en seguridad pública, convivencia y seguridad ciudadana	Porcentaje de implementación de la Política de seguridad y convivencia ciudadana	0,0 %	100,0 %		
Interior	Fortalecimiento a la gobernabilidad territorial para la seguridad, convivencia ciudadana, paz y posconflicto	Entidades territoriales asistidas en la formulación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana	0	335		
Interior	Fortalecimiento a la gobernabilidad territorial para la seguridad, convivencia ciudadana, paz y posconflicto	Entidades territoriales con proyectos para la promoción de convivencia implementados	0	100		

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Interior	Fortalecimiento a la gobernabilidad territorial para la seguridad, convivencia ciudadana, paz y posconflicto	Entidades territoriales fortalecidas en los Sistemas Integrados de Emergencia y Seguridad	0	60		
Interior	Fortalecimiento a la gobernabilidad territorial para la seguridad, convivencia ciudadana, paz y posconflicto	Entidades territoriales con nuevas obras de infraestructura ejecutadas para la convivencia	98	158		

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## B. Imperio de la ley: Derechos Humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos

Es obligación del Estado respetar y promover los derechos de las personas bajo su jurisdicción, como garantías jurídicas universales que buscan asegurar la dignidad humana y las libertades individuales y colectivas. Por ello, este pacto busca generar y liderar estrategias de gobierno que robustezcan la administración de justicia como un bien público indispensable que permita, a través de la garantía del acceso a la justicia, materializar los derechos de las personas, asegurar el cumplimiento de la ley y castigar sus transgresiones. Para esto, es fundamental generar una transformación del sistema de justicia desde una perspectiva de digitalización y del acercamiento a las necesidades de la población y de los territorios.

Frente a este panorama, se debe tener una política de derechos humanos con vocación de Estado, basada en la igualdad y en los principios contenidos en la Constitución Política de 1991, pues el ser humano es el eje alrededor del cual se concibe el desarrollo. Por lo tanto, las actividades previstas para el mismo están orientadas a asegurar que las personas puedan gozar de sus derechos de manera sostenible y progresiva.

Así mismo, el Estado debe buscar superar las barreras de acceso a la justicia que se generan cuando las comunidades y las empresas perciben la justicia alejada de su cotidianidad. Concebir la oferta desde lo local, teniendo en cuenta particularidades territoriales, y promover e incentivar el

uso de métodos de resolución de conflictos que resuelvan necesidades jurídicas de los ciudadanos (sin tener que acudir a la Rama Judicial), permitirán una mejor convivencia y la reconstrucción del tejido social mediante el diálogo y la concertación. De manera complementaria, deben entablarse esfuerzos para garantizar la coordinación interinstitucional en relación con las funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas, con el fin de descongestionar y agilizar la resolución de conflictos por parte del Estado.

Por otro lado, las dificultades estructurales de respuesta por parte de la justicia impiden una gestión eficiente, eficaz y efectiva de la misma. Así, se hace evidente la necesidad de una transformación y una modernización de la administración de justicia para que su efectividad coadyuve a la convivencia, la seguridad y el bienestar de todos los colombianos utilizando estrategias de digitalización e innovación pública que apunten a la productividad y la equidad del sistema de justicia.

Este objetivo involucra también la óptima defensa jurídica del Estado, en aquellos casos donde este vea afectados sus intereses jurídicos y patrimoniales. En otras palabras, garantizar el acceso a la justicia y a la seguridad de la población contrarrestará que se acuda a la violencia para tramitar los conflictos sociales y personales.

Parte importante del acceso y administración de justicia comprende la implementación de una política criminal integral que no se centre únicamente en temas coyunturales y de populismo punitivo, que terminan por obstaculizar un abordaje exhaustivo de los fenómenos delincuenciales que dificultan la convivencia y la protección de los derechos humanos. Se debe propender por la priorización de la prevención con procedimientos de investigación y judicialización fuertes, garantizando las condiciones dignas de ejecución de la sanción, así como la resocialización y la justicia restaurativa, tanto en el Sistema Penal como en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente.

## 1. DIAGNÓSTICO

### a. Promoción de los Derechos Humanos y prevención de su vulneración

Colombia ha venido fortaleciendo su institucionalidad y el marco normativo para garantizar los derechos de las personas y prevenir su vulneración<sup>16</sup>. No obstante, de acuerdo con la Encuesta de Cultura Política del DANE, solo un 6% de los entrevistados considera que en Colombia se garantizan los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad, y según el Barómetro de las Américas (LAPOP, 2016), el 76,6% de los encuestados considera que el nivel de protección de

16 Colombia cuenta con un Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; una Estrategia Nacional para la garantía de los derechos humanos 2014-2034, y diversas políticas públicas y planes nacionales, como la Política de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos y la Política Integral de DD. HH. y DIH de MinDefensa.

los DD. HH. es muy bajo. Adicionalmente, el 9,6 % de las personas entrevistadas no conocía los instrumentos de protección de derechos<sup>17</sup>, apenas el 21,5 % había utilizado alguno de ellos y solo el 34,5 % los consideraba efectivos (DANE, 2017).

Todo lo anterior es consecuencia de una débil articulación institucional, tanto intersectorial como entre el nivel nacional y el territorial. Adicionalmente, los planes de acción de las diferentes políticas sectoriales deben fortalecer su enfoque de derechos humanos, incluyendo indicadores que permitan la evaluación de su impacto y su seguimiento. La ausencia de información de calidad para la toma de decisiones en la materia impide el diseño de estrategias adecuadas para lograr la apropiación de los derechos y la prevención de su vulneración.

## b. Acceso a la justicia local y rural y desarrollo integral de los Métodos de Resolución de Conflictos (MRC)

El desconocimiento de los derechos y los deberes y las dificultades geográficas, económicas y culturales, así como la falta de una infraestructura vial, los déficits en la conectividad, la presencia de grupos armados ilegales y criminalidad organizada, entre otros, han impedido que todas las personas puedan hacer uso de los múltiples servicios<sup>18</sup> diseñados por el Estado para la resolución de los conflictos. De acuerdo con la Encuesta de Necesidades Jurídicas del 2016, el 10 % de los encuestados manifestó por lo menos una necesidad jurídica que, para el 60 % de ellos, no se solucionó.

La débil presencia institucional en los municipios se concentra en las cabeceras municipales, diluyéndose hacia las zonas más apartadas y rurales, lo que dificulta en mayor medida el acceso de estas a los servicios ofrecidos por el Estado, para su empoderamiento legal y para la resolución de conflictos. Este vacío institucional ha propiciado que actores no autorizados hayan impuesto históricamente el control en los territorios y sus poblaciones, instaurando una institucionalidad paralela, que le disputa el monopolio y la legitimidad al Estado (Corporación Razón Pública, 2012).

Si bien se evidencian iniciativas interinstitucionales como el Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana<sup>19</sup> y la estrategia de los Sistemas Locales de Justicia,<sup>20</sup> que han representado importantes esfuerzos dirigidos a mejorar la oferta de justicia a nivel municipal e, incluso, en unidades territoriales de inferior jerarquía, el país no cuenta aún con una caracterización integral de todos sus municipios para una adecuada formulación de modelos diferenciados de justicia local y rural, a partir de sus especificidades socioeconómicas y de las necesidades reales de justicia de los centros poblados y la ruralidad dispersa.

---

17 Los principales instrumentos o mecanismos de protección y defensa de los DD. HH. en Colombia son la acción de tutela, la acción de cumplimiento, las acciones populares y de grupo, el derecho de petición, el *habeas corpus* y el *habeas data*.

18 En este, se entienden los servicios jurisdiccionales, policivos, comunitarios y administrativos.

19 Se cuenta con 109 Casas de Justicia en 90 municipios y 41 Centros de Convivencia en 41 municipios.

20 Los sistemas locales de justicia se encuentran en 116 municipios.

Por otra parte, los individuos, las comunidades y las empresas no perciben aún los beneficios que genera la resolución de conflictos interpersonales de manera rápida y a un menor costo, así como la contribución que ello tiene en la recomposición de las relaciones sociales y el mejoramiento de la convivencia. Diversos factores contribuyen a esta situación, entre los que se destacan los siguientes: el desconocimiento que tiene la población sobre los MRC; la baja presencia de operadores de MRC en el territorio (MinJusticia, 2017); y una normatividad dispersa en la materia. También se presentan problemáticas asociadas con la coordinación y el trabajo en red entre los actores relacionados con la gestión de conflictos a nivel nacional y local; con la sostenibilidad para el desarrollo de los métodos de resolución de conflictos; con el perfil y la formación de los operadores de los métodos de resolución de conflictos; con el seguimiento y la verificación de la operación y el desigual desarrollo de los sistemas de información; con el desarrollo desigual de los métodos de resolución de conflictos en el nivel nacional y territorial, y con el comportamiento indebido en el ejercicio de la conciliación (DNP, 2017b)<sup>21</sup>.

### c. Cobertura y calidad de servicios de justicia ofrecidos por el Ejecutivo

El Estado colombiano ha adoptado una serie de reformas que amplían las funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas. En la actualidad, aproximadamente 40 instituciones e instancias del Ejecutivo tienen atribuciones relacionadas con la administración de justicia, entre las cuales se cuentan las superintendencias de salud, de industria y comercio, de sociedades, y de notariado y registro, así como las defensorías y las comisarías de familia. Igualmente, desde la normatividad se asignaron funciones de policía judicial de manera temporal a autoridades de tránsito, a los directores regionales y nacionales del INPEC y a comisarios de familia, entre otros.

Así, ministerios y entes descentralizados cumplen funciones de administración de justicia sin que exista una norma que obligue a la coordinación interinstitucional para garantizar la simetría de la oferta, la óptima ejecución de los recursos públicos o el monitoreo a esa gestión y sus resultados.

### d. Sistema de justicia pertinente y de fácil acceso con transformación digital

En términos de credibilidad, el sistema judicial colombiano se encuentra afectado por la pérdida de oportunidad y de eficacia en la respuesta por parte de la Justicia<sup>22</sup>. Igualmente, se han reconocido deficiencias en la inversión de los recursos y en el modelo de gestión y de atención al usuario, inadecuada infraestructura física y tecnológica, falta de apoyo técnico en el proceso y en

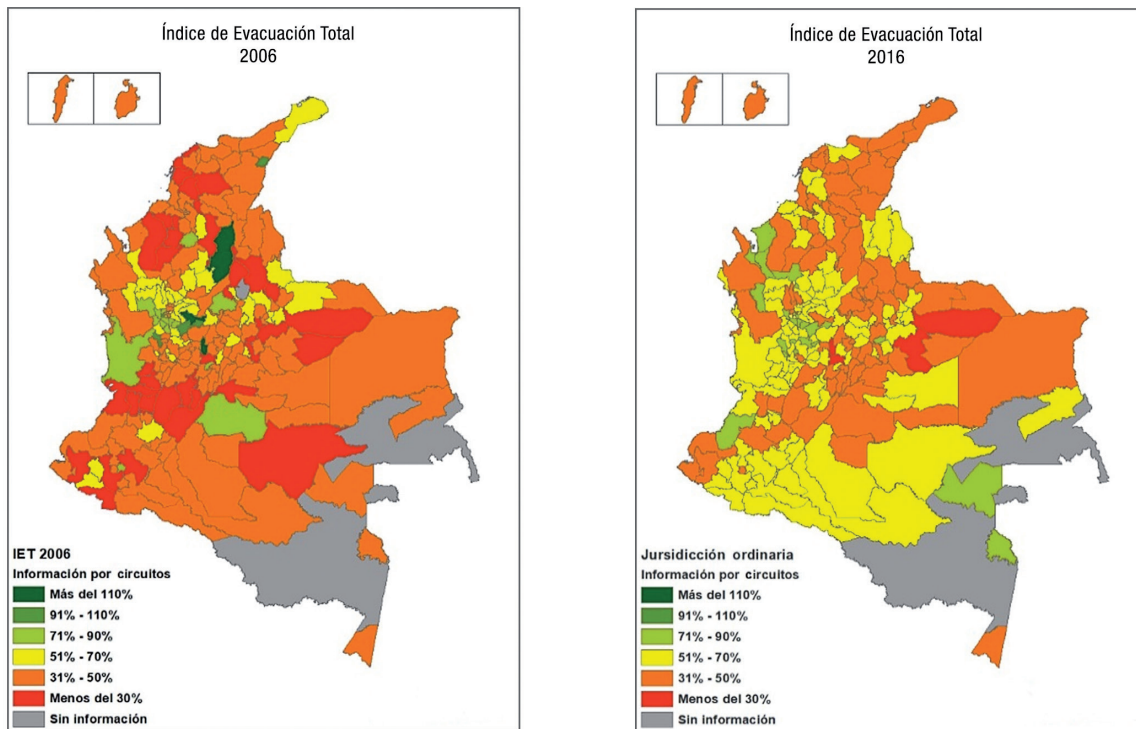
21 Se cuenta con presencia de centros de conciliación en solo 85 municipios. Los 121 centros de arbitraje están ubicados en solo 47 ciudades. Los 40 centros autorizados para conocer los procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante están ubicados en 16 ciudades.

22 En solo 22 casos de cada 100 asesinatos, una persona responde ante los jueces. Dentro de los actores o instituciones del país en los que la ciudadanía menos confía están los jueces y magistrados, con un 45,8% (DANE, 2017).

la decisión judicial, y restringido cumplimiento de las decisiones judiciales (Corporación Excelencia en la Justicia, 2016).

Como resultado, ha aumentado la desconfianza en el sistema judicial, que pasó del 16,7 % en 2014, al 20,8 % en 2016 (Consejo Privado de Competitividad, 2017). Si bien durante los últimos 10 años se han implementado estrategias encaminadas a fortalecer la capacidad administrativa de acceso a la justicia y de atención del rezago judicial (mapa I-2), estas han partido de problemáticas aisladas<sup>23</sup>, sin una visión de la justicia como sistema<sup>24</sup>. Esto ha dificultado la colaboración armónica de los poderes públicos y de los diferentes sectores administrativos, para afrontar su baja efectividad<sup>25</sup>.

Mapa I-2. Índice de Evacuación Total<sup>26</sup> de la Jurisdicción Ordinaria por circuito en la Rama Judicial, 2006-2016



Fuente: cálculos del DNP, con información de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura (DNP, 2018a).

- 23 Se expidieron diferentes normas, leyes y acuerdos de forma aislada, con el fin de dar solución a la congestión judicial, sin evidenciar una mejora notoria en la capacidad de respuesta.
- 24 Para efectos del presente documento, se adopta la definición de *sistema de justicia* bajo los términos establecidos en el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027, entendiéndolo como “(...) el ensamblaje de normas, procedimientos, políticas públicas y estrategias de índole institucional y civil, cuyo objeto es producir agregativamente resultados que materialicen valores constitucionales esenciales como el acceso a la justicia, su oportuna y recta administración, la pacífica resolución de conflictos, la prevalencia del principio de legalidad y el goce efectivo de los derechos de la ciudadanía”.
- 25 El DNP ha establecido que la efectividad “hace referencia a la medida en que los objetivos de la prestación de servicios se cumplen a través de los productos generados. Este concepto involucra la eficiencia y la eficacia; consistente en realizar las actividades y procesos que realmente deben llevarse a cabo, haciendo un uso óptimo de los recursos involucrados” (DNP, 2015).
- 26 El Índice de Evacuación Total se calcula como la proporción entre los egresos efectivos y la suma de ingresos efectivos y el inventario final de cada año.

## e. Defensa jurídica del Estado

A pesar de que el Estado logró un ahorro de más de \$73 billones por la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) en procesos judiciales y ha obtenido un retorno social de \$2,67 por cada peso invertido en esta entidad (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2017), persisten dificultades en la litigiosidad en contra del Estado, en la interpretación judicial, en la estabilidad del precedente jurisprudencial, en los vacíos normativos y en el tiempo de resolución de los procesos judiciales. Lo anterior, a diciembre de 2018, ha generado 398.278 procesos en contra, con pretensiones por \$337,9 billones; conflictos y procesos de carácter internacional en contra del Estado y una deuda generada por rezago en el pago de sentencias y conciliaciones de aproximadamente \$7,2 billones (Agencia Nacional de Defensa Jurídica, 2017). Aunado a este contexto, la difícil situación fiscal no ha permitido apropiarse los recursos necesarios para cancelar las obligaciones por concepto de sentencias y conciliaciones judiciales, de manera que se ha venido acumulando deuda que causa intereses moratorios<sup>27</sup>.

## f. Política criminal integral coherente con la realidad nacional, garante de la libertad y respetuosa de los Derechos Humanos

Si bien la política criminal comprende tres fases (fase legislativa, investigación y judicialización, y fase de ejecución de la sanción)<sup>28</sup>, Colombia ha desatendido la criminalización primaria (fase legislativa), generando una producción normativa desarticulada y descontextualizada en materia de procedimientos de investigación y judicialización. Por el contrario, ha concentrado sus esfuerzos en la criminalización terciaria (ejecución de la sanción), desconociendo los problemas estructurales de la criminalidad. Como consecuencia, este enfoque ha generado dificultades para entender y enfrentar el fenómeno del crimen organizado con estrategias de prevención y de investigación integral y focalizada, y para superar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado desde 1998<sup>29</sup>.

27 De acuerdo con la normatividad, la tasa de interés aplicable a la liquidación durante los diez meses posteriores a la ejecutoria de la sentencia es la DTF y, una vez transcurrido este periodo, tasa de usura.

28 La Corte Constitucional ha sostenido que “la política criminal tiene que ver con la ‘criminalización primaria’ o definición de un comportamiento como delito, que es su fase legislativa; igualmente se vincula con la ‘criminalización secundaria’, esto es con la determinación de un individuo como responsable de un crimen ya establecido por la ley, que es el problema de la judicialización o investigación criminal de los hechos punibles; y finalmente también se vincula con la ‘criminalización terciaria’, esto es, la ejecución y cumplimiento de la sanción penal por parte de una persona declarada responsable de un crimen, que es la fase de ejecución penitenciaria” (Corte Constitucional, 2015).

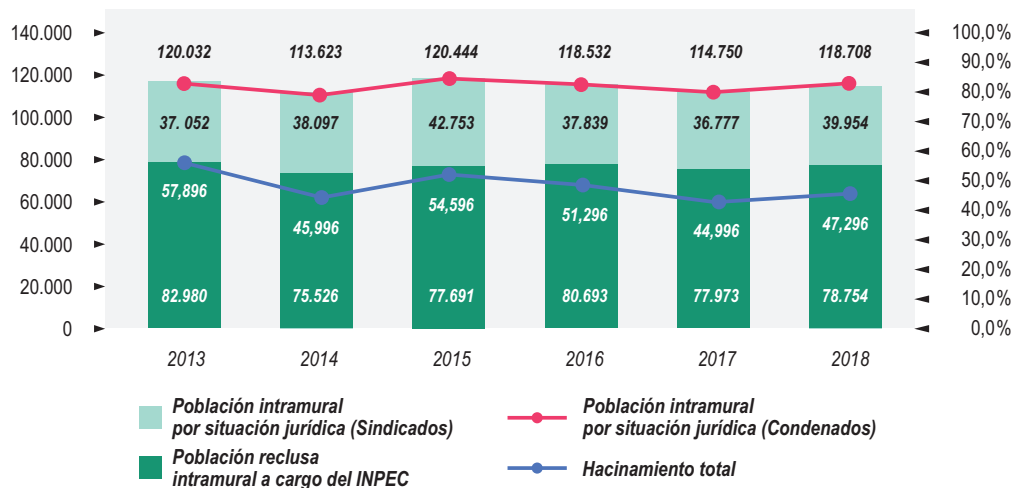
29 Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional desde la Sentencia T-153 de 1998 y reiterado en las providencias T-388 de 2013 y la T-762 de 2015.

Por su parte, el trámite de las causas penales enfrenta dificultades en relación con la capacidad probatoria que conlleva niveles altos de impunidad, toda vez que los esfuerzos se encuentran dispersos en la persecución de un número elevado de delitos con una capacidad limitada (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012).

Como consecuencia de las problemáticas registradas, el Sistema Penitenciario y Carcelario ha enfrentado una presión sostenida de ingresos de población privada de la libertad (condenados y sindicados), sin la consecuente ampliación de la oferta de cupos, lo que ha ocasionado una situación persistente de hacinamiento carcelario. Lo anterior ha sucedido, a pesar de que, en los años recientes, el país ha realizado esfuerzos importantes en la reducción del hacinamiento, el cual pasó del 57,8 % en 2013, al 47,2 % en agosto de 2018, a través de la promulgación de la Ley 1709 de 2014, que tuvo efectos en el flujo de salida, así como mediante la enunciación de los documentos CONPES 3828 y 3971 de 2015 y 2016, enfocados en el aumento de la capacidad instalada y en la función resocializadora del sistema.

El hacinamiento carcelario presenta un agravante, que consiste en la falta de mantenimiento correctivo de los establecimientos existentes. Esto genera que la capacidad actual pueda incluso ser inferior a la que registran los datos (gráfica I-6).

Gráfica I-6. Cantidad de población intramural contra capacidad (hacinamiento)



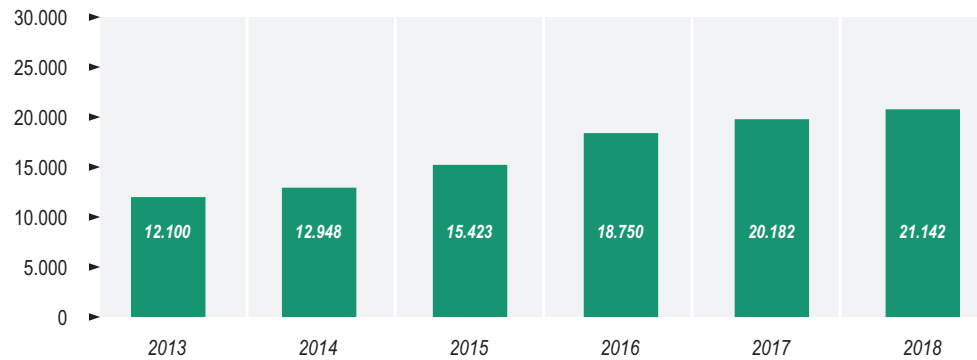
Fuente: cálculos de la USPEC, a partir de INPEC (2018).

Adicionalmente, no se cuenta con estudios suficientes que permitan analizar a profundidad los diferentes patrones de criminalidad, así como el fenómeno de reincidencia, el cual ha incrementado en los últimos años (gráfica I-7)<sup>30</sup>.

30 Según datos del INPEC, en los últimos años la población reincidente ha pasado del 9,9 % (2010) al 17,7 % (2018) (INPEC, 2018, p. 51; Ley 1801 de 2016).



Gráfica I-7. Cantidad de población reincidente (2013-2018)



Fuente: cálculos de la USPEC, a partir de INPEC (2018).

## g. Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente

La creación del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA)<sup>31</sup> ha fortalecido la articulación y la interlocución entre las entidades del Sistema, tanto en el orden nacional como en el territorial. No obstante, es fundamental continuar con el desarrollo de estrategias para su fortalecimiento y su actualización, atendiendo a las dificultades<sup>32</sup> que impiden una atención integral y restaurativa a los adolescentes y jóvenes, con miras a prevenir su reincidencia en la comisión de delitos. Hay que tener en cuenta que después de 10 años de la implementación del SRPA, no se cuenta con una evaluación de resultados que permita establecer necesidades y acciones de mejora.

De acuerdo con las cifras reportadas por el ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2019), durante el periodo 2014-2017 ingresaron al SRPA un total de 97.015 adolescentes. Se presentó una reducción anual promedio del 13,8 %, pasando de 29.737 ingresos en 2014, a 19.052 en 2017. Adicionalmente, según los registros de 2018, el hurto (31,1 %), el tráfico, el porte o la fabricación de estupefacientes (23,7 %), la violencia intrafamiliar (6,8 %), el tráfico, el porte o la fabricación de armas de fuego (4,5 %) y las lesiones personales (4,4 %), son los delitos cometidos en mayor medida por esta población. A pesar de la reducción registrada en los ingresos durante los últimos años, el porcentaje de reincidencia para 2018 es el más alto de los últimos 4 años (23 %).

31 Instancia coordinadora del SRPA, creada a través del Decreto 1885 del 2015.

32 Por ejemplo: la cualificación de los operadores y de los sistemas de información, el modelo de atención diferenciada para jóvenes mayores de 18 años, la aplicación de medidas no privativas de libertad, la atención a adolescentes con consumo de sustancias psicoactivas y los modelos para la formación e inclusión laboral, entre otros.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivo 1. Una apuesta por el goce efectivo de los derechos de los colombianos

Garantizar la promoción de los derechos humanos y prevenir su vulneración.

#### **Estrategias**

El ejercicio y el goce efectivo de derechos requieren de la articulación entre niveles de gobierno, la gestión de la información y el desarrollo de capacidades técnicas en los territorios, así como acciones afirmativas de cultura en DD. HH., igualdad y no discriminación. Este trabajo deberá tener un enfoque de intervención integral del Estado para prevenir escenarios de vulneración, haciendo frente a nuevas dinámicas en el territorio. De esa manera, se desarrollarán las siguientes estrategias:

- El Gobierno nacional, bajo el liderazgo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPDDHH):
  - » Avanzará en la implementación de la Estrategia Nacional para la Garantía de los DD. HH. 2014-2034, con el objetivo de orientar las estrategias y los programas de Gobierno hacia la garantía efectiva de los derechos de los ciudadanos, especialmente de aquellas personas en condición de vulnerabilidad o históricamente discriminadas, como niños, personas mayores, mujeres, comunidades étnicas, con discapacidad, víctimas y campesinos. También fortalecerá la articulación interinstitucional y promoverá la incorporación del Enfoque Basado en la Garantía de los Derechos Humanos como herramienta para la formulación, la implementación y el seguimiento de políticas públicas.
  - » La CPDDHH coordinará la formulación participativa y la implementación de un Plan Nacional de Acción en DD. HH., de conformidad con lo establecido en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993. Este plan tendrá como objetivo garantizar la promoción, la protección y el goce efectivo de los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones responsables de su garantía, a través de estrategias que impulsen y desarrollen las diferentes políticas públicas existentes y necesarias en esta materia, así como la ratificación y el cumplimiento de los diferentes instrumentos internacionales y las recomendaciones de los organismos del Sistema Internacional de los Derechos Humanos.
  - » Adoptará la segunda versión del Plan Nacional de Empresas y Derechos Humanos 2019-2022, priorizando sectores asociados a la economía naranja, con el fin de promover conductas empresariales responsables y transformar positivamente el desarrollo sostenible de los territorios.

- » Este plan integrará los ODS, así como las líneas directrices y guías para empresas multinacionales de la OCDE; también reforzará el punto y el contacto para el efecto.
- Las entidades nacionales que hacen parte del Sistema Nacional de Derechos Humanos y que cuenten con políticas públicas en materia de derechos humanos formularán y coordinarán la implementación de sus planes de acción y seguimiento. Estos planes contarán con responsables, metas e indicadores de derechos humanos, que permitan su evaluación y seguimiento. Además, deberán articularse con el Plan Nacional de Acción en DD. HH. y seguir los lineamientos que expida la CPDDHH.

## b. Objetivo 2. Acceso a la justicia local y rural, y desarrollo integral de los Métodos de Resolución de Conflictos (MRC)

Mejorar el acceso a la justicia, a través de modelos de justicia local y rural, y del desarrollo integral de los MRC generando condiciones para la actuación articulada de los operadores, mediante estrategias participativas y de empoderamiento legal de los ciudadanos sobre sus derechos, sus deberes y sus rutas de acceso a la justicia.

### Estrategias

Se hace necesario construir modelos diferenciados de oferta de justicia, a partir de las condiciones socioeconómicas, culturales, geográficas, de movilidad y de conectividad propias de cada región. Estos deberán construirse desde una perspectiva étnica, de género, rural y con enfoque diferencial hacia las personas con discapacidad, coherentes con las necesidades y las demandas locales de justicia, que sean útiles para la gestión de conflictos diversos, incluyendo los rurales, los comerciales y los relativos a las víctimas, entre otros. Para ello, se trabajará en las siguientes estrategias:

- MinJusticia, a partir del análisis de lecciones aprendidas y la caracterización de la demanda de justicia local y rural, formulará modelos de oferta y atención de justicia local y rural. También impulsará el desarrollo de acciones de control y la presencia de jueces agrarios para la resolución y la prevención de conflictos en las zonas rurales del país.
- MinJusticia, en coordinación con las entidades que administran justicia, buscará maximizar el acceso a la justicia y el empoderamiento legal a través de acciones innovadoras con apoyo de las TIC.
- MinJusticia, con apoyo del DNP, definirá una hoja de ruta que permita formular y consolidar el marco normativo y de Política pública integral en materia de MRC, que involucre actores nacionales y territoriales, tanto estatales como de la sociedad civil.

- MinJusticia formará y capacitará a los operadores de justicia en materia de MRC. Para ello, MinJusticia desarrollará estrategias encaminadas al mejoramiento de la capacidad técnica de los operadores de justicia y la articulación de la oferta institucional, con énfasis local y rural<sup>33</sup>. También desarrollará un programa para el fortalecimiento técnico de las Comisarias de Familia.
- MinJusticia, en coordinación con el DNP, el DANE y el Consejo Superior de la Judicatura, realizarán mediciones y aproximaciones a nivel territorial de las necesidades de justicia de los individuos, las comunidades y empresas para la formulación de política pública por parte del Gobierno nacional y los gobiernos locales con base en la evidencia, a través de herramientas como el Módulo de Necesidades Jurídicas.
- MinJusticia, el CSJ y el DNP desarrollarán un único mapa de justicia con rutas efectivas y participativas de atención de las necesidades de justicia, con particularidades territoriales y con articulación de la oferta disponible, con información accesible y con canales de acceso intuitivos.
- MinJusticia coordinará las acciones necesarias para la creación de un modelo de justicia virtual (“telejusticia”). Este modelo planteará soluciones de acceso y promoción de la justicia a través de medios digitales, potenciando el acceso de la justicia prioritariamente a través de los modelos de justicia local y rural.

### c. Objetivo 3. Cobertura y calidad de servicios de justicia ofrecidos por el Ejecutivo

Ampliar la cobertura y fortalecer la calidad de los servicios de justicia ofrecidos por el Ejecutivo y dotarlo de una instancia de articulación que permita la construcción de un esquema de coordinación entre los operadores de justicia en la Rama Ejecutiva.

#### Estrategias

Teniendo en cuenta la competencia de la Rama Ejecutiva para la resolución de conflictos en diferente escala, se definirá un mecanismo de articulación, de suerte tal que el Poder Ejecutivo pueda dar cuenta de la gestión y de la calidad con que presta los servicios encomendados, y haga un uso eficiente de los recursos públicos a través de las sinergias presupuestales. Para ello, se realizarán las siguientes estrategias:

- MinJusticia impulsará el funcionamiento del Consejo de Justicia de la Rama Ejecutiva, el cual permitirá que las entidades y los organismos de dicha Rama con funciones jurisdiccionales y competencias relacionadas con la administración de justicia, puedan definir políticas y lineamientos que optimicen el servicio de justicia en el territorio.

33 Esta articulación contemplará el programa Nacional de Casas de Justicia, aprovechando la capacidad instalada y ampliándola según la caracterización de la demanda de justicia local y rural. Se prestará especial atención a las zonas de frontera, como el archipiélago de San Andrés y Providencia, donde se construirá una casa de justicia.

- MinJusticia definirá un esquema de seguimiento y monitoreo a los servicios de justicia ofrecidos por el Ejecutivo y asignará la competencia del seguimiento a un observatorio sectorial.
- MinJusticia impulsará la formulación y la ejecución de un plan de formación permanente a operadores de justicia en la Rama Ejecutiva, que brinde herramientas conceptuales y metodológicas para mejorar las habilidades y las competencias de atención y resolución de las conflictividades.
- MinJusticia promoverá la existencia del mecanismo de expediente electrónico único para todos los operadores de justicia pertenecientes a la Rama Ejecutiva del nivel nacional.
- MinJusticia formulará mecanismos que permitan dotar de jerarquía normativa y estabilidad institucional a las entidades y los organismos de la Rama Ejecutiva con funciones jurisdiccionales y competencias relacionadas con la administración de justicia.

#### d. Objetivo 4. Sistema de justicia pertinente y de fácil acceso con transformación digital

Optimizar la capacidad de gestión del Sistema de Justicia (SJ), para aumentar su eficacia, su eficiencia y su efectividad, a través de una transformación sistémica<sup>34</sup>.

##### Estrategias

Se plantean las siguientes estrategias como reformas integrales para transformar de forma sistémica el SJ, que promueva una justicia efectiva e incluyente y que, además, garantice las condiciones mínimas para el emprendimiento y la productividad del sector privado:

- El Gobierno nacional y las entidades formuladoras del Plan Decenal del Sistema de Justicia realizarán una armonización con el Plan Nacional de Desarrollo.
- El Gobierno nacional, en uso de sus competencias de coordinación sectorial, propondrá un escenario de concertación con la Rama Judicial para la calidad y la probidad de la justicia<sup>35</sup>, a través de posibles reformas para: (1) modificar las facultades electorales de las Altas Cortes; (2) atraer y mantener el mejor talento para la justicia con incentivos y reducción de brechas salariales; (3) temas presupuestales; (4) tecnificar y simplificar la toma de decisiones; (5) reforzar las normas de nombramiento de los operadores de justicia y de carrera judicial; (6) la revisión de normas generales y de procedimiento, así como las de sanción a funcionarios y empleados judiciales; (7) dotar a los consultorios jurídicos de mayores competencias; (8) reforzar

34 Se refiere a que dicha transformación se efectúe abarcando la totalidad de los componentes del sistema judicial y no de forma aislada, toda vez que este es un sistema amplio que comprende no solo la Rama Judicial, sino todos aquellos operadores de justicia de la Rama Ejecutiva y los demás actores que señale la ley.

35 Esta estrategia lleva implícita la implementación de un mecanismo para evaluar la satisfacción de los usuarios con los servicios de justicia que permitan tomar las acciones correctivas necesarias.

los requisitos para la obtención del título de abogado, y finalmente, (9) proponer soluciones prontas y efectivas a los principales problemas (normativos y operativos) de la administración de justicia.

- El Gobierno nacional, liderado por la Presidencia de la República, implementará programas de fortalecimiento de los mecanismos administrativos en las entidades públicas y privadas, que permitan identificar las causas que generan un uso excesivo de la acción de tutela y las estrategias de prevención que eviten la activación innecesaria del aparato judicial.
- MinJusticia y la Rama Judicial promoverán e implementarán, dentro del ámbito de sus competencias, medidas de descongestión o de ampliación de la oferta judicial, principalmente en acciones de tutela y las demás que priorice bajo criterios técnicos el Consejo Superior de la Judicatura.
- El Gobierno nacional promoverá la transformación del modelo de gobierno administrativo de la Rama Judicial hacia un enfoque gerencial efectivo y oportuno<sup>36</sup>.
- La Rama Judicial y MinJusticia implementarán e impulsarán, con las autoridades competentes, mecanismos base para el funcionamiento óptimo de la Rama Judicial, la aplicación de los principios de Gobierno Abierto y las directrices de la Alianza para el Gobierno Abierto en la Rama Judicial. Asimismo, promoverán el fortalecimiento en el acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y el servicio al ciudadano.
- En concordancia con la Rama Judicial, MinJusticia instará a generar procesos de optimización de la planta de personal cualificado, insumos y recursos necesarios para la atención oportuna en la demanda de los servicios judiciales, atendiendo las necesidades estructurales del sistema.
- En el marco de la estrategia de interoperabilidad del Sistema, promoverá la implementación de medios y programas digitales que mejoren la productividad y la equidad del SJ<sup>37</sup>, entre ellos un sistema unificado de estadística, incluyendo los servicios de justicia ofrecidos por la Rama Ejecutiva.
- En el marco de la estrategia de digitalización e innovación pública que apunta a la productividad y la equidad del SJ y de la política de justicia digital de la Rama Judicial, a solicitud del órgano de gobierno judicial, el Gobierno nacional apoyará la implementación del expediente

36 Se refiere, entre otros, al traslado de las funciones de control disciplinario del Consejo Superior de la Judicatura a un cuerpo colegiado existente, así como de las competencias en el manejo del presupuesto. De igual forma, estudiar la viabilidad de crear un fondo nacional para el desarrollo de infraestructura judicial y de tecnología con mecanismos de contratación transparentes y ágiles.

37 Con el fin de generar la digitalización y la innovación pública del sistema de justicia para mejorar su efectividad, es necesario implementar el expediente judicial electrónico y los Servicios Ciudadanos Digitales en la Rama Judicial. Se deben generar lineamientos y políticas integradoras para la implementación de las TIC en el SJ, en el marco de la alianza entre el SINEJ y el SEN, así como generar una política de seguridad de la información y protección de datos entre las entidades del SJ. De igual forma, se evidencia la necesidad de adoptar la Ley 1712 de 2014 y demás decretos de acceso a la información pública abordando el tema por fases, priorizando qué datos son los más útiles y cuáles generan mayor impacto para la efectividad en la toma de decisiones. Finalmente, se debe diseñar e implementar una ruta de apropiación de la plataforma Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) y culminar la puesta en marcha del Sistema Único de Información Normativa (SUIN-JURISCOL).

electrónico en el mayor número de acciones judiciales posible en el marco del proceso de transformación digital que viene adelantando la Rama Judicial, las soluciones de presencia virtual, la utilización de inteligencia artificial en los trámites judiciales susceptibles de estos mecanismos y la interoperabilidad de los sistemas<sup>38</sup>.

## e. Objetivo 5. Defensa jurídica del Estado

La política de defensa jurídica del Estado debe contribuir a la consolidación del Sistema de Defensa Jurídica, a reforzar la prevención del daño antijurídico y la defensa judicial (tanto nacional como internacional), a proteger el patrimonio público y a garantizar los derechos de los ciudadanos.

### Estrategias

La ANDJE emprenderá las acciones de regulación normativa y se adoptarán las herramientas para implementar y consolidar el Sistema de Defensa Jurídica y el Plan Estratégico de Defensa Jurídica (PEDJ), con énfasis en:

- Impulsar reformas normativas para regular la responsabilidad del Estado y desincentivar el abuso del derecho de acción.
- Reforzar la defensa del Estado en el ámbito nacional e internacional, a través de estrategias de gerencia eficiente del litigio que pondere la respuesta del Estado en función de su pertinencia y de su incidencia fiscal, fortaleciendo las competencias de los defensores del Estado, potenciando el uso del conocimiento basado en evidencia empírica y el uso de herramientas tecnológicas.
- Implementar la prevención del daño antijurídico como política transversal del Estado a través de la debida coordinación con las entidades públicas, del sector justicia y los órganos de control, de conformidad con sus competencias.
- Desarrollar estrategias que permitan reducir el impacto fiscal de sentencias, laudos y conciliaciones y su deuda actual.
- Empezar acciones para minimizar el costo fiscal de las tasas de mora en el PGN. La estrategia ha de ser centralizada o, en casos especiales, debe aplicar la “Acción Preferente” por parte de MinHacienda o la ANDJE.
- Formular un documento CONPES que establezca lineamientos de política pública para la Defensa Jurídica del Estado.

38 En el marco de la estrategia de digitalización se promoverá el uso de aplicaciones digitales que permitan el empoderamiento y conocimiento legal por parte de la población, tales como LegalApp.

## f. Objetivo 6. Política criminal integral coherente con la realidad nacional, garante de la libertad y respetuosa de los Derechos Humanos

Implementar una política criminal integral que priorice la prevención, fortalezca los procedimientos de investigación y judicialización, garantice las condiciones dignas para la ejecución de la sanción y la inclusión del pospenado al mercado laboral, y fortalezca la justicia restaurativa, de tal forma que se contrarresten de manera efectiva el fenómeno del crimen organizado<sup>39</sup> y las demás conductas delictivas que se prioricen.

### Estrategias

La Política Criminal, tanto en el sistema de adultos como en el de adolescentes, tendrá un enfoque transformador del sistema penal y sus procedimientos para prevenir el fortalecimiento del crimen organizado y otras estructuras criminales, y para incentivar la justicia restaurativa, la resocialización y la resolución estructural de los conflictos. Se promoverán reformas para que aquellos que atenten contra la administración pública no puedan obtener beneficios tales como la detención domiciliaria<sup>40</sup>.

Adicional a ello, esta política buscará garantizar una infraestructura penitenciaria que ofrezca condiciones dignas a la población privada de la libertad, oportunidades para la resocialización e inclusión del pospenado en el mercado laboral.

En ese sentido, los esfuerzos se concentrarán en la generación de *cupos integrales*, esto es, la ampliación de la capacidad instalada en los establecimientos penitenciarios con un enfoque que garantice los Derechos Humanos y la resocialización efectiva de las personas privadas de la libertad (PPL). Esto implica la provisión de espacios físicos y dotaciones pertinentes, articulados con el desarrollo territorial, de manera que se brinde oportunidades de trabajo y emprendimiento, que permitirán evitar la reincidencia y promover la inclusión productiva de esta población.

Con el fin de lograr la convivencia y seguridad en el territorio, la Política Criminal se concentrará en las siguientes cuatro estrategias principales.

39 La Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada y sus protocolos ofrecen un marco conceptual para definir los diferentes grupos y organizaciones (Naciones Unidas, 2000). De igual forma, algunas directivas de MinDefensa acogen aspectos de las convenciones y caracterizan las diferentes organizaciones. En este orden de ideas, se entiende que existen diferentes actores (5 Grupos Armados Organizados, de acuerdo con las directivas ministeriales 015/16, 16/16/, 37/17; 29 grupos Delictivos Organizados; Delincuencia Organizada Transnacional; 307 Grupos de Delincuencia Común Organizados), que delinquen en diferentes escenarios geográficos, que tienen diferentes motivaciones y que acuden a formas diferentes de accionar. Esta diferenciación es de suma importancia, porque le plantea al Estado la necesidad de abordajes diferenciales para las amenazas persistentes y emergentes.

40 La corrupción está asociada con las conductas que afectan el erario, por lo que es indispensable fortalecer la ejecución de la sanción y de las medidas de aseguramiento como una forma de prevención del delito.



### *a) Simplificación y racionalización del ordenamiento jurídico penal<sup>41</sup>*

- MinJusticia generará espacios interinstitucionales de investigación y análisis criminológico<sup>42</sup> que permitan la determinación de los comportamientos sancionables penalmente, la racionalidad de las penas aplicables<sup>43</sup> y la eventual destipificación de conductas, así como el estudio de la reincidencia y los patrones de criminalidad<sup>44</sup>.

### *b) Fortalecimiento de la capacidad investigativa y de judicialización del Estado para enfrentar de manera efectiva el ciclo criminal<sup>45</sup>*

- El Gobierno nacional impulsará el mejoramiento, la modernización y el acceso a un sistema de denuncias.
- A través de MinJusticia, establecerá metodologías de investigación y herramientas para identificar y desarticular las estructuras de crimen organizado, privilegiando las estrategias de disrupción<sup>46</sup>, así como para la judicialización de los actores.
- Aumentará la capacidad técnica y operativa de las entidades que intervienen en los procesos de investigación y judicialización de las conductas penales, priorizando el fortalecimiento del INMLCF.
- Capacitará a los operadores de justicia sobre la aplicación excepcional de la medida de aseguramiento privativa de la libertad<sup>47</sup>.

### *c) Desarrollo de la Justicia Restaurativa en el sistema penal<sup>48</sup> para impulsar la resocialización de las PPL y la reinserción social del pospenado*

- MinJusticia implementará estrategias de resocialización para la PPL, de carácter integral (con enfoque diferencial y con la participación de la familia), y programas de atención al pospenado<sup>49</sup>. También promoverá la participación del sector social en su reinserción al mercado laboral.

41 Siguiendo las líneas establecidas por la Sentencia T-762 de 2015, a través de la correcta determinación de las conductas sancionables penalmente, la racionalidad de las penas aplicables y las medidas de aseguramiento.

42 El análisis criminológico se refiere al estudio de la conducta punible desde una perspectiva interdisciplinaria que abarca las causas del delito, su impacto social, el entendimiento de la conducta criminal y las motivaciones de esta.

43 Esta estrategia contempla la posibilidad de análisis de judicialización de ciertos delitos, por no considerarse conexos con el delito político, y el estudio de sanciones como la cadena perpetua.

44 La finalidad es generar programas integrales de prevención de delitos y lucha contra la criminalidad.

45 El fortalecimiento de la judicialización comprende, entre otros, la implementación de la Ley 1826 del 2017, por medio de la cual “se establece un procedimiento penal especial abreviado y se regula la figura del acusador privado”.

46 Se puede entender la disrupción como el conjunto de estrategias idóneas para combatir la criminalidad organizada, afectando el flujo de conocimientos, información y recursos en las redes criminales, mediante la intervención en sus nodos estratégicos.

47 Incluidos los operadores de justicia especializados del SRPA, donde se establece el uso de la privación de la libertad como último recurso y se reafirma el interés superior relacionado con que la medida de internamiento preventivo es excepcional. En ese sentido, véanse los artículos 37 y 40 de la Convención Sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989); las reglas mínimas de la ONU para la administración de justicia de menores (Naciones Unidas, 1985); y la Observación General N.º 10, relativa a los derechos del niño en la justicia de menores (Naciones Unidas, 2007).

48 El sistema penal comprende el procedimiento de la Ley 600 de 2000, el Sistema Penal Oral Acusatorio (Ley 906 de 2004), el Procedimiento Penal Especial Abreviado y el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (Ley 1098 de 2006).

49 Estos programas buscan satisfacer las necesidades en el mercado laboral, facilitando su vinculación y garantizando su productividad. En este eje estratégico, se busca fomentar la participación del sector privado.

- MinJusticia implementará una política nacional que promueva la aplicación de la justicia restaurativa en los sistemas penales con la participación de las entidades del orden nacional y local y los entes territoriales.

#### *d) Ampliación de la capacidad instalada carcelaria que permita superar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI)*

- MinJusticia, en coordinación con la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y el INPEC, estructurará una estrategia para la ampliación de la capacidad instalada.
- MinJusticia implementará soluciones estructurales basadas en el Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria, el cual será formulado a partir de los estándares constitucionales de dignidad humana.
- MinJusticia adoptará una metodología de medición del hacinamiento carcelario alineada con estándares internacionales.

### g. Objetivo 7. Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente

Fortalecer las capacidades del SRPA en el ámbito nacional y territorial, para prevenir la vinculación de los adolescentes y los jóvenes en la comisión de delitos, para implementar la justicia restaurativa, brindar una atención integral a esta población que ingresa al Sistema, y generar procesos efectivos de resocialización.

#### **Estrategias**



- MinJusticia, en coordinación con el ICBF y las demás entidades del SRPA, fortalecerá la capacidad técnica<sup>50</sup> de los operadores de las unidades de servicio que atienden medidas privativas y no privativas de libertad, para el cumplimiento de los estándares internacionales<sup>51</sup> en materia de justicia juvenil.
- MinJusticia, a través del Comité Técnico del SRPA, formulará y socializará una estrategia nacional para incentivar y fortalecer las medidas no privativas de la libertad en el SRPA, en el marco de la justicia restaurativa, donde se identifiquen las necesidades y la oferta existente, generando recomendaciones para su fortalecimiento.

50 Se busca fortalecer la capacidad técnica para las diferentes etapas de atención: educación, formación e inclusión laboral, salud, atención en el cumplimiento de sanciones, prácticas restaurativas, entre otros.

51 En ese sentido, véanse la Convención Sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989); las reglas mínimas de la ONU para la administración de justicia de menores (Naciones Unidas, 1985); y la Observación General N.º 10, relativa a los derechos del niño en la justicia de menores (Naciones Unidas, 2007).

- El ICBF, en el marco del SRPA, generará lineamientos para garantizar las condiciones de infraestructura del SRPA, que faciliten la aplicación del enfoque pedagógico y restaurativo, para la atención de los adolescentes en conflicto con la ley penal.
- MinJusticia formulará lineamientos estratégicos para la prevención del delito y el acceso efectivo a una atención integral de los adolescentes y los jóvenes del SRPA, así como la implementación de la Justicia Restaurativa, buscando generar alianzas con el sector privado para generar acceso a un empleo digno y a la educación superior<sup>52</sup>.
- El DNP, en coordinación con las entidades del SRPA, formulará e implementará una evaluación del SRPA.
- MinJusticia, en coordinación con las entidades del SRPA y el Observatorio de Política Criminal, estructurará un sistema de información que permita la toma de decisiones basada en evidencia y la cualificación de los datos a nivel nacional y territorial.
- Formular e implementar un modelo de atención especializado para jóvenes que cumplan la mayoría de edad durante la investigación, el juzgamiento y el cumplimiento de la sanción en el SRPA.

## 5. METAS

Indicadores de Resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Justicia	Porcentaje de necesidades jurídicas satisfechas	40,0 %	50 %		
Justicia	Ahorros al Estado en procesos en los que interviene la Agencia de Defensa Jurídica del Estado	\$3,67 billones	\$12,00 billones		

Fuente: DNP, sectores.

52 Recoge propuesta del CNP respecto al tema.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Presidencia	Articulación y fortalecimiento de la respuesta del Estado en materia de derechos humanos desde el sector Presidencia	Entidades territoriales asistidas técnicamente en la inclusión del componente de empresas de derechos humanos en los instrumentos de planeación territorial	12	21		
Presidencia	Articulación y fortalecimiento de la respuesta del Estado en materia de derechos humanos desde el sector Presidencia	Mapas de riesgos de vulneraciones de Derechos Humanos publicados	2	8		
Presidencia	Articulación y fortalecimiento de la respuesta del Estado en materia de derechos humanos desde el sector Presidencia	Observatorios activados en la Red Nacional de Observatorios de Derechos Humanos y DIH	5	12		
Interior	Fortalecimiento institucional a los procesos organizativos de concertación; garantía, prevención y respeto de los derechos humanos como fundamentos para la paz	Entidades territoriales asistidas técnicamente en la implementación de programas de prevención y promoción de derechos humanos	0	60		
Justicia	Promoción de los métodos de resolución de conflictos	Municipios con conciliación en equidad implementada	269	300		
Justicia	Promoción de los métodos de resolución de conflictos	Solicitudes de Métodos de Resolución de Conflictos atendidas	627.903	1.314.389		
Justicia	Promoción al acceso a la justicia	Porcentaje de municipios con modelos de oferta de justicia local y rural formulado (T)	0,0 %	100,0 %		
Justicia	Promoción al acceso a la justicia	Porcentaje de municipios priorizados con modelos de oferta de justicia local y rural implementado	0,0 %	100,0 %		

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Justicia	Promoción al acceso a la justicia	Porcentaje de los servicios de justicia ofrecidos por el ejecutivo con expediente digital implementado (T)	0,0 %	100,0 %		
Justicia	Fortalecimiento del principio de seguridad jurídica, divulgación y depuración del ordenamiento jurídico	Porcentaje de entidades priorizadas que implementan políticas de prevención del daño antijurídico	0,0 %	100,0 %		
Justicia	Sistema penitenciario y carcelario en el marco de los derechos humanos	Cupos penitenciarios y carcelarios entregados (nacionales y territoriales) *	80.227	88.887		
Justicia	Sistema penitenciario y carcelario en el marco de los derechos humanos	Porcentaje de establecimientos de reclusión nacional con programas de educación formal	0,0 %	100,0 %		
Justicia	Fortalecimiento de la política criminal del Estado colombiano	Porcentaje de personas atendidas en programas de atención especial para pospensionados a nivel nacional	0,95 %	4,00 %		
Justicia	Por definir	Porcentaje de permisos para precursores tramitados por medios digitales	0,0 %	100,0 %		
Justicia	Por definir	Porcentaje de acciones judiciales priorizadas con piloto de expediente digital	0,0 %	100,0 %		
Justicia	Por definir	Recomendaciones emitidas por la Mesa Permanente de Administración de Justicia	0	10		
Justicia	Por definir	Porcentaje de artículos contenidos en normas con fuerza de ley vigentes depurados	0,0 %	100,0 %		
Justicia	Por definir	Normas de carácter general y abstracto de alcance nacional incorporadas al SUIN-Juriscal	80.062	157.642		

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

\*En la ficha técnica se incluirá la discriminación por sexo.

Fuente: DNP, sectores.

## C. Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos

Colombia necesita seguir avanzando en ser una sociedad más justa, equitativa y productiva. Esto implica que, como Estado, debe ser implacable contra la corrupción. En ese sentido, fortalecer los mecanismos de lucha contra la corrupción y acercar los asuntos públicos al ciudadano son elementos estratégicos para combatir la desigualdad y generar confianza en las instituciones.

En efecto, la corrupción ha sido un tema de incremental preocupación en la agenda pública, pues se ha evidenciado cómo esta incide negativamente en el desarrollo económico y social del país. Lo anterior, considerando que el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado se materializa a través de elementos y canales que permean la gestión pública (DNP, 2013).

En particular, en materia de desarrollo económico asociado a la productividad, la corrupción incita la competencia desleal, mediante el uso de sobornos, favoritismos y colusiones. En consecuencia, desincentiva el emprendimiento y la inversión extranjera, generando incertidumbre en el mercado y afectando el crecimiento social (Mallik, 2016; Perry & Saavedra, 2018). Igualmente, es previsible un efecto directo en la capacidad institucional, en la medida en que los procesos de modernización y gestión se ralentizan. Por lo tanto, el Estado debe invertir recursos en prevenir, controlar y combatir el fenómeno, dejando de lado otras prioridades que obstaculizan la provisión eficiente de bienes y servicios y la garantía de los derechos de los ciudadanos (Báez & Jongitud, 2014).

Estos efectos se reflejan en la percepción negativa de la ciudadanía sobre el desempeño de lo público, que motiva comportamientos individualistas para lograr garantizar la satisfacción de sus necesidades. A su vez, acentúan desconfianza entre los ciudadanos, que se conciben como competidores por una oferta escasa, de manera que se perpetúan el oportunismo y la ilegalidad.

Por ello, es necesario propiciar cambios culturales transformadores y seguir acercando al ciudadano a los asuntos públicos, a través de mecanismos como la participación ciudadana y la transparencia. Esto implica que el Estado brinde información transparente y completa al ciudadano, permitiéndole involucrarse de manera activa, responsable y constructiva en los asuntos públicos.

### 1. DIAGNÓSTICO

El Estado colombiano ha venido orientando sus esfuerzos hacia lograr una gestión pública más eficiente y productiva, buscando altos grados de legitimidad y confianza. Dichos esfuerzos se han concentrado en fortalecer los mecanismos para la lucha contra la corrupción y el acercamiento de la gestión pública al ciudadano.

En este sentido, la lucha contra la corrupción ha estado fundamentada en el fortalecimiento del Estado para enfrentar el fenómeno, en el impulso de la normatividad, las reformas institucionales y las políticas necesarias para enfrentarlo y castigarlo en todas sus formas; y en la disposición de sistemas de información que promueven la denuncia y el escrutinio ciudadano. Entre los principales avances están la creación de agencias especializadas<sup>53</sup>, la expedición de políticas públicas y normativas<sup>54</sup>, los esfuerzos de articulación interinstitucional<sup>55</sup>, la creación de instancias ciudadanas para la prevención del fenómeno<sup>56</sup>, las acciones para el análisis de él<sup>57</sup> y la adhesión a iniciativas internacionales<sup>58</sup> para prevenir, investigar y sancionar hechos de corrupción.

En concordancia con los esfuerzos implementados, el número de sanciones por hechos asociados a la corrupción denotan un aumento en la capacidad de sanción del fenómeno. Según el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, entre 2010 y 2017, las sanciones penales aumentaron en el 200 %<sup>59</sup>; las sanciones disciplinarias, en el 20 %<sup>60</sup>; y la cuantía de los fallos de responsabilidad fiscal, en el 365 %, en el mismo periodo (Secretaría de Transparencia, 2018).

Sin embargo, en términos de percepción del fenómeno, los datos no son alentadores. Los resultados del último Índice de Percepción de la Corrupción<sup>61</sup> evidenciaron que el país se ubicó en el puesto 96 entre 180 países, con un puntaje de 37 puntos (Transparencia Internacional, 2017); y solo el 29 % de los colombianos considera que se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones en estos últimos dos años, de acuerdo con los resultados para 2017 del Latinobarómetro<sup>62</sup>, que han tenido una tendencia decreciente desde 2008.

53 Secretaría de Transparencia; Agencia Colombiana de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente; Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC).

54 La Política Pública Integral Anticorrupción, el Estatuto Anticorrupción, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y la Ley Antisoborno, entre otras.

55 Comando Anticorrupción (conformado por la Procuraduría, la Fiscalía, la Contraloría y la Presidencia), C4 (conformado por la UIAF, la DNI, la DIPOL y la Presidencia), la Comisión Nacional de Moralización y las Comisiones Regionales de Moralización.

56 Mediante el Estatuto Anticorrupción, Ley 1474 de 2011 (Congreso de la República, 2011) se propició la modernización de 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.

57 Se creó el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, concebido como un centro de pensamiento útil para la toma de decisiones.

58 Se adhirió a escenarios internacionales en materia de transparencia, lucha contra la corrupción y soborno transnacional, como la Convención Anticohecho de la OCDE, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción, la Alianza para el Gobierno Abierto y la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, entre otras.

59 Para el año 2010 se efectuaron 208 sanciones penales; mientras en 2017 ascendían a 622.

60 Para el año 2010 se efectuaron 2232 sanciones disciplinarias; mientras en 2017 ascendían a 2689.

61 El Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por la organización no gubernamental Transparencia Internacional mide, en una escala de 0 (percepción de muy corrupto) a 100 (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado. Consiste en un índice compuesto, que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas.

62 Encuesta de opinión realizada por la Corporación Latinobarómetro.

Por su parte, desde la perspectiva de riesgos de corrupción administrativa, el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas<sup>63</sup> identificó que 13 de las 32 gobernaciones del país se encontraban en riesgo alto o muy alto de corrupción (Transparencia por Colombia, 2016). De igual manera, evidenció que, de las 32 contralorías departamentales, 16 estaban en riesgo alto o muy alto, lo cual reviste una mayor gravedad si se tiene en cuenta que son las encargadas de la vigilancia de la gestión fiscal.

Al ser la corrupción un fenómeno social que impacta directamente, y de manera negativa la productividad del país, el Índice de Competitividad Global<sup>64</sup> ubicó a Colombia en el puesto 89 entre 140 países, en el escalafón de instituciones con la capacidad de proveer las condiciones necesarias para una economía próspera. Adicionalmente, el mismo instrumento afirma que el factor más problemático para hacer negocios en Colombia es la corrupción (Foro Económico Mundial, 2018).

En consecuencia, la corrupción no atañe solamente al sector público. Es importante anotar que la ANDI<sup>65</sup> señaló que más del 30 % de los empresarios tiene una tolerancia alta frente a la entrega de un obsequio o un pago en efectivo para evadir un requisito aduanero, agilizar un trámite con el Estado o buscar la condonación de una multa o una sanción (ANDI, 2017). Esto parece evidenciar la existencia de la normalización de conductas asociadas a la corrupción para mantenerse en el mercado.

Entendiendo que la productividad y el crecimiento económico están abocados a contribuir al desarrollo social, podría afirmarse que la efectividad de las acciones estatales tendientes a garantizar este último se ven afectadas, en la medida en que se deja de percibir una cantidad potencial de recursos asociada a la productividad que no se materializa. De cualquier manera, el desarrollo social se ve doblemente afectado, en la medida en que este fenómeno lo impacta también directamente, cuando los recursos que le son efectivamente asignados se ven desviados.

---

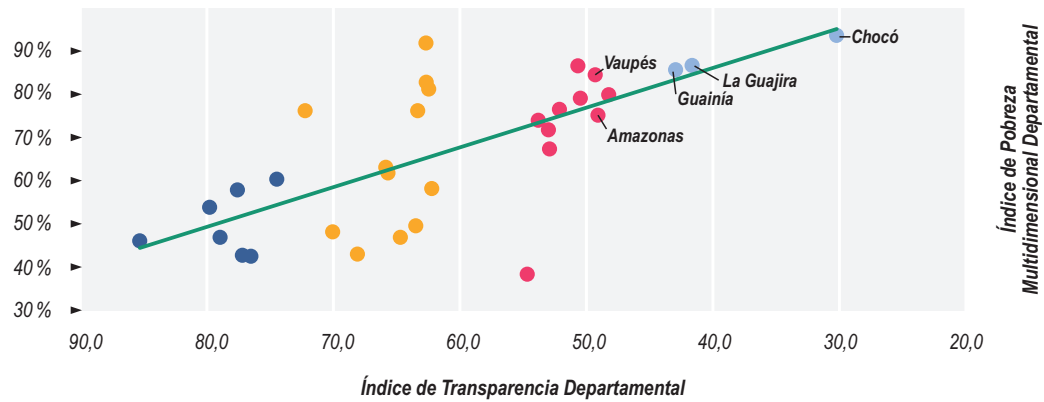
63 Medición que realiza a partir del cumplimiento de normas y la actuación de sus controles, adelantada por Transparencia por Colombia, que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa en entidades nacionales, gobernaciones, algunas alcaldías y las contralorías departamentales. El Índice de Transparencia se basa en tres tipos de riesgo: (1) visibilidad (capacidad de generar y entregar información pública); (2) institucionalidad (desarrollo de procesos administrativos para la toma de decisiones y su ejecución); y (3) control y sanción (operación de los controles a la gestión).

64 El índice de competitividad mide cuán productivamente un país utiliza sus recursos disponibles. En consecuencia, el índice mide las instituciones, políticas y factores que definen los niveles de prosperidad económica. El índice es calculado utilizando información pública disponible y la Encuesta de Opinión Ejecutiva, la cual es realizada por el Foro Económico Mundial a instituciones líderes en investigación y organizaciones de negocios en los países evaluados (Foro Económico Mundial, 2018).

65 Encuesta de Percepción de la Corrupción en la Actividad Empresarial (ANDI, 2017).



Gráfica I-8. Índice de Pobreza Multidimensional a nivel departamental vs. Índice de Transparencia Departamental<sup>66</sup>



Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2005) y Transparencia por Colombia (2015 -2016).

Al mismo tiempo, se evidencia una correlación entre la capacidad para prevenir y combatir riesgos de corrupción a nivel departamental, y el comportamiento del Índice de Pobreza Multidimensional (gráfica I-8). Así, las administraciones departamentales que se ubican en un riesgo de corrupción administrativa alto y muy alto<sup>67</sup> tienden a presentar un Índice de Pobreza Multidimensional superior al 60 % (DNP, 2005).

En efecto, la desviación de los recursos públicos incide en la provisión de bienes y servicios, desacelerando el desarrollo social y repercutiendo directamente en las posibilidades de mejoramiento de poblaciones y territorios. Es así como, con corte a 31 de mayo de 2018, se cuentan 4.741 responsables fiscales<sup>68</sup> que actualmente le deben al Estado la suma de \$3,4 billones<sup>69</sup> por concepto de corrupción o inadecuado uso de los recursos públicos (Contraloría General de la República, 2018). Se estima que este monto corresponde a (1) aproximadamente tres veces el presupuesto de inversión del sector salud y protección social en los años 2017 y 2018; (2) el presupuesto de inversión del sector educación para el 2018; (3) la financiación de aproximadamente 3.656 proyectos de vías terciarias; (4) la habilitación de aproximadamente 4.500 proyectos de espacios

66 Los colores en la gráfica I-8 corresponden a la clasificación que realiza Transparencia por Colombia de las gobernaciones en los distintos niveles de riesgo, según las puntuaciones obtenidas en el Índice de Transparencia Departamental. Así: riesgo bajo (89,5-100), riesgo moderado (74,5-89,4), riesgo medio (60-74,4), riesgo alto (44,5-59,9), y riesgo muy alto (0-44,4).

67 Aquellas con puntuaciones entre 0 y 59,9, que representan el 40,6% de las gobernaciones del país.

68 Personas naturales o jurídicas a quienes se les ha dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y no han satisfecho la obligación contenida en él. Según la Ley 610 de 2000 (Congreso de la República, 2000), un proceso de responsabilidad fiscal se entiende como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las contralorías, con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta, causen, por acción u omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado

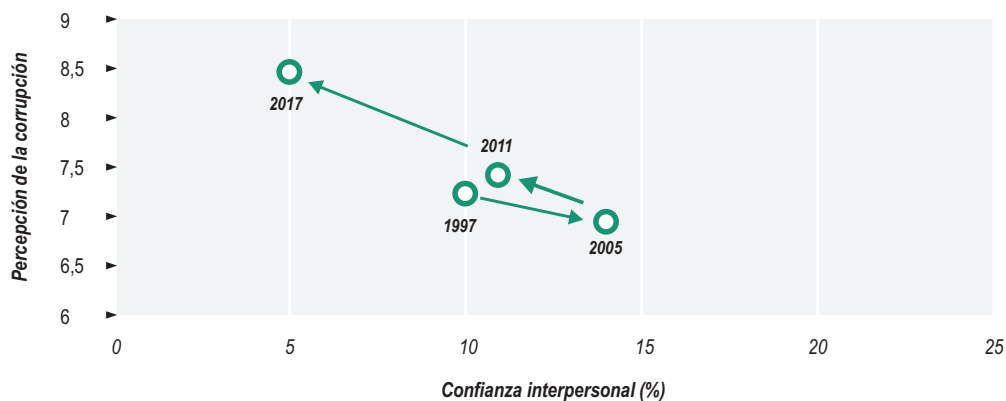
69 Se incluye la información de la Contraloría General de la República (Nivel Central y Gerencias Departamentales Colegiadas), las contralorías territoriales (departamentales, distritales y municipales) y la Auditoría General de la República.

públicos de recreación y deporte; y (5) la dotación de aproximadamente 1.504 proyectos de agua potable y saneamiento básico<sup>70</sup>.

Todo lo anterior ha implicado que el Estado canalice recursos públicos en la lucha contra la corrupción, en lugar de destinarlos a favorecer el desarrollo económico y social, debilitando la capacidad de sus propias entidades y disminuyendo su legitimidad. Por esta razón, la ciudadanía juega un papel fundamental para prevenir el fenómeno.

Sin embargo, la concurrencia de la ciudadanía en la prevención de la materialización de riesgos de corrupción y el ejercicio de la sanción social en estos casos requiere un capital social consolidado y basado en valores y comportamientos afines a la legalidad y al respeto de la norma. Así, la gran dificultad para materializar el objetivo de lograr que una sociedad cohesionada se oponga de manera férrea a la corrupción es, precisamente, su atomización y la dificultad en la consolidación de una cultura de la legalidad. A este respecto, la corrupción parece jugar un rol definitivo, pues las personas confían menos en los demás en la medida en que perciben que esta aumenta; al tiempo que sus comportamientos se corresponden con el individualismo y el oportunismo (gráfica I-9). A modo de ilustración, los resultados de la Encuesta de Cultura Política del DANE (DANE, 2017) establecen que la opción de aceptar o pagar dádivas o regalos para agilizar un trámite es la que, en comparación con otras opciones<sup>71</sup>, presenta el porcentaje más bajo de personas que consideraron que era muy grave. De igual manera, los encuestados justificaron el incumplimiento de las leyes en la ausencia de castigos ejemplares (25,9%), por lo que puede intuirse que la capacidad de las instituciones para sancionar se percibe como débil o ineficiente.

Gráfica I-9. Distribución de la confianza interpersonal y la percepción de corrupción en Colombia



Fuente: medición de Capital Social (CONTRIAL, 2017).

70 El DNP realizó las estimaciones de la cantidad de proyectos de vías terciarias, espacios públicos y agua potable y saneamiento expuestas, dividiendo el valor de los fallos de responsabilidad fiscal en firme entre el valor individual promedio de los proyectos. El valor individual del proyecto es producto de la división de los recursos invertidos por el Departamento de la Prosperidad Social para el periodo 2010 a 2018 (con corte a septiembre) entre la cantidad de proyectos para cada sector de inversión.

71 La encuesta considera las siguientes acciones: conducir con exceso de velocidad o pasarse un semáforo en rojo; manejar alicorado; aceptar o pagar dádivas o regalos para agilizar trámites; no pedir factura para evitar el pago de impuestos; usar influencias de políticos para conseguir un trabajo; llevarse sin pagar mercancía de un supermercado; fingir enfermedad para no ir a trabajar o estudiar; comprar películas, música, juegos o *software* piratas.

Lo anterior permitiría afirmar que la desconfianza entre ciudadanos y la desconfianza de estos en la capacidad de las instituciones no están desligadas. De hecho, la misma encuesta evidencia entre sus resultados que la desconfianza en los jueces y los magistrados es del 45 %; en el Congreso, de cerca del 52 %; y el promedio del ejecutivo nacional, departamental y municipal supera el 35 %.

Así las cosas, reconociendo los altos niveles de desconfianza de los colombianos hacia las instituciones, se ha avanzado en acercar la gestión pública al ciudadano y superar la opacidad desde el sector público<sup>72</sup>, permitiéndole ejercer control social y colaborar con las instituciones<sup>73</sup>. Al respecto, la última Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana<sup>74</sup> constató que más personas consideran que las entidades del sector público proporcionan información clara, completa y actualizada, pasando del 63 % en 2016 al 71 % en 2017 (DNP, 2017a).

No obstante, en materia de cumplimiento de las condiciones para la divulgación de información, el reto aún persiste. La última versión del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas<sup>75</sup> evidencia que solo “28 entidades nacionales de 75 evaluadas, cuentan con los tres instrumentos<sup>76</sup> de gestión de la información pública que exige la Ley de Transparencia, y diez no cuentan con ninguno de estos documentos”<sup>77</sup> (Transparencia por Colombia, 2016).

Además, en materia de divulgación de normas, se ha reconocido que un proceso de consulta transparente y abierto puede contribuir a aumentar la rendición de cuentas y, por consiguiente, la confianza en el Gobierno y en el proceso regulatorio (OCDE, 2012). Sin embargo, en el Índice de Competitividad Global, Colombia se ubica en el puesto 86 entre 137 países, por debajo de Chile, México y Perú, respecto a su capacidad de garantizar las condiciones para una elaboración de política pública transparente (Foro Económico Mundial, 2018). A esto se debe agregar que el 40 % de las personas manifiesta no cumplir con lo establecido por las normas, por desconocimiento de estas; y el 23 %, con el fundamento de que las normas no son justas (DANE, 2017). Por lo tanto, se requiere el uso de tecnologías para garantizar una interacción eficaz entre los actores interesados en las normas y el Gobierno nacional, para asegurar que estas atiendan el interés general y fomentar mayor aceptación y apropiación de la regulación (Lind & Arndt, 2016).

72 Se resaltan la Ley de Transparencia y Acceso a la información, la membresía en la Alianza para el Gobierno Abierto, el ingreso a la OCDE y a su Red sobre Gobierno Abierto e Innovador en América Latina y el Caribe, la habilitación de portales de interacción Estado-ciudadanía como Urna de Cristal, el Portal de Datos Abiertos o Software Público Colombia, entre otras iniciativas.

73 Open Contracting Partnership, Global Initiative for Fiscal Transparency y la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva.

74 Es un estudio que realiza el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC) del DNP desde el 2011 para conocer la percepción de los ciudadanos frente a la calidad y accesibilidad de los trámites y servicios del Estado, así como sus intereses, expectativas y necesidades sobre la interacción que tienen con las entidades públicas.

75 Elaborado por Transparencia por Colombia.

76 Se trata de un indicador que se incluye dentro del factor de visibilidad del ITEP. Mide las condiciones institucionales para la divulgación de información pública. En particular, evalúa el contenido de tres documentos requeridos por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, Ley 1712 de 2014 (Congreso de la República, 2014); a saber, registro de activos de información, esquema de publicación de información e índice de información clasificada y reservada.

77 Las entidades del orden nacional obtuvieron una calificación de 60,4 puntos en promedio sobre 100 posibles; las entidades departamentales, 48,5 puntos; mientras las contralorías departamentales, una calificación de 37,4.

En términos de cobertura y calidad de trámites y servicios, según el Índice de Percepción Ciudadana, ha habido una mejoría en los últimos cuatro años, pasando de 59 a 62 puntos de 100 posibles (DNP, 2017a). Sin embargo, la misma medición evidencia que el porcentaje de ciudadanos insatisfechos con el Estado es del 36 % (DNP, 2017a). Esto se debe, en gran parte, a la existencia de barreras de acceso a trámites desde los territorios, considerando que los departamentos de Colombia tienen apenas una tercera parte de las entidades que prestan trámites en Bogotá.

Aunado a lo anterior, existe una marcada tendencia hacia el canal presencial, ya que tan solo el 33 % de la población utiliza el canal digital para interactuar con el Estado. De tal manera, los ciudadanos perciben más seguro el canal presencial, y tan solo el 10 % de los trámites y los servicios se pueden iniciar y culminar en línea (DNP, 2017a).

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivo 1. Pacto de cero tolerancia a la corrupción y a la falta de transparencia

Fortalecer las capacidades institucionales para combatir la corrupción, afianzar la legalidad y el relacionamiento colaborativo con el ciudadano.

#### **Estrategias**

#### *a) Con el propósito de robustecer la prevención de la materialización de riesgos de corrupción*

##### ◆ **Articulación institucional**

- El Gobierno nacional, a través del liderazgo de la Secretaría de Transparencia, formulará e implementará una Política Pública de Transparencia, Integridad y Legalidad orientada a robustecer las herramientas de promoción de la transparencia, el acceso a la información y la lucha contra la corrupción en todos los sectores administrativos, ramas del poder público, órganos autónomos e independientes y niveles territoriales. Es fundamental que la política contemple un componente que intensifique la lucha contra la impunidad y el crimen organizado en su relación con el fenómeno y blinde aquellos sectores que son esenciales para la garantía de la equidad para todos y que se encuentran en una situación de riesgo alto de corrupción; entre otros, los sectores de salud, educación, infraestructura y justicia. La política debe contemplar componentes de corresponsabilidad con el sector privado en la ocurrencia del fenómeno, un enfoque de derechos humanos, género y estabilización del territorio; y tener un componente

de cocreación con la ciudadanía, esencial para la legitimidad del Estado y el fortalecimiento de la democracia.

Esta política contendrá el desarrollo de un componente de integridad, con lineamientos que logren la apropiación de comportamientos virtuosos y preventivos en el servicio público, privado y la ciudadanía, como los siguientes:

- » La alineación normativa e institucional en materia de integridad y probidad, acompañado del diseño e implementación de un programa de capacitación dirigido a servidores públicos y contratistas.
  - » La conceptualización y la reglamentación de los conflictos de intereses, generando en los servidores capacidades en la identificación y la gestión de ellos.
  - » La implementación de líneas de acción dirigidas a romper con los paradigmas culturales que valoran más la cultura del atajo y la sensibilización respecto a la corresponsabilidad en la corrupción.
  - » La implementación de procedimientos para dilemas éticos en entidades y cargos vulnerables a la corrupción.
  - » Un componente de prevención de la corrupción en el sector privado, que incluya a las empresas estatales, en las cuales se incentiven los programas de cumplimiento anticorrupción, la firma de pactos de integridad y, en general, la corresponsabilidad del sector privado en la lucha contra la corrupción.
  - » Un componente de integridad que se incluirá en los procesos de selección de personal, a cargo de la CNSC, contemplando dilemas éticos y conflictos de intereses.
  - » El diseño y el impulso de cátedras de ética, participación ciudadana, prevención, acceso a la información y lucha contra la corrupción en universidades y colegios, lideradas por la Vicepresidencia, a través de la Secretaría de Transparencia, considerando los instrumentos existentes contemplados en el Sistema Nacional de Convivencia Escolar, y articulando la Cátedra de la Paz (Ley 1732 de 2014, Decreto 1038) y la asignatura de Urbanidad y Cívica (Ley 1013 de 2013).
- La Vicepresidencia, la Secretaría de Transparencia, el DNP y el DAFP, con el acompañamiento de los Organismos de Control, liderarán la construcción de una matriz de riesgo de la corrupción en Colombia que recoja, por sector y por territorios, los riesgos más comunes, su calificación de severidad e impacto del riesgo, sus causas y sus manifestaciones. A partir de ella, deben definirse acciones de prevención y mitigación con sus respectivos responsables en las cabezas de los sectores y los gobiernos subnacionales, tiempos de ejecución, productos y metas.
  - La Procuraduría General de la Nación coordinará con la Defensoría del Pueblo, las personerías distritales y municipales y la Vicepresidencia de la República la elaboración del Plan Decenal de Ministerio Público, el cual deberá formularse dentro de los dos (2) años siguientes a la promulgación de la Ley, con el objeto de promover la coordinación, la eficiencia, la eficacia y la modernización del Ministerio Público.

- La Secretaría de Transparencia, a través del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, liderará la creación del Sistema General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, cuya finalidad es unificar y garantizar la interoperabilidad de la información potencial para la investigación y análisis del fenómeno de la corrupción, así como para la toma de decisiones acertadas de política pública en la materia. La creación del sistema debe comprender:
  - » La estandarización de procesos y procedimientos en la recolección, el tratamiento, la difusión y el acceso de los datos, para todas las fuentes de información que se determine, a fin de garantizar la calidad de la información. El sistema funcionará bajo la coordinación de la Vicepresidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia (ST), el DNP, el DAFP, el DANE, el AGN y MinTIC.
  - » Un protocolo de flujo de información en propiedad de las entidades competentes, que garantice la oportunidad, la eficiencia, la veracidad y la constante actualización del sistema.
  - » La estructuración de un tablero de control anticorrupción que contemple la identificación y la medición de indicadores que fortalezcan la toma de decisiones y el seguimiento de la Comisión Nacional de Moralización en materia de lucha contra la corrupción, bajo la responsabilidad de la Vicepresidencia, a través de la ST como Secretaría Técnica y en conjunto con el DNP, MinTIC y el DANE.
  - » Un componente de analítica que incorpore diferentes fuentes de datos estructurados, semiestructurados y no estructurados que permitan enriquecer la comprensión del fenómeno de la corrupción mediante la incorporación de herramientas de análisis descriptivo, diagnóstico, predictivo y prescriptivo que usen técnicas de aprendizaje de máquinas e inteligencia artificial para apoyar la toma de decisiones y la formulación de políticas anticorrupción.
  - » Contar con un espacio de interacción con el ciudadano, orientado a aumentar la transparencia, el acceso a la información; la presentación completa y veraz a la ciudadanía de indicadores sobre transparencia y anticorrupción (entre los que se incluirán algunos sobre el manejo de los recursos públicos y la gestión administrativa); incentivar la producción de conocimiento; y a facilitar el reporte y la denuncia de presuntos actos de corrupción.
- La Vicepresidencia, a través de la ST, CCE, el AGN y el DAFP, realizarán capacitaciones conjuntas y dirigidas a funcionarios públicos de entidades territoriales, donde se pueda robustecer las capacidades para prevenir la materialización de riesgos de corrupción, por medio de Jornadas de Transparencia con Enfoque Territorial (TET) en los 32 departamentos del país.
- El DNP, con el acompañamiento de la Vicepresidencia, a través de la ST y el DAFP, avanzará en la estandarización y la divulgación de un único concepto de corrupción, que permita la armonización de las acciones de las instituciones del Estado, el sector privado y la ciudadanía.
- La ST y la Vicepresidencia, en conjunto con MinInterior y MinJusticia, impulsarán un proyecto de ley que establecerá lineamientos claros sobre la actividad del cabildeo, que contendrá, como mínimo: (1) la definición de cabildeo y sus límites; (2) la definición de los actores que pueden desarrollar actividades de cabildeo; (3) el registro único de empresas y/o personas que realizan

tal actividad; (4) el régimen de derechos y deberes tanto de funcionarios públicos como de cabilderos; y (5) el régimen sancionatorio para quienes ejerzan esta actividad por fuera de lo establecido en el proyecto de ley.

#### ◆ **Conocimiento y comprensión del fenómeno de la corrupción**

- La Vicepresidencia, en particular la ST, a través del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, pondrá en marcha la Red de Observatorios Anticorrupción como una estrategia para incentivar la producción de conocimiento en entidades públicas del orden nacional y territorial, del sector privado y de la sociedad civil, con el objetivo de que permita entender las dinámicas del fenómeno desde diferentes territorios, sectores y actores.
- La Vicepresidencia, la Secretaría de Transparencia y el DAFP, con el acompañamiento del DNP, profundizarán en el uso de la economía experimental y de las ciencias del comportamiento, a través de al menos dos ejercicios, para el análisis, la comprensión y la mitigación del fenómeno en el desarrollo de programas y/o políticas. Específicamente, se continuará experimentando con instrumentos basados en tecnologías digitales móviles para motivar e incrementar el impacto de la participación ciudadana en el seguimiento y el control de programas y políticas públicas.
- La Agencia ITRC consolidará su Observatorio de Fraude y Corrupción como una herramienta de estudio, promoción, intercambio y análisis de información relacionada con el aseguramiento de los recursos de la Nación en la Administración de tributos, rentas y contribuciones parafiscales del país. Este observatorio contará con la participación de la ciudadanía en la búsqueda del mejoramiento de los procesos, la prevención y la detección de escenarios de fraude y corrupción, así como en la generación de recomendaciones para la lucha contra la corrupción.

#### ◆ **Transparencia y acceso a la información**

- Se pondrá en línea el Portal de Estado Abierto como punto principal de interacción y agrupación de la oferta institucional hacia la ciudadanía, en responsabilidad de MinTIC, con la coordinación de Urna de Cristal, el DNP y la Vicepresidencia. El portal debe contener, entre otros, los desarrollos tecnológicos existentes para incentivar la participación, el control social, la simplificación de trámites y servicios y los esfuerzos en consulta pública<sup>78</sup>. Es esencial que cumpla la normatividad en transparencia y acceso a la información, lenguaje claro y criterios diferenciales de accesibilidad, según lo establecido en la Ley 1712 de 2014.
- » La Secretaría de Transparencia y la Procuraduría General de la Nación avanzarán conjuntamente en la promoción y la garantía del derecho de acceso a la información pública, así como en la identificación de acciones conjuntas que permitan la consolidación de los estándares de transparencia consignados en la Ley 1712 de 2014 y su normatividad reglamentaria en los diferentes sujetos obligados y en la ciudadanía. Para tal fin, se

78 A través del portal debe darse acceso público a, entre otros, los cambios de uso de suelo en los POT, el escrutinio de hojas de vida de candidatos a juntas directivas de empresas públicas; la presentación rigurosa de la agenda del Gobierno, las agendas del presidente y los miembros del gabinete; seguimiento al presupuesto en línea con indicadores de desempeño y ejecución, con especial énfasis en la contratación pública, mediante la visibilización de los contratistas de grandes proyectos.

desarrollarán las respectivas guías para su implementación y su garantía, y se establecerán mecanismos de asesoría y comunicación entre el Gobierno, los sujetos obligados y la ciudadanía.

- El Archivo General de la Nación deberá fortalecer los programas de gestión documental de las entidades del orden nacional y territorial, y compatibilizar sus lineamientos con la Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública.
- Así mismo, las entidades nacionales y territoriales deberán adoptar los lineamientos de la estrategia de Lenguaje Claro del DNP, con el fin de garantizar el acceso, la comprensión y la utilidad de las comunicaciones públicas dirigidas a los ciudadanos.
  - » El Gobierno nacional promoverá la publicación de la declaración de bienes y rentas, así como la declaración de renta de los servidores públicos y del particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos durante el cumplimiento de sus funciones, la cual debería ser actualizada anualmente.

#### ♦ **Reforzamiento de la rendición de cuentas en todos los sectores y los niveles de gobierno**

- El DAFP, en coordinación con el DNP, tendrá como responsabilidad estandarizar el Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, como instrumento para hacer seguimiento y evaluación ciudadana a los compromisos de planeación y gestión de todas las ramas del poder público y el nivel nacional y territorial. Además, ambas entidades deberán orientar la aplicación de lineamientos y herramientas para la realización de audiencias públicas de gobiernos nacionales, departamentales, distritales y municipales.
- La Vicepresidencia, a través de la ST, adelantará la socialización masiva sobre el uso de las herramientas de seguimiento, denuncia y control ciudadano a la gestión de los funcionarios públicos y la ejecución del presupuesto.

#### ♦ **Relacionamiento colaborativo con la ciudadanía**

- Se actualizará la Política Nacional de Servicio al Ciudadano en el MIPG y se acompañará a las entidades del orden nacional y territorial en su implementación, de forma articulada con las demás políticas que buscan mejorar la relación del Estado ciudadano, en responsabilidad del DAFP y el DNP.
- El DNP y la Vicepresidencia, a través de la ST, establecerán estándares mínimos de Estado Abierto para que sean implementados por sectores del Gobierno nacional y por gobiernos territoriales, mediante el uso de aproximaciones innovadoras para cocrear planes de acción de Estado Abierto local con la ciudadanía, la academia, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.
- En armonía con el manual de oferta institucional del DNP, las entidades nacionales y territoriales deberán reportar al DNP información detallada de su oferta a la ciudadanía para el diseño de instrumentos que permitan afianzar su calidad.



- El Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC) del DNP asesorará a las entidades territoriales en la implementación de los Centros Integrados de Servicios (CIS)<sup>79</sup>, las Ferias Nacionales de Servicios<sup>80</sup> y los demás modelos de entrega y desconcentración de oferta pública multinivel y multicanal. El PNSC definirá las entidades cuyos trámites y servicios son prioritarios para los ciudadanos de las áreas de influencia de estos modelos, según los análisis del Índice de Concentración de Trámites Bruto. Las entidades participantes deberán disponer de los recursos necesarios para garantizar la prestación de su oferta, bajo los estándares de calidad medidos en el Índice de Excelencia en Servicio al Ciudadano. Esta estrategia estará vinculada y en coordinación con Colombia Ágil.

#### ◆ **Contratación y compra pública**

- El DNP, la Secretaría de Transparencia y la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente, con el acompañamiento de las entidades competentes, fortalecerán el sistema de contratación pública mediante la revisión de la normatividad contractual vigente, con el fin de proponer cambios y/o modificaciones requeridas en relación con: (1) las causales de contratación directa y (2) la estructuración de mecanismos que incluyan las buenas prácticas que tengan por objeto mitigar los procesos contractuales con único proponente.
- El Gobierno nacional establecerá limitaciones claras y de aplicación estricta a la discrecionalidad en los gastos de publicidad y eventos.
- El Gobierno nacional desarrollará estrategias de lucha contra conductas anticompetitivas en las licitaciones públicas
- El DNP, la Secretaría de Transparencia y la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente, con el acompañamiento de las entidades competentes, revisarán la normatividad contractual vigente de los regímenes especiales y determinarán la necesidad de impulsar modificaciones legales.
- Se consolidará la Tienda Virtual del Estado colombiano como la herramienta primordial de agregación de demanda, para permitir a las entidades estatales comprar bienes, obras y servicios; y la adjudicación de contrataciones menores, urgentes y especiales. Se buscará ofrecer precios favorables y suscribir un compromiso ético en la relación comercial, promoviendo compras más ágiles, económicas y transparentes.
- El DNP, la Secretaría de Transparencia y la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente, con el acompañamiento de las entidades competentes, expedirán un estatuto del régimen de inhabilidades e incompatibilidades y conflictos de interés en la contratación estatal, con el fin de superar la dispersión normativa en la materia.

79 Los Centros Integrados de Servicios son una estrategia del DNP. Reúnen en un solo lugar, y de forma permanente, la oferta de trámites y servicios públicos prioritarios para los ciudadanos.

80 Las Ferias de Servicios son una estrategia del DNP que articula la oferta del Estado, para que durante una jornada las comunidades puedan realizar sus trámites y se beneficien de los servicios y programas de la administración pública.

- Se creará la Unidad de Evaluación y Eficiencia Presupuestal, como un espacio de articulación entre el MHCP, el DNP, CCE y los Organismos de Control Fiscal, que a través del diseño de una batería de indicadores hará seguimiento a la ejecución de los recursos públicos de los sectores administrativos de orden nacional y los niveles territoriales, y acompañará técnicamente la diseminación de mejores prácticas y la aplicación de correctivos tempranos en materia de calidad del gasto. La unidad priorizará la evaluación de aquellos sectores que son esenciales para la garantía de la equidad para todos y que se encuentran en una situación de riesgo alto de corrupción (entre otros, los sectores de salud, educación e infraestructura).
- Colombia Compra Eficiente, con el acompañamiento de las entidades competentes, generará competencias digitales y capacitaciones dirigidas a servidores públicos y a la ciudadanía, donde se afianzarán capacidades para el uso del SECOP II y para la veeduría ciudadana en la contratación.
- El Gobierno nacional, con la participación directa, mas no exclusiva, del DNP y CCE, reforzarán la implementación de pliegos de condiciones tipo como instrumentos para la garantía de la transparencia, la calidad y la libre competencia en la formulación y la estructuración de proyectos de todos los sectores administrativos que pueden ser susceptibles de conductas corruptas, en especial en los sectores de salud, educación e infraestructura.
- Se promoverá la interoperabilidad del SECOP con las bases de datos y registros, tales como el RUES, que permitan determinar la eficiencia del gasto público.
- La Secretaría de Transparencia, MinTIC y el DNP, liderarán la ejecución de iniciativas orientadas a la implementación de contratos inteligentes basados en registros distribuidos (DLT), tipo cadenas de bloques (*blockchain*). Los contratos inteligentes son aplicaciones que corren dentro de una cadena de bloques y son ejecutados exactamente como fueron programados, sin ninguna posibilidad de incumplimientos en el tiempo de ejecución, fraude, interferencia de terceras partes o alteración de la información. A mediano y largo plazo, las cadenas de bloques pueden convertirse en herramientas para hacer seguimiento a la reputación de contratistas, de acuerdo con su historial de desempeño en la ejecución de contratos.

#### ◆ **Gestión de control interno y disciplinario**

- Se adoptará el Sistema de Información Misional (SIM) de la Procuraduría General de la Nación (PGN) como único mecanismo electrónico de registro de la función disciplinaria nacional y territorial, que permita el flujo de información, la gestión y administración de expedientes entre la PGN, las personerías distritales y municipales y las Oficinas de Control Interno (OCI) de las entidades públicas.
- La Procuraduría General de la Nación, las personerías municipales y las oficinas de control interno disciplinario de las entidades públicas darán inicio a un proceso de adecuación técnica, procedimental, logística, conceptual y de infraestructura tecnológica y física que permitan una correcta implementación de la Ley 1952 de 2019. Asimismo, capacitarán a los funcionarios para proveerlos de las herramientas necesarias para el desarrollo del procedimiento oral previsto en la precitada norma en garantía de los derechos de los sujetos procesales. Para el efecto, el

Gobierno Nacional a través de la Procuraduría General de la Nación, revisará la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2018.

- Se fortalecerá la capacidad de vigilancia del control interno, bajo el liderazgo del DAFP y la Vicepresidencia, a través de la Secretaría de Transparencia, mediante la profesionalización de las OCI a nivel nacional y territorial, con criterios técnicos y personal cualificado, teniendo en cuenta los grados de complejidad de las entidades.
- El DAFP diseñará un sistema de selección meritocrática, evaluación del desempeño, formación y capacitación de jefes de OCI para asegurar la competencia y experiencia técnica anticorrupción en las entidades públicas del orden nacional y territorial.
- El DAFP definirá directrices de auditoría para la detección de fraude y corrupción, con el fin de mejorar las capacidades de auditoría en la detección de fraudes (por parte de las OCI), la administración de riesgos (por parte de las oficinas de planeación y los equipos directivos de las entidades), la adopción de un modelo de auditorías compartidas en sectores de alto riesgo y la implementación de comités de auditorías en las empresas estatales.
- El DAFP diseñará lineamientos y metodologías a implementar por parte de las entidades nacionales y territoriales, para la administración del riesgo y el ejercicio de auditorías internas a partir de la analítica de datos, técnicas asistidas por computador, muestreos, análisis de proporción, análisis de variación y auditorías forenses.

***b) Con la finalidad de fortalecer la detección, investigación y sanción efectiva de conductas asociadas a la corrupción***

**◆ Vigilancia de la gestión fiscal nacional y territorial**


- La Presidencia de la República liderará el proceso de reestructuración del modelo de control fiscal nacional y territorial, en coordinación con todas las entidades competentes, con la finalidad de garantizar la profesionalización en el carácter preventivo y de advertencia que permitan la articulación y el resarcimiento oportuno y efectivo al daño al patrimonio público. Dicho modelo debe contemplar la autonomía financiera y gerencial/administrativa del control fiscal territorial, la selección por concurso de méritos de los contralores territoriales, el cambio de periodos que prevean la injerencia de actores locales, la adopción de medidas anticlientelistas y la posibilidad de invertir en tecnología y modernización institucional.

**◆ Investigación y judicialización de conductas punibles asociadas a la corrupción**







- Bajo el liderazgo del DNP y la Vicepresidencia, a través de la Secretaría de Transparencia, se realizarán estudios de casos del *modus operandi* en delitos asociados a la corrupción, incluyendo sus vínculos con el crimen organizado, que permitan comprender y prevenir su ocurrencia, fortalecer investigaciones y su eventual judicialización.

- A través de la gestión de la Cancillería y la Secretaría de Transparencia, promover la cooperación judicial entre autoridades administrativas, judiciales, penales y de control en el orden internacional para el intercambio de conocimiento y hacer más efectivas las investigaciones y la sanción de actos de corrupción.
- El DNP y la Vicepresidencia, con la colaboración de la Rama Judicial, la Policía Judicial y la Fiscalía, realizarán un estudio de los procedimientos de investigación y judicialización de delitos asociados a la corrupción que permita identificar cuellos de botella y oportunidades de mejora en el SPOA.
- El Gobierno nacional tomará las medidas necesarias para garantizar la extinción de dominio de manera ágil y precisa, de personas naturales y/o jurídicas que hayan estado involucradas en delitos asociados a la corrupción.
- La Vicepresidencia, a través de la Secretaría de Transparencia, pondrá en funcionamiento un mecanismo de denuncia y recolección de pruebas sobre actos de corrupción y enriquecimiento ilícito, mediante un trabajo articulado con los centros de asesoría legal dirigidos a la ciudadanía para promover la efectividad de la denuncia. Su desarrollo debe contemplar el uso de redes sociales y canales de denuncia, un marco jurídico de seguridad de sus datos, seguridad familiar, personal, laboral de denunciantes de corrupción; e incentivar a la denuncia a través de un sistema de recompensas para quienes entreguen pruebas veraces y útiles.
- La Agencia ITRC realizará un estudio georreferenciado de los casos con sanciones disciplinarias que involucren estructuras criminales y o *modus operandi* complejos que atenten contra el patrimonio público a cargo de la administración de tributos, rentas y contribuciones parafiscales. Este análisis se desarrollará con el fin de identificar posibles patrones de conducta que orienten exitosamente el desarrollo a futuro de investigaciones en el marco de la lucha contra la corrupción.

### 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Presidencia	Porcentaje de sujetos obligados incluidos en el Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG) que progresan en la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	31,0 %	44,0 %		

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Presidencia	Consolidación de la lucha contra la corrupción desde el sector Presidencia	Mapas de riesgo de corrupción sectoriales y territoriales formulados	8	56		
Presidencia	Consolidación de la lucha contra la corrupción desde el sector Presidencia	Porcentaje de denuncias con atención prioritizada recibidas a través de los mecanismos de denuncia	0,0 %	100,0 %		
Función Pública	Fortalecimiento de la gestión pública en las entidades nacionales y territoriales	Porcentaje de gerentes públicos del Gobierno nacional capacitados en integridad, transparencia y herramientas de prevención de corrupción	0,0 %	70,0 %		
Función Pública	Fortalecimiento de la gestión pública en las entidades nacionales y territoriales	Porcentaje de otros servidores públicos y contratistas del Estado capacitados en integridad, transparencia y herramientas de prevención de corrupción	0,0 %	30,0 %		
Función Pública	Fortalecimiento de la gestión pública en las entidades nacionales y territoriales	Sectores de la Administración pública que implementan acciones para prevenir conflictos de interés	0	24		
Función Pública	Fortalecimiento de la gestión pública en las entidades nacionales y territoriales	Municipios priorizados con asistencia técnica en control interno	0	170		
Función Pública	Fortalecimiento de la gestión pública en las entidades nacionales y territoriales	Entidades del orden nacional y territorial vinculadas al Sistema de Rendición de Cuentas	0	225		

Fuente: DNP, sectores.

## D. Colombia en la escena global: política exterior responsable, innovadora y constructiva

Colombia está llamada a emplear todos sus recursos y sus capacidades para impulsar una política exterior proactiva, al servicio de sus intereses como Nación y congruente con sus deberes como miembro de la comunidad internacional. Con base en la ecuación fundamental que orientará la acción del Gobierno nacional, *Legalidad + Emprendimiento = Equidad*, y con innovación y sostenibilidad, se desarrollará una política exterior con perspectiva global y profundamente articulada con las tareas y los desafíos derivados de la necesidad de perfeccionar las instituciones democráticas, promover el desarrollo de la economía, mediante la generación de nueva riqueza y extender a más colombianos los beneficios y las oportunidades del progreso social. La contribución de la empresa privada, las organizaciones de la sociedad civil y el conjunto de la ciudadanía resulta de la mayor importancia para el logro de este propósito.

Ante la multiplicación de los actores que intervienen en las relaciones internacionales; la interconexión cada vez más densa en dimensiones clave de la vida económica, política, social y cultural; la creciente permeabilidad de las fronteras (que difumina, en todos los órdenes, la distinción entre lo interno y lo internacional); y ante la dificultad de abordar de manera unilateral los desafíos que de todo ello se derivan, el mundo de hoy requiere de un sistema de gobernanza multidimensional y plural, innovador y eficaz, que al tiempo que ordena y facilita la gestión de los asuntos internacionales, contribuye a consolidar las capacidades de los Estados para atender las demandas de la sociedad y garantizar el bien común. Construir ese sistema de gobernanza exige revisar la institucionalidad internacional existente, para hacerla más funcional. Además, exige crear nuevas instituciones para atender los desafíos que se presentan. Colombia no asistirá pasivamente a ese proceso, teniendo especial consideración el papel que cumple la consolidación de la democracia y la plena vigencia del Estado de derecho en la construcción de un mundo más seguro y con más oportunidades para todos. Nada contribuye tanto a la buena gobernanza internacional como la buena gobernanza interna, y viceversa.

En materia migratoria, Colombia tiene oportunidades y riesgos derivados de su vocación de centro de conexión de flujos migratorios transnacionales. Por lo tanto, persiste el reto de contar con una política integral e intersectorial que responda a las cambiantes dinámicas migratorias, y apunte a que la migración sea ordenada, segura y regular. En ese contexto, el Gobierno nacional debe continuar y profundizar sus esfuerzos para la gestión y la atención articulada del fenómeno migratorio proveniente de Venezuela; y apostar por la inclusión socioeconómica efectiva de esta población, o de las provenientes de otros orígenes, de manera que la migración resulte beneficiosa para el país.

Adicionalmente, Colombia debe aprovechar su potencial para convertirse en un polo de atracción para la migración calificada, y fortalecer sus esfuerzos para dinamizar la movilidad internacional de los colombianos, al tiempo que debe promover el retorno de los connacionales cuyas capacidades y compromiso puedan contribuir a la tarea de la construcción de país.

La política exterior de Colombia dará una especial relevancia al componente de fronteras y soberanía territorial. En virtud de esto, habrá una política de fronteras que asegure la integridad del territorio nacional y promueva el entendimiento con los vecinos sobre bases de cooperación y reciprocidad, para impulsar el desarrollo sostenible y la seguridad de las comunidades. El logro de este objetivo estará acompañado por la defensa y la preservación efectiva de la soberanía del territorio colombiano, la cual requiere una acción unificada entre las Fuerzas Militares y otras entidades gubernamentales. Para el Gobierno nacional será prioritario avanzar en el establecimiento definitivo del alcance de sus derechos territoriales con todos sus vecinos.

El despliegue de la política exterior colombiana apuntará, además, al desarrollo y al aprovechamiento del poder blando del país; es decir, de todos aquellos recursos, capacidades y características que pueden hacer de Colombia un foco de interés positivo y un modelo para el mundo. Ese despliegue comprenderá también el diseño y la implementación de una estrategia activa de diplomacia pública, que refuerce y respalde la acción diplomática intergubernamental y multilateral, mediante acciones innovadoras y el diálogo en escenarios alternativos y con interlocutores no gubernamentales.

La Política Exterior de Colombia se construirá y se desarrollará con sentido de Estado y visión de país, de conformidad con las directrices del Presidente de la República, con el liderazgo de la Cancillería y con el acompañamiento y la asesoría de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, de manera articulada con todas las entidades y las agencias del Gobierno, y con interlocución permanente con las demás ramas del Poder Público y órganos del Estado, con los distintos niveles territoriales, así como con diversos sectores de la sociedad y la ciudadanía.

## 1. DIAGNÓSTICO

### a. Participación activa y liderazgo en la gobernanza de los grandes temas y desafíos de la agenda global que afectan a Colombia, y apuesta por el multilateralismo en defensa de la paz, la seguridad y la democracia

El mundo de hoy enfrenta crecientes desafíos que exigen una rápida adaptación de la gobernanza global. Muchos de esos desafíos afectan de manera particular a Colombia. Para algunos de ellos, la experiencia nacional puede ponerse al servicio de ese proceso de adaptación, mientras que otros requieren ser atendidos con una perspectiva internacional. En las actuales circunstancias, ello implica que los instrumentos de gobernanza global y regional deben ser óptimos, y requiere del impulso de iniciativas que permitan hacer una evaluación de la gestión y la acción de las organizaciones internacionales y las agencias multilaterales, con el fin de fortalecerlas y hacerlas más eficientes y eficaces.

Estos criterios orientarán la acción de Colombia en las organizaciones internacionales tanto universales como regionales, la discusión de instrumentos multilaterales de derecho internacional y su vinculación a los mismos, y la reflexión sobre la pertinencia de su participación en algunos de ellos.

Colombia mantendrá su compromiso con el mantenimiento de la democracia representativa, el fortalecimiento del Estado de Derecho como condición para la paz y la seguridad en América Latina; y con una economía de libre mercado como instrumento para el progreso social. Ese compromiso orientará la consolidación del país como miembro de la OCDE y la ampliación de su apuesta por la Alianza del Pacífico, procesos en los que el Gobierno nacional buscará hacer converger las políticas públicas internas que adoptará para estimular el emprendimiento, aumentar la competitividad, mejorar la productividad y dinamizar la inserción de la economía colombiana en la economía global.

Colombia ha sufrido directamente los efectos perversos de la criminalidad. Este fenómeno constituye una de las principales amenazas a la integridad institucional, al emprendimiento económico y al progreso social. Para afrontar ese desafío, el Gobierno nacional combinará todas las herramientas y los recursos disponibles, en el marco de la Constitución y la ley. En cuanto al abordaje del problema mundial de las drogas, recuperará el liderazgo perdido en la materia, a través de la revitalización y la ampliación del principio de “responsabilidad compartida”, con un enfoque multidimensional y según los nuevos patrones de producción, intermediación y consumo, incorporando todos los eslabones de la cadena del narcotráfico.

Por otra parte, el país lideró la elaboración de propuestas innovadoras en la planeación de metas e indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y su participación en el Grupo Interagencial y de Expertos sobre indicadores fue decisiva. Ello abre una ventana de oportunidad para mantener y consolidar ese liderazgo, apalancándolo con avances reales en la política pública interna. Frente a las potencialidades que podrían consolidar este papel, sobresale la riqueza del país en biodiversidad, lo que le otorga ventajas comparativas para la toma de decisiones en escenarios internacionales de gobernanza ambiental, y en la promoción y la práctica del aprovechamiento sostenible y responsable de los recursos naturales.

En cuanto al relacionamiento con otros socios, la consolidación de nuevas vertientes de la agenda bilateral con el continente europeo<sup>81</sup>, los avances significativos en materia de cooperación con la Alianza del Pacífico<sup>82</sup> y el relacionamiento con Asia, África y Oceanía han permitido que Colombia encuentre beneficios económicos, comerciales, productivos y de desarrollo.

Por otro lado, en relación con la colaboración responsable del país con la comunidad internacional, Colombia ha expandido su liderazgo regional en la defensa y la seguridad, ocupando así un espacio dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), como socio global.

Por todo lo anterior, consolidar el rol del país en la escena global implica continuar con el desarrollo de estrategias para una acción exterior eficiente y eficaz sobre la base de una óptima

81 Los mecanismos de diálogo regional y el Acuerdo de Libre Comercio han permitido reforzar las relaciones diplomáticas y comerciales con este continente, tercer destino de las exportaciones colombianas (DANE, 2019).

82 Dentro de los principales avances, se encuentra la entrada en vigor del Protocolo Comercial, que permitió desgravar el 92% de los productos que se comercializan entre los países de la Alianza (Chile, México, Perú y Colombia).



articulación interna. A este respecto, Colombia no cuenta con un mecanismo de gobernanza en materia de cooperación internacional y política exterior<sup>83</sup>, que permita alinear las directrices establecidas por la Cancillería y la Presidencia de la República, para encauzar el relacionamiento y la cooperación de las entidades de gobierno con sus equivalentes en el exterior, así como de las iniciativas internacionales de entidades territoriales y de la sociedad civil.

Esta articulación y definición de esfuerzos estratégicos cobra aún más relevancia si se tiene en cuenta que el ingreso de Colombia a la OCDE implica que las dinámicas de cooperación de Colombia tenderán a ser menos de donante-receptor para pasar a una categoría de socio que puede contribuir y seguir nutriéndose de experiencias internacionales. Por ello, los recursos obtenidos a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) deben gestionarse sobre una base concertada y buscando promover la agenda de desarrollo interno, por medio del fomento de sectores que requieren mayor impulso. Por ejemplo, el país presenta una desaceleración de la inversión en ciencia, tecnología e innovación (CTeI), ubicándose por debajo del promedio de inversión en esta materia en América Latina y en los países de la OCDE<sup>84</sup>.

Así mismo, es primordial promover el desarrollo comercial y productivo del país. Colombia tiene el reto de concretar sus aspiraciones de ingreso al Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC)<sup>85</sup>, que representa el 48 % del comercio mundial (APEC, 2018) y a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)<sup>86</sup>, que cuenta con una participación creciente del 7,2 % en las exportaciones del mundo y del 6,6 % en las importaciones (ASEAN, 2016).

## b. Política migratoria integral para facilitar la movilidad de los colombianos y hacer de Colombia un polo de atracción para el retorno y la migración calificada

El mejoramiento de la imagen del país en el exterior, así como su desarrollo socioeconómico sostenido, ha generado un impacto positivo en las dinámicas migratorias que se refleja en un aumento del 13,1 % en los flujos migratorios entre el año 2016 y 2017 (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2019)<sup>87</sup>.

83 En algunos casos, las Oficinas de Asuntos Internacionales de las entidades nacionales gestionan el relacionamiento con sus homólogos en el exterior, así como proyectos puntuales de cooperación sin seguir estrictamente los lineamientos de política exterior de la Cancillería ni contar con su acompañamiento.

84 La inversión en CTeI en Colombia, como porcentaje del PIB, en el 2015 fue del 0,75 %; mientras que, en el 2017, fue del 0,68 %.

85 El país ha hecho múltiples intentos de ingreso en 1995, 1997, 2007 y 2010 a la APEC.

86 Colombia ha realizado esfuerzos recurrentes a través de los espacios de concertación y diálogo, como las Reuniones Ministeriales de la Alianza del Pacífico (ASEAN) realizadas en los años 2014, 2015, 2016 y 2017. Actualmente, el país ha concretado tan solo un acuerdo preferencial de inversiones con Singapur; mientras que Chile ha suscrito 7 acuerdos con los miembros del bloque (Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam).

87 Desde el año 2012, se ha evidenciado el incremento de los flujos migratorios atendidos en los 42 PCM de Migración Colombia: (1) 2012: 9.444.268; (2) 2013: 10.648.634; (3) 2014:11.716.228; (4) 2015: 12.334.494; (5) 2016: 12.699.538; (6) 2017: 14.361.700; y (7) 2018: 16.705.940 (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2019).

En atención a los cambios en el perfil migratorio del país, se adoptará una política migratoria integral, cuya base será una nueva ley y regulación migratoria que promueva la movilidad laboral, científica y estudiantil de los colombianos; que gestione adecuadamente las oportunidades y los riesgos derivados de la vocación del país de servir como centro de conexión de flujos migratorios transnacionales; que incentive la migración calificada transitoria y con vocación de arraigo; y que estimule el retorno de los colombianos, privilegiando la recuperación del capital humano en las áreas en que este es más requerido para impulsar el desarrollo económico.

Las nuevas dinámicas migratorias se materializan en el incremento del número de colombianos que se trasladan al exterior<sup>88</sup>, en el aumento de extranjeros turistas que visitan el país<sup>89</sup> y para realizar negocios<sup>90</sup> y en el número de colombianos viviendo en el exterior que retornan a Colombia<sup>91</sup>. A estas dinámicas se suma el fenómeno migratorio proveniente de Venezuela<sup>92</sup>, que amerita un tratamiento específico y la adopción de una estrategia integral y de largo plazo, no solo para la gestión y la atención del flujo migratorio, sino para la integración económica y social de los migrantes procedentes de Venezuela, teniendo una especial consideración con los colombianos retornados.

Todo lo anterior genera tanto retos como oportunidades. Para empezar, el marco de política actual, la capacidad institucional y la calidad de la información producida no permiten dar respuesta efectiva a estas nuevas tendencias. Adicionalmente, el recrudecimiento de los casos de delitos como la trata de personas<sup>93</sup> y el tráfico de migrantes exigen un relanzamiento de los mecanismos de respuesta integral y articulada con otros Estados para la lucha efectiva contra los delitos, así como en materia de atención, asistencia e integración de las víctimas.

Por otro lado, la atracción de la migración cualificada constituye un factor que puede estimular la inversión, el crecimiento económico, el desarrollo científico y tecnológico, la innovación y el enriquecimiento cultural del país. Para estos mismos propósitos, es fundamental la estimulación del retorno y la recuperación del capital humano nacional que se ha radicado en el exterior. Los colombianos en el exterior deben hacer parte de la nueva política integral migratoria.

88 Esta dinámica se asocia también a la triplicación del número de países que nos exigen de visa de turismo, pasando de 25 países y un territorio no estatal en 2009, a 76 países y 14 territorios no estatales en 2018 (Cancillería, 2018). En 2016, salieron 2.342.464 colombianos (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2019) y en 2017, 2.588.411 (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2019).

89 En 2015, entraron al país 1.598.722 extranjeros con motivo de turismo. Esta cifra aumentó a 1.871.365 en 2016 (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2019); a 2.521.900, en 2017; y a 3.270.356, en 2018 (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2019).

90 En 2015 entraron al país 291.205 extranjeros con motivo de negocios (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2019); en 2016, esta cifra aumentó a 299.195 (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2019); en 2017, a 309.606; y en 2018, a 312.883 (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2019).

91 Desde el año 2013, el incremento del número de solicitudes de retorno es notable: (1) 2013: 10; (2) 2014: 190; (3) 2015: 1006; (4) 2016: 1652; y (5) 2017: 6859 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018). Es de resaltar que, de acuerdo con la encuesta de caracterización de colombianos en el exterior del DNP, el potencial de retorno está evaluado en el 41 % de los encuestados; y el principal motivo de este es la búsqueda de mejores condiciones económicas, oportunidad que el país puede explotar (DNP, 2017b).

92 Se identifica una entrada masiva de ciudadanos venezolanos que, a diciembre de 2018, se estimaban en alrededor de 1.174.000 personas (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2019).

93 El Documento CONPES 3950 establece que, entre 2017 y 2018, MinInterior reportó que se triplicaron los casos de explotación sexual de mujeres registradas y aumentaron los casos de explotación sexual de menores y de explotación en la modalidad de trabajos forzosos (DNP, 2018b). Cabe anotar que en los informes producidos por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2017), se indica que existe un gran subregistro del número de víctimas por la naturaleza de los delitos relacionados con la trata de personas.

## c. Fortalecimiento del acompañamiento a los colombianos en el exterior

### 1) Registro y caracterización de la población

Como consecuencia de una multiplicidad de factores en materia migratoria, Colombia también constituye un punto importante de origen hacia otros países<sup>94</sup>. En los últimos años, los flujos de colombianos hacia el exterior no solamente con vocación de permanencia sino también por turismo o negocios, se ha incrementado, como resultado de las crecientes facilidades para la entrada de los mismos a otros países<sup>95</sup>. Actualmente, se estima que los connacionales residentes en el exterior representen alrededor del 10 % de la población nacional<sup>96</sup>.

Los colombianos que han decidido dejar el país se configuran en un potencial importante de aporte al desarrollo en materia económica, social, cultural y de fortalecimiento de las relaciones exteriores. En efecto, son fuente de recursos para muchas familias colombianas cuyos ingresos corresponden a una parte importante proveniente de las remesas que son enviadas.

Gráfica I-10. Ingreso anual de remesas en Colombia



Fuente: DNP, con base en datos de (Banco de la República, 2018).

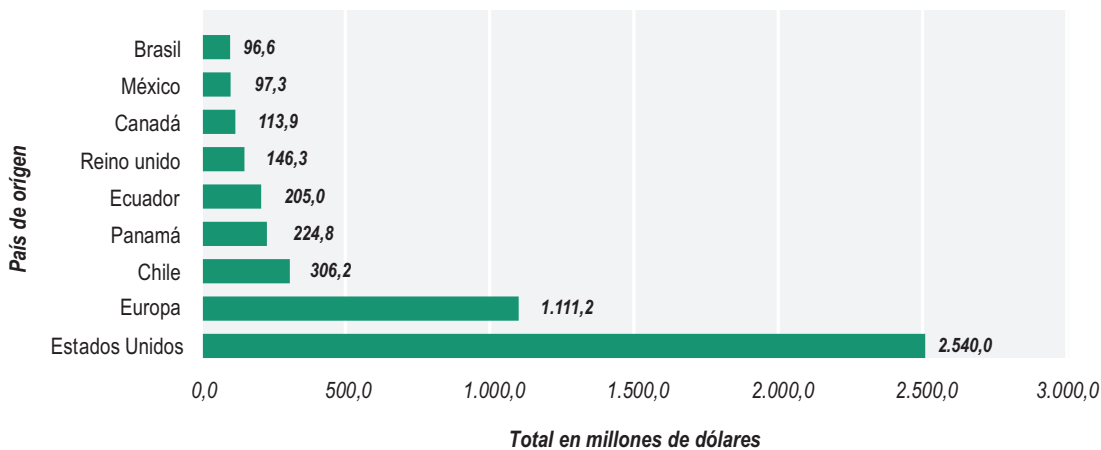
94 Desde 1973, año desde el cual se tiene registro, los saldos migratorios han sido negativos, aunque en los últimos años, la brecha ha disminuido (DANE, 2007) (Migración Colombia, 2017).

95 El número de territorios que exime de visa de corta estadía a colombianos pasó de 25 países y un territorio no estatal en 2009, a 76 países y 14 territorios no estatales en 2018 (Cancillería, 2018). Según migración Colombia (Migración Colombia, 2017) los flujos de salida de colombianos a Europa han mostrado un aumento importante en los últimos años: 300.978 (2012); 310.211 (2013); 322.860 (2014); 378.457 (2015); 503.856 (2016); 541.493 (2017).

96 Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia estimó que para 2012 el número de colombianos en el exterior ascendía a 4,7 millones de personas (Cancillería, 2016).

Cabe anotar que las remesas han tenido una tendencia al aumento en los últimos años, como lo muestra la gráfica I-10 y que en 2017 correspondieron al 1,7 % del PIB (Banco de la República, 2018). En cuanto a los países de los que provienen, se destaca que en su gran mayoría se envían desde Estados Unidos (gráfica I-11).

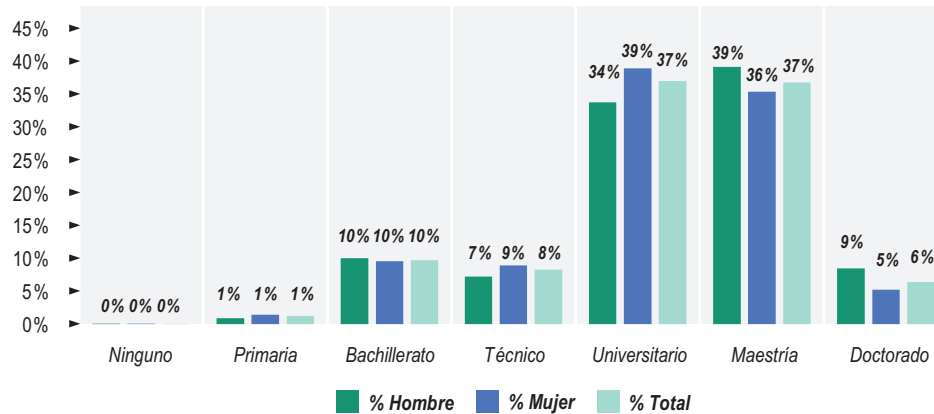
Gráfica I-11. Principales países de origen de remesas giradas hacia Colombia en 2017



Fuente: DNP, con base en datos de (Banco de la República, 2018).

Los colombianos en el exterior también aportan de manera significativa al país en materia social y económica. El ejercicio de caracterización realizado por el DNP (2017), en el marco del cual se encuestó a más de 1.800 connacionales en el exterior, encontró que el 64 % de ellos está en edad productiva (25-40 años), que el 81 % cuenta con formación universitaria y de posgrado (gráfica I-12) y que el 16,4 % se desempeña en el campo de la educación, como docentes o investigadores (DNP, 2017c). Por tal motivo, resulta conveniente estudiar la pertinencia de favorecer su retorno y su integración al mercado laboral nacional, teniendo en cuenta que los conocimientos, las habilidades y las experiencias adquiridas por esta población en el extranjero, sumados a sus capacidades y su compromiso, pueden contribuir a la tarea de la construcción de país.

Gráfica I-12. Nivel de estudios, 2017



Fuente: DNP (2017c).

De igual forma, los colombianos emigrantes tienen un gran potencial para la promoción de la cultura y los valores nacionales en el exterior. Sus diversas formas de asociación<sup>97</sup> contribuyen significativamente a este fin, a la vez que representan una fuente de información clave para que el Estado promueva su permanente relacionamiento y arraigo con su país de origen.

No obstante todo lo anterior, y a pesar de la importancia que representa para el país este estimado 10 % de la población colombiana, el Estado se enfrenta a tres retos principales para mejorar la oferta de bienes y servicios destinados a los connacionales en el exterior y responder de manera óptima a sus principales necesidades.

En primer lugar, las cifras de colombianos en el exterior son solo estimativas. Dicha información se encuentra desactualizada y no permite una caracterización completa de la población. Las dos fuentes de referencia oficial más utilizadas para la formulación de políticas públicas son el último censo publicado por el DANE (2005), el cual estimó una población de 3.378.345 colombianos residentes en el exterior<sup>98</sup>, y el balance de la Cancillería (2016), que calculó una población de 4,7 millones.

Este balance también identificó un débil alcance del registro consular<sup>99</sup>, que para el año 2017 solo contaba con 754.931 registros (el 16 % de la población estimada). En efecto, la falta de información sobre los colombianos en el exterior se origina, principalmente, por el desconocimiento<sup>100</sup> y el carácter voluntario de este mecanismo de recolección de datos.

97 En el mundo, existen alrededor de 703 asociaciones, fundaciones y grupos de colombianos en el exterior que, en su mayoría, se encuentran localizadas en Estados Unidos (Cancillería, 2019a).

98 El Censo incluyó una pregunta sobre si algún miembro del hogar particular residía en el exterior.

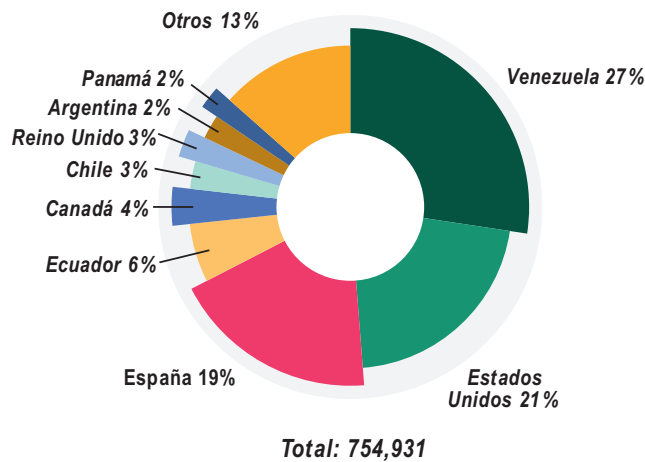
99 Hace referencia a la base de datos que recopila la información proporcionada por cada colombiano a la Cancillería con relación a: identificación, lugar de residencia en Colombia o en el exterior, información de viaje fuera del país y persona de contacto en caso de emergencia.

100 Los resultados de la encuesta de caracterización realizada por el DNP (2017c) demuestran que el 53 % de los encuestados desconoce los procesos de registro.

Lo anterior se traduce en un obstáculo para crear una oferta institucional que responda de manera acertada y eficiente a las necesidades de los colombianos en el exterior y genere incentivos para su retorno.

De otro lado, en el marco del flujo migratorio proveniente de Venezuela se encuentra un número importante de familias colombianas que buscan retornar al país. Según datos del Banco Mundial (2018), el número de retornados es de cerca de 300.000 personas. Sin embargo, en el Registro Único de Retorno (RUR)<sup>101</sup> solo se cuentan 10.976 solicitudes (gráfica I-13). Esto genera dificultades para identificar a las personas que tienen proyectado retornar o requieren de acompañamiento institucional. En cuanto a las solicitudes de retorno de víctimas, el 39 % de los retornos efectivos por desplazamiento forzado<sup>102</sup> provienen de Venezuela. En consecuencia, la falta de disponibilidad de información de calidad sobre la población migrante, proveniente de Venezuela, dificulta la toma de decisiones de política pública y la implementación de acciones estratégicas que permitan una adecuada respuesta a las necesidades de la población.

Gráfica I-13. Registros consulares (2017) por país de destino



Fuente: (Cancillería, 2018).

## 2) Consulados colombianos en el exterior

En segundo lugar, a pesar de un gran despliegue de la oferta institucional, la atención por parte de los consulados colombianos es susceptible de mejoras. Su capacidad actual resulta insuficiente para la cantidad de servicios cuya prestación deben garantizar, lo cual se traduce en una cobertura limitada y en inconformidades de los colombianos que acceden a ellos.

101 Lleva el registro de las personas que desean acogerse voluntariamente a los beneficios de la Ley 1562 de 2012.

102 Las solicitudes de retorno por parte de víctimas en el exterior son incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), y su proceso de atención se realiza acorde a lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

La Ley 1465 de 2011 establece como principio la “Asistencia y mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos que se encuentran en el exterior”. En ese sentido, el Gobierno nacional dispone de 62 embajadas y 120 consulados y, entre 2010 y 2018, ha garantizado la prestación del servicio a través de 1.015 consulados móviles alrededor del mundo (Cancillería, 2018a). Así mismo, ha desarrollado instrumentos para facilitar los trámites propios de la entidad, como el servicio de apostilla en línea; los trámites para visas en línea; la expedición expedita de pasaportes, reconocidos como los más seguros del mundo; y el Centro Integral de Atención al Ciudadano, que tiene atención 24 horas, los 7 días de la semana, a través de diferentes canales.

No obstante, la cantidad de oferta institucional que se despliega a través de las oficinas consulares desborda su capacidad operativa. En conjunto con entidades del sector público<sup>103</sup>, estas oficinas son las encargadas de prestar los servicios<sup>104</sup> y la asistencia<sup>105</sup> a los que tienen derecho los connacionales que se encuentren fuera del país, indistintamente del motivo o estatus migratorio.

Con respecto a trámites consulares<sup>106</sup>, entre el año 2014 y noviembre de 2018, se registraron 81.718 solicitudes, de las cuales el 31 % correspondieron a pasaportes, el 21,7 % hacen referencia a procesos electorales, y el 10,3 %, a servicios de registraduría. La gráfica I-14 evidencia los principales trámites consulares registrados en el año 2018.

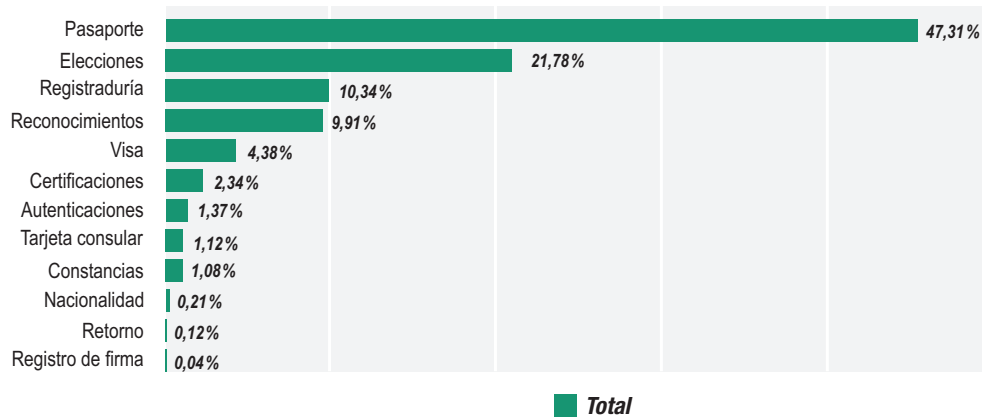
103 Colpensiones, 43 cajas de compensación familiar, SENA, ICETEX, Fondo Nacional del Ahorro (Cancillería, 2019b).

104 Tales como pensiones, ahorro, salud, educación, emprendimiento, cultura, convalidación de títulos y homologación de créditos, entrega de tarjeta consular y previsión exequial (Cancillería, 2019c).

105 La asistencia que brinda un consulado de Colombia es, principalmente, la siguiente: emergencia médica, fallecimiento, privación de la libertad y emergencias o desastres (Cancillería, 2019c).

106 Los trámites que prestan los consulados son: pasaportes; visas; apostilla y legalizaciones; cooperación judicial (exhortos, cartas rogatorias y notas suplicatorias); registro civil (nacimiento, matrimonio, defunción y demás actos que deben inscribirse en el registro civil, de conformidad con los artículos 5 y 22 del Decreto Ley 1260 de 1970); copia de registro civil; tarjeta de identidad (primera vez, duplicado, rectificación), renovación de la cédula de ciudadanía (primera vez, duplicado, rectificación, renovación); autenticación de firmas registradas; autenticación de copias; reconocimiento de firma en documento privado; reconocimiento de firma en autorización de salida de menor; protocolización de escritura pública (reconocimiento de hijo extramatrimonial, poder general y cambio de nombre); copia de escritura pública; certificado de fe de vida (supervivencia); certificado de no objeción a permanencia en el exterior; certificado de existencia y representación legal de sociedades; certificado de residencia en el exterior; certificado de residencia en el exterior para menores de edad con residencia habitual en el exterior; constancia de antecedentes judiciales; funciones electorales (inscripción de cédulas y jornadas electorales en el exterior); consulados honorarios; acreditación de cónsules-letras patentes; pruebas Saber (ICFES); exámenes de admisión a universidades públicas; certificación de información ciudadana no sujeta a reserva legal en el exterior; entrega de libretas militares; registro único de retorno.

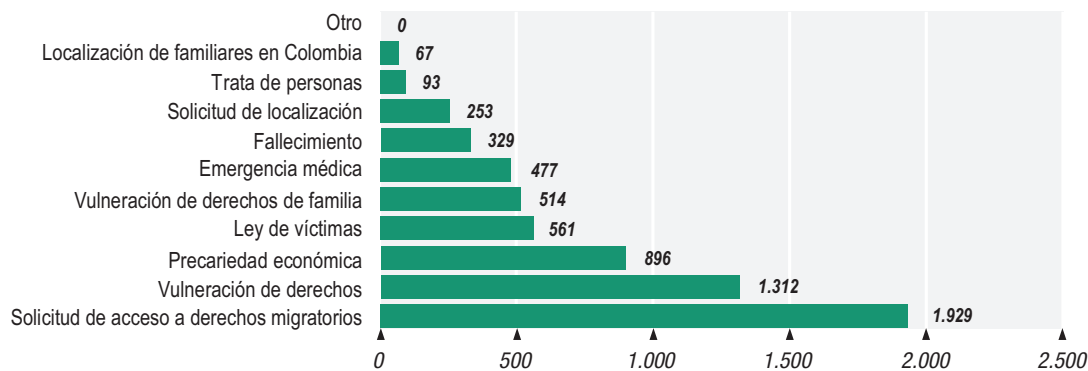
Gráfica I-14. Trámites consulares solicitados en el 2018



Fuente: Cancillería, 2018a.

De otro lado, los datos consulares para el periodo 2014-2018 reportaron 6.431 asistencias brindadas<sup>107</sup> (gráfica I-15). Concretamente, los eventos notificados en ese periodo de tiempo corresponden principalmente a solicitudes de acceso a derechos migratorios (30%), vulneración de derechos (20,4%), precariedad económica (14%), ley de víctimas (8,7%), vulneración derechos de familia (8%), emergencia médica (7,4%), fallecimiento (5,1%), solicitud de localización (4%), trata de personas (1,4%) y localización de familiares en Colombia (1%) (Cancillería, 2018a).

Gráfica I-15. Tipos de asistencia consular brindada (2014-2018)



Fuente: Cancillería (2018a).

107 Los tipos de asistencia a connacionales en el exterior son desastre natural y/o situaciones excepcionales; emergencia médica; fallecimiento; ley de víctimas; precariedad económica; solicitud de acceso a derechos migratorios; solicitud de localización; trata de personas; violencia intrafamiliar; y vulneración de derechos. Se debe aclarar que hay subcategorías dependiendo de la condición del colombiano.



A la falta de capacidad operativa se suma la limitación en el alcance de estos, pues en varios casos los colombianos que quieren acceder a ellos deben desplazarse largas distancias para llegar a las ciudades donde están ubicados.

Como consecuencia de todo lo anterior, los colombianos en el exterior todavía consideran que la atención consular debe ser fortalecida. Los resultados de las encuestas de satisfacción del cuarto trimestre de 2018 del Centro Integral de Atención al Ciudadano (CIAC) indican que solo el 51,61 % de los usuarios encuestados se encuentra satisfecho con la respuesta brindada por los consulados. Frente a los tiempos de respuesta, el 61,29 % de los usuarios señaló estar satisfecho y el 51,61 % señaló que la respuesta recibida contenía un lenguaje claro (Informe de atención al ciudadano, 2018). Así mismo, el 5,88 % de los usuarios manifestó estar insatisfecho con la atención recibida por los orientadores telefónicamente (Cancillería, 2018).

Por su parte, la asistencia jurídica y social que brinda Colombia a los connacionales en otros países tiene retos particulares, considerando que cada país cuenta con una normatividad y un sistema jurídico diferentes, y las características particulares de cada caso de asistencia requieren de un tratamiento especial, lo cual complejiza esta labor<sup>108</sup>. Por ello, a través de la Ley 76 de 1993<sup>109</sup> y la Ley 991 de 2005<sup>110</sup> se crearon y se actualizaron las figuras de asistente jurídico y social, ya que se requería contar con asesores conocedores de la normatividad local para brindar la asistencia adecuada a los connacionales en el exterior. No obstante, de 120 consulados, 53 cuentan con asesor jurídico y 33 con asesor social, por lo que el reto consiste en ampliar esta cobertura al 100 % de los consulados.

### 3) Acompañamiento de los colombianos en el exterior

En tercer lugar, a pesar de la gran cantidad de oferta de programas para la atención y el acompañamiento a los colombianos en el exterior, es fundamental adelantar esfuerzos para su amplia difusión. En efecto, el 91 % de las personas encuestadas en el ejercicio de caracterización del DNP (2017) manifestaron desconocer la Ley de Retorno<sup>111</sup>, a pesar de los esfuerzos de creación de 10 Centros de Referenciación y Oportunidad para el Retorno (CRORES). En este mismo sentido, el 84 % de los encuestados afirmó desconocer la oferta del programa “Colombia Nos Une”<sup>112</sup>

108 En relación con los servicios jurídicos penales, en lo recurrido del año se han identificado 4.845 detenciones de colombianos en el extranjero, concentrados principalmente en Venezuela, Estados Unidos, España, Ecuador y Chile. Del total de detenciones, 1.227 están asociadas a delitos como el narcotráfico, 613 al hurto, y 392 por homicidio. Actualmente 2119 colombianos están condenados, 1760 se encuentran en investigación y 701 en juicio (Cancillería, 2018b). Por su parte, dentro de las necesidades inmediatas de servicios se pueden identificar la generación de ingresos, siendo el tema de mayor interés demostrado dentro de la Encuesta de Caracterización del DNP, seguido por los servicios de atención al ciudadano, pensiones, inversión en Colombia, salud, vivienda, educación y, por último, el retorno (DNP, 2017c).

109 Por medio de la cual se adoptan medidas de protección a los colombianos en el exterior a través del Servicio Consular de la República.

110 Por la cual se modifica parcialmente la Ley 76 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

111 Ley 1565 de 2012. Según el artículo 4, las personas que se acojan a esta ley tendrán derecho a un acompañamiento integral para cada una de las modalidades del retorno (solidario, humanitario, laboral y productivo).

112 El Programa “Colombia Nos Une” fue creado para promover, atender y vincular a los colombianos en el exterior a través de talleres, asesorías y acompañamiento ante eventuales retornos.

(DNP, 2017c). Cabe anotar que este último se diseñó con base en las estimaciones del número de colombianos en el exterior que, como se mencionó, se encuentran desactualizadas. Es importante puntualizar que el acceso a la información sobre oferta institucional se hace complejo al residir en otro país, por lo que los esfuerzos deben orientarse a su difusión, de manera intersectorial, con el fin de acercarse a la población y fortalecer los vínculos, generando confianza.

Adicionalmente, la participación de la población civil en espacios donde se discutan el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de políticas y programas migratorios para elevar el nivel de calidad de vida de las comunidades colombianas en el exterior, es fundamental, tal como lo considera la Ley 1465 de 2011<sup>113</sup>.

#### d. Política integral de fronteras para la estabilización y el desarrollo de los territorios

Como consecuencia de la configuración geográfica, de su historia (su proceso de conformación estatal, su desarrollo económico, su expansión demográfica, entre otros), así como de fallas en la política pública nacional, regional y local, las zonas de frontera aún plantean importantes desafíos en materia de estabilización y consolidación. Las zonas de frontera son especialmente sensibles y vulnerables, y poco resilientes<sup>114</sup>. Ello obedece a diversos factores, como la multidimensionalidad de su carácter periférico, las asimetrías que se presentan a uno y otro lado de la frontera, su escasa integración con las dinámicas nacionales, y las limitadas capacidades de las que disponen las autoridades.

Adicionalmente, resultan relevantes los desafíos que experimentan las zonas de frontera como consecuencia de la presencia de economías criminales y de la actividad de distintos actores armados ilegales que son fuentes de violencia e inseguridad, de erosión institucional y de depredación ambiental. Por estas razones, requieren una atención especial por parte del Estado colombiano, lo cual implica incorporar un “enfoque de frontera”, diferencial y comprehensivo.

Una política integral de fronteras debe considerar también los asuntos limítrofes (delimitación, demarcación, defensa exterior) y las dinámicas transfronterizas (lícitas e ilícitas), así como la posibilidad de apalancar el desarrollo fronterizo en las buenas relaciones binacionales tanto como sea posible.

Una de las características de la mayor parte de zonas de frontera colombianas es su lejanía de los grandes centros económicos, sociales, culturales y políticos, entre otros. Esto refuerza su situación periférica y su marginalidad. Por esta razón, su integración debe constituir una prioridad. El esfuerzo

---

113 Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior.

114 La resiliencia de las fronteras supone su capacidad para reponerse frente al impacto negativo de las externalidades y para compensar las variaciones en las relaciones binacionales.

por alcanzar ese objetivo puede abrir oportunidades para la sinergia entre las administraciones públicas, para la cooperación con el sector privado y para el perfeccionamiento institucional.

En efecto, en materia de desarrollo socioeconómico, de acuerdo con los datos de la plataforma Terridata (DNP, 2019), estas zonas presentan un rezago con respecto al resto del país (tabla I-2).

Tabla I-2. Comparativo de indicadores zonas de frontera vs. resto del país

Sector	Indicador	Promedio fronterizo	Promedio nacional
<b>Salud</b>	Tasa de mortalidad infantil en menores de un año por cada mil nacidos vivos	22,17	16,8
<b>Educación</b>	Cobertura neta en educación media	34,89 %	42,79 %
<b>Agua y saneamiento básico</b>	Cobertura de acueducto (REC)	67,08 %	76,80 %
<b>Agua y saneamiento básico</b>	Cobertura de alcantarillado (REC)	57,97 %	69,30 %
<b>Energía</b>	Cobertura de energía eléctrica rural	76,57 %	87,80 %
<b>Telecomunicaciones</b>	Índice de Penetración de internet fijo dedicado	6,24 %	13,2 %

Fuente: cálculos del DNP a partir de datos de diversas fuentes<sup>115</sup> disponibles en Terridata, DNP, 2019.

Por lo tanto, es necesario garantizar la coordinación interinstitucional de los mecanismos nacionales<sup>116</sup> e internacionales<sup>117</sup> existentes, con base en los principios de política de Estado y con enfoques de diferenciación, integralidad, diversidad, coordinación, participación, coherencia, subsidiariedad y seguridad integral.

Por otro lado, Colombia cuenta con una extensión aproximada de 2.070.408 km<sup>2</sup> (de los cuales el 44,86 % corresponde a territorio marítimo) y posee fronteras fluviales y marítimas con 9 países<sup>118</sup>. Su condición bioceánica pone a Colombia en una posición privilegiada en términos geopolíticos, geoeconómicos y geoambientales, por lo que resulta fundamental ampliar el reconocimiento de los océanos como un activo estratégico, promoviendo el desarrollo del transporte y el comercio, aprovechando la biodiversidad y los recursos naturales marinos, y estimulando el desarrollo de ambos litorales.

115 Tasa de mortalidad infantil en menores de un año por cada mil nacidos vivos (fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, 2016); cobertura neta en educación media (fuente: Ministerio de Educación Nacional, 2017); cobertura de acueducto (fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2016); cobertura de alcantarillado (fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2016); cobertura de energía eléctrica rural (fuente: Unidad de Planeación Minero Energética, 2016); Índice de Penetración de Internet Fijo Dedicado (fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2018).

116 Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras (CIDIF) y su Comité Técnico, y siete Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras.

117 Grupo de Alto Nivel para la Integración y el Desarrollo Fronterizo (GANIDF); Comisiones de Vecindad; Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA); Iniciativa para la Integración Regional Suramericana (IIRSA); Zonas de Integración Fronteriza (ZIF); Comisiones Presidenciales Binacionales y Comisiones Binacionales Fronterizas.

118 Nicaragua, Honduras, Jamaica, Haití, República Dominicana, Ecuador, Costa Rica, Ecuador y Panamá, para un área total de frontera marítima de 988.000 km<sup>2</sup>.

## e. Desarrollo del poder blando de Colombia y activa diplomacia pública en escenarios y con interlocutores no tradicionales

La definición del lugar que quiere ocupar Colombia en la escena internacional actual y el desarrollo de una política exterior innovadora al servicio de los intereses nacionales suponen la combinación inteligente de todos los recursos de poder disponibles. Eso incluye la identificación, el fortalecimiento, la consolidación y el despliegue de los recursos de poder blando; es decir, de todos aquellos que permiten generar atracción, emulación e inspiración, y que van más allá de los puramente políticos, jurídicos, económicos e, incluso, militares.

En la configuración del poder blando de cada país convergen variables como su infraestructura digital, la influencia de sus productos culturales, el atractivo de su modelo económico y de su capacidad para la innovación, el nivel de capital humano y la calidad de su sistema educativo, la solidez de su red diplomática y su participación en la agenda global, y la calidad de sus instituciones políticas. Estas variables deben articularse con arreglo a una hoja de ruta que parta de la voluntad política para aumentar el poder blando y que se manifieste en la construcción de una narrativa nacional, considerando cómo compartirla con otros y cómo y cuándo combinar los recursos disponibles para lograr los objetivos nacionales.

Aunque la política exterior colombiana ha empleado distintos recursos del poder blando nacional, es necesario configurar ese esfuerzo de manera estratégica. En esa configuración, el ejercicio de la diplomacia pública (la interlocución en escenarios alternativos y diversos con actores no tradicionales) juega un papel fundamental para la efectiva promoción de una agenda exterior ampliada y diversificada; que destaque el factor diferencial de la economía naranja colombiana y el gran valor de la diversidad ambiental y cultural de nuestra Nación.

## 2. LÍNEAS ESTRATÉGICAS

### a. Objetivo 1. Participación activa y liderazgo en la gobernanza de los grandes temas y desafíos de la agenda global que afectan a Colombia, y apuesta por el multilateralismo en defensa de la paz, la seguridad y la democracia

Consolidar la acción exterior de Colombia en los distintos ámbitos de la gobernanza global y en el relacionamiento eficaz y diversificado con el resto del mundo en defensa de la paz, la seguridad y la democracia.

## Estrategias

- El Gobierno nacional definirá estrategias para la articulación de la acción exterior de Colombia, desde el más alto nivel y con la incorporación de los distintos sectores del Estado.
- La Cancillería diseñará e implementará un modelo para el mapeo y el análisis de la participación del país en organizaciones y agencias internacionales y en las instancias multilaterales.
- La Cancillería buscará, en conjunto con otras entidades del Gobierno nacional, reafirmar el liderazgo de Colombia en la construcción de la gobernanza global y regional de temas estratégicos, tales como las nuevas amenazas a la seguridad (en particular la lucha contra el terrorismo), la defensa de la democracia y los derechos humanos, el problema mundial de las drogas, el desarrollo sostenible, el aprovechamiento responsable de los recursos naturales, la adaptación al cambio climático, la lucha contra el crimen organizado transnacional y la corrupción, y la atención y el ordenamiento de los fenómenos migratorios.
- La Cancillería establecerá lineamientos para la consolidación de la diversificación temática y geográfica de la agenda exterior, con arreglo a prioridades estratégicas, y profundizando el relacionamiento con socios y aliados tradicionales.
- La Cancillería, en conjunto con la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC), adelantará estrategias para el fortalecimiento del papel de Colombia en las dinámicas de cooperación internacional, como proveedor y oferente, y como receptor en áreas estratégicas, atendiendo a los cambios graduales en el acceso a recursos de ayuda para el desarrollo derivados de su nuevo estatus internacional.
- APC-Colombia implementará la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI), previamente formulada con la Cancillería y el DNP, teniendo en cuenta los lineamientos presidenciales, el Plan Nacional de Desarrollo, los ODS y los lineamientos de Política Exterior. Dentro de esta estrategia, se formulará un protocolo de articulación que permita identificar, gestionar y coordinar la cooperación de ayuda oficial al desarrollo (AOD), la cooperación triangular, Sur-Sur y Col-Col.
- La Cancillería promocionará, teniendo en cuenta los lineamientos presidenciales, a Colombia como un actor fundamental en la renovación estructural del Sistema Interamericano y en la consolidación y la aplicación efectiva del régimen democrático interamericano.
- El Gobierno nacional creará el Sistema Nacional de Cooperación Internacional como estrategia para la orientación y la coordinación de las entidades de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, así como del sector privado y no gubernamental, para alcanzar la mayor alineación, pertinencia y eficacia de la cooperación internacional no reembolsable y técnica, cuya secretaría técnica será ejercida por APC-Colombia. Las acciones desarrolladas en el marco de este sistema estarán articuladas con la agenda de política exterior.

## b. Objetivo 2. Política migratoria integral para facilitar la movilidad de los colombianos y hacer de Colombia un polo de atracción para el retorno y la migración calificada

Adaptar la política pública en materia de migración a las nuevas dinámicas y a las necesidades y los intereses nacionales.

### Estrategias

- La Cancillería tramitará la elevación de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano a la categoría de viceministerio, para ejecutar políticas de manera eficaz, junto con tres direcciones especializadas: Asuntos Migratorios, Asuntos Consulares y de Trámites y Servicios. Además, en el marco del Sistema Nacional de Migraciones, dictará lineamientos a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, en relación con sus competencias.
- La Cancillería, en conjunto con otras entidades del Gobierno Nacional, formulará una nueva política migratoria que considere estrategias para la atención integral de tres categorías de migrantes: colombianos en el exterior<sup>119</sup>, retornados y extranjeros en Colombia.
- La Cancillería formulará e implementará una política de atracción e inserción efectiva de la migración y el retorno calificado, con arreglo a las necesidades del país en materia de inversión y crecimiento económico, desarrollo científico y tecnológico, enriquecimiento cultural y fortalecimiento del sector educativo.
- El Gobierno nacional adoptará una estrategia integral y de largo plazo, no solo para la gestión y la atención del flujo migratorio, sino para la integración económica y social de los migrantes procedentes de Venezuela, teniendo una especial consideración con los colombianos retornados.
- En el marco de dicha política, la Cancillería definirá estrategias y acciones para la generación de capacidades y la implementación de procesos de innovación para la gestión migratoria.
- MinInterior, en conjunto con la Cancillería, diseñará e implementará, en coordinación con los demás sectores concernidos, una nueva estrategia de lucha contra la trata de personas.

---

119 Las estrategias para la atención a colombianos residentes en el exterior se abordan con mayor profundidad en la línea D “Colombia en la escena global”, del Pacto por la legalidad.

## c. Objetivo 3. Fortalecimiento del acompañamiento a los colombianos en el exterior

Fortalecer medios accesibles y eficientes para la inclusión, el apoyo y el acompañamiento de los colombianos en el exterior, generando programas y políticas adecuados a sus necesidades, así como hacer seguimiento al acompañamiento del Gobierno y el fomento de su retorno al país.

### Estrategias

- La Cancillería y el DNP rediseñarán e implementarán un sistema de registro de información que contenga datos de caracterización de los colombianos con vocación de permanencia el exterior.
- La Cancillería diseñará una estrategia de comunicación y difusión para promover el registro consular en el exterior (integrando a colectivos, asociaciones, entidades, grupos y organizaciones de colombianos en el extranjero, como facilitadores y promotores de oportunidades para los connacionales en el exterior) y el Registro Único de Retornados (RUR).
- En articulación con el Sistema Nacional de Migraciones (el cual se desarrolla en la línea D “Colombia en la escena global” del Pacto por la legalidad), la Cancillería y el DNP:
  - » Adelantarán un diagnóstico de necesidades de atención a través de los consulados manera que la oferta pueda adaptarse y responder de manera óptima.
  - » De acuerdo con los resultados del diagnóstico, rediseñarán e implementarán una estrategia de fortalecimiento de los consulados, tanto en el aumento de su cobertura, como en su capacidad operativa. Como parte de esta estrategia, se continuará con el desarrollo e implementación de las distintas fases de la aplicación móvil Miconsulado, como medio de información y atención alternativo para los connacionales fuera del país.
- La Cancillería promoverá y fortalecerá programas y políticas para el bienestar de los colombianos en el exterior. De esta manera:
  - » Implementará el programa “Siempre colombianos”, que ampliará y mejorará el acceso de los colombianos en el exterior a la oferta institucional, con un enfoque interdisciplinario que involucre a diferentes sectores, como el económico, el de seguridad social, el de cultura y el de educación, a través de las ferias de servicio. Este programa se integrará con la política nacional integral migratoria que se expone en la línea D “Colombia en la escena global” del Pacto por la legalidad.
  - » Implementará el Plan de Apoyo para Colombianos en el Exterior (PACE), como parte de la “Política nacional integral migratoria”, con el objetivo de reforzar los vínculos de la institucionalidad con la comunidad colombiana en el exterior y generar actividades que realicen acercamiento y generen confianza en el Estado colombiano.

- » Impulsará la reglamentación de la Ley 1465 del 2011 para la participación de los colombianos en el exterior en la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones y la elección del representante de esta población en la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.

#### d. Objetivo 4. Política integral de fronteras para la estabilización y el desarrollo de los territorios

Consolidar la integridad y la soberanía territorial, el entendimiento con los vecinos sobre bases de cooperación y reciprocidad, y el desarrollo sostenible y la seguridad de las comunidades en las fronteras de Colombia.

##### **Estrategias**

- La Cancillería diseñará e implementará una nueva política integral de fronteras e impulsará los ajustes normativos necesarios, con la participación y protagonismo de las entidades territoriales fronterizas, el sector empresarial y la sociedad en su conjunto.
- La Cancillería diseñará e implementará una estrategia orientada al establecimiento definitivo de los derechos territoriales de Colombia con todos sus vecinos, mediante procedimientos de delimitación y demarcación conformes con la Constitución Nacional y el Derecho Internacional.
- La Cancillería diseñará e implementará, en coordinación con los demás sectores concernidos, un modelo de seguridad multidimensional en zonas de frontera que aproveche y consolide los instrumentos y mecanismos de cooperación binacional existentes.
- La Cancillería fortalecerá los mecanismos e instrumentos de diálogo binacional y buena vecindad, orientándolos a acciones específicas de integración y desarrollo integral de las fronteras.
- La Cancillería, a través de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, optimizará la gestión del control migratorio en las zonas de frontera.
- El Gobierno nacional, en defensa de los intereses del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, fortalecerá las relaciones con los Estados pertenecientes a la Cuenca del Caribe y propenderá por hacer presencia en aquellos en los que no cuente con embajada o consulado, para promover la soberanía alrededor del Departamento de San Andrés y procurar una idónea integración comercial y cultural con los Estados caribeños.






## e. Objetivo 5. Desarrollo del poder blando de Colombia y activa diplomacia pública en escenarios y con interlocutores no tradicionales




Consolidar el poder blando de Colombia e incorporar acciones de diplomacia pública para la promoción de los intereses nacionales.

### Estrategias




- La Cancillería elaborará un instrumento para el diagnóstico y medición de los recursos de poder blando de Colombia.
- La Cancillería diseñará e implementará una estrategia de diplomacia pública y su correspondiente plan de acción, a cargo de las instancias pertinentes; en especial, de las misiones diplomáticas de Colombia en el exterior.
- La Cancillería articulará la posición de Colombia en espacios multilaterales y en escenarios alternativos que permitan proyectar el poder blando del país.
- La Cancillería, junto con MinCultura, MinAmbiente, MinCIT y MinTIC, entre otros, aprovechará activamente el valor de la riqueza cultural y ambiental de Colombia como país megadiverso y *hub* regional de economía naranja, para apalancar el reconocimiento por parte de los principales socios económicos y políticos a nivel internacional.





## 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Relaciones exteriores	Colombianos en el exterior registrados en el sistema de información de registro consular	790.000	1.185.000		
Relaciones exteriores	Consulados móviles, sábados consulares, y jornadas continuas o extendidas realizados	559	2.000		
Relaciones exteriores	Consulados que cuenten con asesor jurídico y/o social	44 %	100 %		

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Relaciones exteriores	Trámites y servicios a los que se puede acceder a través de la aplicación móvil Miconsulado	0	10		
Relaciones exteriores	Consulados que cuenten con una guía del inmigrante, propia	0 %	100 %		
Relaciones exteriores	Encuentros consulares realizados	0	840		
Relaciones exteriores	Ferias de servicio realizadas	18	25		
Presidencia	Medidas de reparación ordenadas por órganos internacionales de derechos humanos atendidas	5	20		

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Relaciones Exteriores	Posicionamiento en instancias globales, multilaterales, regionales y subregionales	Porcentaje de implementación de la estrategia para el mapeo de la participación del país en instancias internacionales	0,0 %	100,0%		
Relaciones Exteriores	Posicionamiento en instancias globales, multilaterales, regionales y subregionales	Porcentaje de implementación de una estrategia para hacer seguimiento y evaluación a las resoluciones y declaraciones de Colombia, como proponente o copatrocinador, aceptadas en organismos multilaterales	0,0 %	100,0%		
Relaciones Exteriores	Política migratoria del servicio al ciudadano	Visas otorgadas a migrantes y visitantes (T)	0	90.000		

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Relaciones Exteriores	Política migratoria del servicio al ciudadano	Sistemas de automatización migratoria en aeropuertos internacionales con mayor flujo migratorio implementados	1	5		
Relaciones Exteriores	Posicionamiento en instancias globales, multilaterales, regionales y subregionales	Candidaturas de Colombia gestionadas en escenarios internacionales	57	97		
Relaciones Exteriores	Soberanía territorial y desarrollo fronterizo	Iniciativas de desarrollo e integración fronteriza y fortalecimiento del Estado en las zonas de frontera implementadas	808	1.008		
Relaciones Exteriores	Fortalecimiento y diversificación de relaciones bilaterales	Acciones de diplomacia cultural realizadas	1.164	2.344		

T: Indicador Transformacional/Prioridad Sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## E. Participación ciudadana: promoviendo el diálogo social e intercultural, la inclusión democrática y el respeto por la libertad de cultos para la equidad

Trascendiendo el mandato constitucional y las múltiples disposiciones legales y jurisprudenciales que obligan a los gobiernos de todos los niveles territoriales a garantizar la participación ciudadana como derecho fundamental, es esencial reconocer su importancia en la consolidación de la democracia y su aporte al desarrollo social y económico del país.

El involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos puede tener distintos alcances y objetivos<sup>120</sup>. Sin embargo, la participación de los ciudadanos debe estar motivada a promover el bienestar en el marco de la gobernabilidad, de tal forma que facilite el trabajo en conjunto con las instituciones y entable procesos de cocreación para el mejoramiento de la gestión pública. Lo anterior permite que la acción del Estado sea coherente con la cultura, la historia y las particularidades de los territorios y de las poblaciones del país. Por otra parte, y en concordancia con lo anterior, es necesario que las distintas ramas del poder público se interesen en incentivar el acompañamiento ciudadano a sus acciones y decisiones asegurándose de que las mismas se corresponden con las expectativas y necesidades reales de la población. En este sentido, la participación, lejos de ser un obstáculo para las instituciones, debe asumirse como un mecanismo idóneo para lograr que las acciones del Estado sean efectivas y que, en consecuencia, impacten positivamente el desarrollo del país, redundando en equidad y bienestar para todos. A través del impulso de todas las dimensiones del ejercicio de ciudadanía, cada colombiano debe convertirse en el protagonista de su propio desarrollo, el de sus comunidades y territorios.

Lo anterior implica el fortalecimiento de una ciudadanía activa, con altos grados de cohesión y que, para la defensa de los intereses colectivos, pida cuentas, exija información clara y oportuna y realice seguimiento crítico y propositivo a la ejecución de planes, programas y proyectos impulsados por el gobierno. De igual manera, esto requiere liderazgos legítimos que rindan cuentas sobre la promoción de esos intereses comunes que representan, con reglas claras, objetivos ciertos y plazos definidos.

Adicionalmente, es indispensable fortalecer las instancias y canales a través de los cuales la sociedad civil pueda transmitir sus inquietudes y propuestas. Esto implica determinar cómo, a través de un sistema, puede optimizarse su funcionamiento, haciendo uso de las nuevas tecnologías, pero también generando espacios y redes de intercambio entre ciudadanía e institucionalidad, en un marco de transparencia.

Ante la magnitud de los propósitos señalados, es importante reconocer que el país enfrenta desafíos importantes tanto en la promoción como en el ejercicio de la participación democrática. Particularmente, el desuso de los espacios, canales y mecanismos existentes da cuenta no solo de un alto desconocimiento de estos, sino de una ausencia de percepción de ellos como útiles y

---

120 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2001) distingue tres grandes tipos de acciones participativas, con base en la naturaleza y dirección de las relaciones entre gobernantes y ciudadanos, que implican un creciente nivel de involucramiento e influencia ciudadana en el proceso de formulación de políticas. El primero de ellos es de información y se refiere a la relación unidireccional que ocurre desde el gobierno hacia los ciudadanos, en que aquel produce y distribuye información para el uso de estos; incluye el acceso “pasivo” a la información cuando es demandada por los ciudadanos, como medidas “activas” del gobierno para difundir información. El segundo es de consulta, una relación bidireccional en que los ciudadanos retroalimentan al Gobierno que, previamente, definió el asunto sobre el cual se solicita el punto de vista de los ciudadanos, y requiere, además, que este les haya provisto la información pertinente. Es el Gobierno quien define los asuntos por consultar, establece las preguntas y maneja el proceso, en que los ciudadanos son invitados a aportar sus opiniones. Por último, la participación, que establece una relación basada en una colaboración (*partnership*) con el Gobierno, en que los ciudadanos se involucran activamente en la definición del proceso y contenido de la formulación de políticas, siendo reconocidos como iguales para fijar la agenda, proponer opciones de política y dar forma al diálogo sobre políticas. Sin embargo, la responsabilidad respecto a la decisión final o a la formulación de la política continúa siendo del Gobierno.

efectivos para tramitar intereses sociales. De igual manera, la participación electoral da cuenta de un importante desapego frente al derecho ciudadano al voto, relacionado con la dificultad en la representatividad de los partidos políticos, el escepticismo sobre los procesos electorales y la percepción de que los representantes políticos son corruptos. Así, los liderazgos sociales y políticos tienden a carecer de credibilidad, poniendo a prueba su capacidad de representar intereses comunes.

En consecuencia, el clima de desconfianza impide que los mencionados procesos y espacios de cocreación generen valor agregado e innovación en materia de gestión pública. Como resultado, los canales utilizados por la sociedad colombiana para tramitar demandas crecientemente se encuentran por fuera de los institucionalizados; y la atomización de la sociedad hace prevalecer los intereses particulares sobre los generales, acentuando los conflictos e incidiendo negativamente en el desarrollo y productividad de los territorios. La divergencia constituye un potencial motor de cambio, por lo que el diálogo entre diferentes actores es fundamental para avanzar hacia una sociedad más equitativa.

En este sentido, esta línea presenta las apuestas que permitirán el fortalecimiento de la participación ciudadana y la política electoral, de tal forma que conduzcan a articular eficaz y eficientemente los intereses ciudadanos con el accionar de la institucionalidad, activando procesos constructivos y democráticos para establecer consensos sobre los temas de interés general y promoviendo el desarrollo del país.

## 1. DIAGNÓSTICO

La institucionalidad colombiana ha venido fortaleciendo sus mecanismos de representación, así como los espacios e instancias de participación, reconociendo que una ciudadanía activa es esencial para el cumplimiento eficaz y oportuno de los fines del Estado. Dichos mecanismos requieren, por un lado, ciudadanos interesados en lo público y con información suficiente y disponible para involucrarse en la gestión de lo público; y por el otro, un Estado que disponga los canales apropiados para ello y que incentive a la ciudadanía a hacer uso eficaz de estos. Lo anterior se propone con el objetivo de estrechar la relación entre los ciudadanos, y de estos con el Estado, para generar confianza y condiciones apropiadas para el crecimiento y el desarrollo.

Colombia cuenta con 125 espacios reglamentados de participación ciudadana, de acuerdo con MinInterior (2016). No obstante, la Encuesta de Cultura Política (DANE, 2017) demuestra que cerca del 50 % de los ciudadanos no conoce por lo menos uno de ellos. Adicionalmente, esta misma encuesta (DANE, 2017) da cuenta de una percepción negativa sobre la utilidad de estos espacios para hacer seguimiento a las acciones de los gobiernos. Solo el 29 % de las personas considera que estos permiten el cumplimiento de planes, programas y proyectos que benefician a la comunidad; y sobre su efectividad para encontrar respuesta a los problemas de la ciudadanía, solo el 35 % está de acuerdo con que participar aporta a la solución de problemas de la comunidad.

Otro elemento que parece originar desinterés en el ejercicio de la participación es la falta de confianza en la efectividad de los espacios para permitir que todas las voces sean escuchadas y hacer primar los intereses colectivos sobre los individuales. En efecto, la encuesta ya mencionada (DANE, 2017) define que solo el 24,8 % de los colombianos está totalmente de acuerdo con que los mecanismos y los espacios de participación benefician por igual a todos los ciudadanos. Estos resultados se corresponden con los que ilustran, en la misma encuesta, la capacidad que tienen los líderes para defender los intereses comunes. Concretamente, cerca del 60 % está totalmente de acuerdo con que los ciudadanos participan siempre y cuando tengan un beneficio particular.

Lo anterior está estrechamente relacionado con los niveles de cohesión de la sociedad y de confianza entre los ciudadanos. Es así como los resultados de la Medición de Capital Social de la Corporación para el Control Social (CONTRIAL, 2019) permiten afirmar que el porcentaje de ciudadanos que expresan no tener ninguna conexión con la sociedad en diferentes aspectos ha subido 20 % entre 2011 y 2017; y el porcentaje de personas que afirman confiar en las demás personas bajó del 12 % al 5 %, durante el mismo periodo.

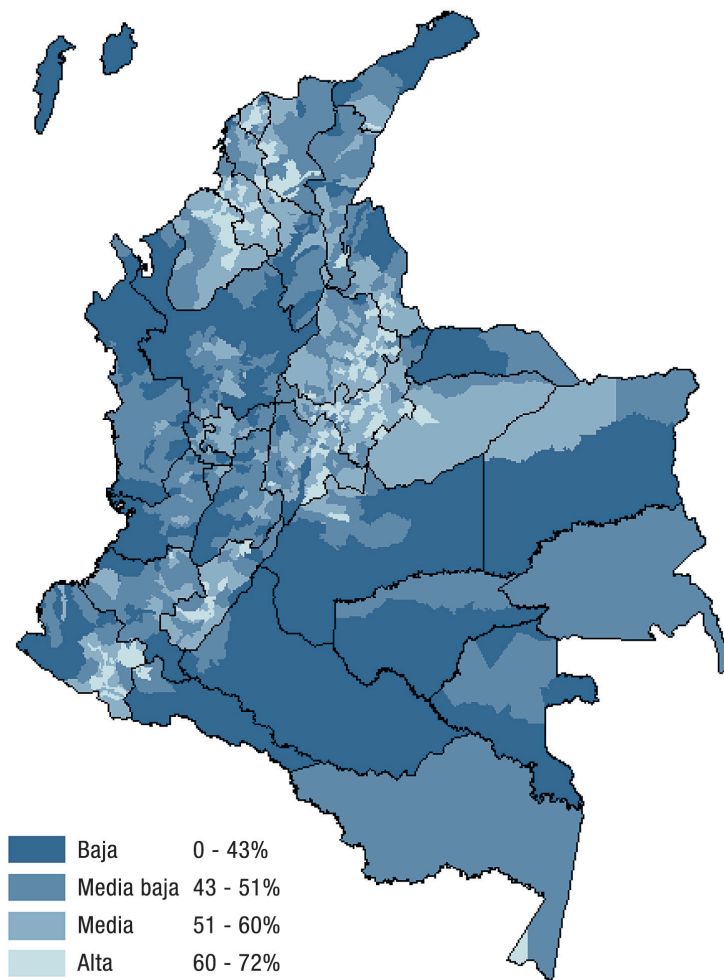
Es preciso mencionar que, aunque existen bajos niveles de cohesión social y confianza entre los ciudadanos, la participación en iglesias, organizaciones o grupos religiosos es considerablemente más alta que otras organizaciones de participación voluntaria. De acuerdo con la Encuesta de Cultura Política del DANE, el 48 % de los ciudadanos afirman que asisten al menos una vez a la semana a estas organizaciones, mientras que otras organizaciones como Juntas de Acción Comunal, grupos ambientales, partidos o movimientos políticos y sindicatos, entre otros, no superan el 1 %, en promedio (DANE, 2017). En este sentido, además de reconocer la importancia que este sector tiene en la agregación de intereses colectivos, es necesario articular y sumar las acciones que estas entidades realizan para alcanzar los fines establecidos por el Estado y empleando los canales y espacios institucionales previstos para ello.

De otro lado, considerando que el voto es un mecanismo de participación democrática (Corte Constitucional, 1994), la participación electoral es un elemento esencial de la participación ciudadana. Preocupa, por lo tanto, que, en promedio, alrededor de la mitad de la población facultada para votar se haya abstenido de hacerlo entre 2003 y 2018 (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019). No obstante, hay regiones en las cuales la abstención electoral ha superado el 60 % de la población en edad de ejercer el derecho al voto<sup>121</sup>. Cabe anotar que el 82 % de los municipios con baja participación se caracterizan por ser rurales y rurales dispersos (mapa I-3). Entre estos, más del 88 % de su población es pobre multidimensionalmente, lo que puede indicar tanto un desinterés importante en lo político en estas zonas, como dificultades en relación con el acceso a mecanismos y canales de participación política y electoral.

---

121 De acuerdo con los datos publicados en la página de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2019), es el caso del norte de Antioquia, La Guajira, Caquetá, Putumayo, Meta, Guaviare y los departamentos del Pacífico.

Mapa I-3. Participación electoral en Colombia (2003-2018)



Fuente: cálculos del DNP, con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2003-2018).

Se debe agregar que, de acuerdo con la Encuesta de Cultura Política del DANE, entre las razones que expresan los ciudadanos para no votar se encuentra que el 32 % no lo hacen porque consideran que los partidos o movimientos políticos no representan a los ciudadanos; el 33 % considera que no hay credibilidad en el proceso electoral; y el 46 % considera que los políticos son corruptos (DANE, 2017). Cabe anotar que las instituciones en las que menos confían los ciudadanos son los movimientos y partidos políticos (61,6 %) y el Congreso de la República (51,7 %) (DANE, 2017). Por su parte, en la Medición de Capital Social, solo el 4,6 % de las personas que afirman haber votado recuerda por quién votó y solo el 3 % sabe si su candidato salió elegido (CONTRIAL, 2019), lo que revela una falta de apropiación del proceso mismo.

Por tanto, el desuso de los mecanismos institucionales y democráticos de elección de representantes y la percepción de incapacidad de estos últimos para tramitar los intereses de las comunidades generan un ambiente propicio para que los ciudadanos busquen tramitar sus intereses individuales y el reconocimiento de las garantías de sus derechos por sus propios medios. De acuerdo con la Medición de Capital Social (CONTRIAL, 2019), entre 2011 y 2017 el porcentaje de personas que “en lugar de preocuparse por las reglas mejor se preocupan por ver cómo se salen con la suya” aumentó en 264 %; así mismo, el porcentaje de personas que creen necesario buscar “una palanca” para solucionar los problemas aumentó en el 79 % en el mismo periodo de tiempo. Esto evidencia que para los colombianos es común apartarse de los canales institucionales para gestionar sus intereses, lo que dificulta la posibilidad de mantener un diálogo fluido y eficaz entre Estado y sociedad civil a través de vías institucionalizadas que permitan materializar objetivos comunes, no individuales.

En ese sentido, la existencia de espacios de participación como vía institucional para el trámite de preocupaciones, sugerencias y propuestas de la comunidad es esencial para construir confianza basada en el diálogo y la transparencia. De este modo, estos canales se constituyen en instrumentos fundamentales para la resolución pacífica de los conflictos sociales, a través de la gestión constructiva de las divergencias entre distintos actores. En consecuencia, el país necesita una articulación entre los espacios reglamentados y no reglamentados de participación ciudadana, y los espacios de diálogo social. Cabe anotar que esto implica la consolidación de un enfoque preventivo en la gestión de la conflictividad social, basado en políticas y protocolos que prevean, por ejemplo, la entrega oportuna de información sobre la ejecución de proyectos estratégicos y el reconocimiento tanto de las particularidades de cada territorio, como de grupos y organizaciones sociales como interlocutores legítimos.

De igual manera, la carencia de instrumentos que permitan hacer una revisión sistemática de acuerdos históricos y la falta de un mecanismo de monitoreo y seguimiento a nuevos acuerdos suscritos en espacios de diálogo social impiden evaluar en qué medida los actores involucrados en un conflicto social cumplen o no con lo pactado, lo que permite que los distintos actores interpreten subjetivamente las acciones adelantadas.

En consecuencia, la manera como se desarrollan políticas públicas y proyectos en contextos de violencias relacionadas con la pobreza, la desigualdad, la falta de oportunidades y la carencia de espacios de participación y representación efectivos favorece que se mantengan, en el largo plazo, y sin resolverse, las peticiones de diferentes sectores sociales.

Estas dificultades para la gestión y trámite pacífico de la conflictividad en el país tienen un impacto en términos de productividad y de garantía de derechos de las comunidades y territorios. A manera de ejemplo, según el PNUD, el 1 % de los conflictos relacionados con la industria de hidrocarburos genera una disminución del 0,06 % en los ingresos totales per cápita municipales y una reducción del 0,125 % en la producción del petróleo. Durante el periodo 2010-2014, el número de bloqueos creció aproximadamente en el 6 %, lo cual puede haber implicado un costo aproximado de \$217.000, debido a la pérdida de producción e ingresos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016).



Así, es necesario fortalecer las capacidades tanto de las entidades públicas como de la ciudadanía para garantizar que la participación ciudadana contribuya efectivamente al desarrollo. Esto debe materializarse aprovechando las dos principales potencialidades de los ejercicios participativos: (1) garantizar que las políticas públicas respondan a las necesidades y realidades del país, a través de la inclusión de los colombianos en los asuntos públicos; y (2) fortalecer la democracia para recuperar la confianza entre la ciudadanía y las instituciones.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivo 1. Promover la participación ciudadana, política y electoral

Promover una participación inclusiva, responsable y constructiva, que fortalezca la democracia y los mecanismos de diálogo social.

#### Estrategias

- Para la formulación de la Política Nacional de Inclusión y Participación Democrática, MinInterior y el DNP adelantarán, con el concurso de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y de la ciudadanía en general, las siguientes acciones:
  - » Un análisis de los canales, espacios, instancias y mecanismos de participación, evaluando la efectividad del acervo normativo y del funcionamiento de los espacios mismos para organizar y articular la oferta institucional en la materia.
  - » Una estrategia de racionalización de los espacios, instancias y mecanismos de participación, con el fin de tener un sistema coherente, práctico, articulado y que cuente con mecanismos efectivos.
  - » Un marco de orientación nacional y local para mejorar la efectividad de los espacios de participación ciudadana como mecanismos para la garantía de la democracia.
- MinInterior, con el apoyo del DNP, formulará la política mencionada, que contendrá, como mínimo, los siguientes componentes:
  - » Fortalecimiento de los procesos de participación comunitaria, caracterizando las organizaciones, identificando sus necesidades y afianzando sus capacidades internas en planeación estratégica, formulación de indicadores y consecución de recursos, entre otras.
  - » Se fortalecerán los procesos de control social y veedurías ciudadanas, en todo el ciclo de política pública, con el acompañamiento de la Secretaría de Transparencia y el DAFP. Para ello, se implementarán nuevos mecanismos de capacitación y formación dirigidos a las

veedurías, a través del Plan Nacional de Formación para el Control Social, en alianza con la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (RIAV). De igual manera, a través de la RIAV se buscará fortalecer las condiciones técnicas para el ejercicio del control social y de las veedurías ciudadanas, fomentando el intercambio de experiencias exitosas en la materia y la garantía del acceso a la información.

- » En el marco de lo establecido en el Pacto por la legalidad —específicamente en el objetivo 5 “Pacto por la vida (protección a personas y comunidades en riesgo)” de la línea A “Seguridad, autoridad y orden para la libertad”—, se buscará promover y proteger el ejercicio de la participación ciudadana.
- » Establecer lineamientos de política en materia de fortalecimiento de la planeación participativa que contribuyan al cumplimiento de los ODS y que articulen los procesos asociados con el presupuesto participativo. Lo anterior se hará con el fin de brindar información completa y eficiente al ciudadano en el marco del aprovechamiento responsable y constructivo de los mecanismos de participación. Adicionalmente, se preverá la articulación de las instancias y procesos de participación en la planeación participativa y el ordenamiento territorial. Finalmente, se adelantará la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación Participativa, con el objetivo de formalizar su estructura, y los procesos y procedimientos relacionados con su funcionamiento.
- MinInterior, en el marco de lo establecido en el documento CONPES 3955 de 2018 y en articulación con la Política de Inclusión y Participación Democrática, implementará una estrategia para el fortalecimiento de las Organizaciones de Acción Comunal, con el propósito de fortalecer sus capacidades de gestión de proyectos para el desarrollo comunitario. En este sentido, se promoverá la formación de los miembros de las OAC en la formulación y gestión de proyectos, liderazgo político, capacidades administrativas y financieras, entre otros, y el apoyo al desarrollo de iniciativas de carácter productivo y social de las OAC a través de la gestión de proyectos sociales, productivos, deportivos y culturales. Así mismo, MinInterior revisará, actualizará y reglamentará la normatividad comunal e implementará un programa de incentivos que promuevan la participación de jóvenes y mujeres en los escenarios de las Organizaciones de Acción Comunal.
- MinInterior implementará un programa de formación de liderazgo de alto nivel dirigido a jóvenes, mujeres y demás personas interesadas en la participación política. Dicho programa estará enfocado a generar competencias de liderazgo, aspectos generales del Estado, política transparente, políticas públicas, innovación y marketing político. Con el desarrollo del programa, se espera promover la participación política de nuevas generaciones de una manera innovadora, estratégica y transparente; así mismo, se generarán herramientas para que los líderes elaboren propuestas ajustadas a sus territorios. De igual manera, se fortalecerán los procesos asociados a las Juntas Administradoras Locales (JAL).
- El Gobierno nacional diseñará y pondrá en funcionamiento una red de conocimiento nacional que configure un nuevo entorno basado en la gestión del conocimiento, innovación y gestión de I + D + i, promoviendo un contexto de aprendizaje, un sistema de comunicación y un medio de integración, que sobrepase barreras organizativas, sectoriales, institucionales, culturales o

territoriales, y que vincule actores de diferentes entornos, con la coordinación de actividades interdependientes. Esta red de conocimiento utilizará de manera eficaz los flujos de información del Gobierno nacional, con el fin de convertirlos en conocimiento e innovación para el logro de los objetivos de la agenda pública y la promoción de intercambios entre actores públicos, privados y de la sociedad civil. Esta Red de Conocimiento se articulará a través de un sistema de nodos, conformados por cada sector del Gobierno nacional, asumiendo tanto una visión sistémica de la red como la responsabilidad de diagnóstico, diseño, puesta en marcha y seguimiento.

- MinInterior y el DNP establecerán los lineamientos de fortalecimiento del sistema electoral y de partidos mediante una propuesta de reforma de ley orientada a garantizar transparencia en el ejercicio de la política y en las elecciones.
- MinInterior y el DNP establecerán una ruta de atención prioritaria en los municipios que históricamente han tenido bajos niveles de participación electoral y/o en zonas con referente continuado de corrupción electoral asociado a resultados electorales de procesos políticos.
- La Registraduría Nacional del Estado Civil, en conjunto con el Gobierno nacional, mejorará la accesibilidad a los puestos de votación en tres aspectos fundamentales: (1) aumentar estaciones biométricas; (2) facilitar el acceso a los puestos de votación a las personas con discapacidad y establecer los protocolos respectivos para ello; y (3) evaluar la disposición y ubicación de los puestos de votación, con el fin de acercar dichos puestos a los hogares colombianos, a través de una zonificación alternativa que facilite la presencia en urnas de los ciudadanos. Adicionalmente, de la mano de MinTIC, explorará, piloteará y, en la medida de lo posible, implementará oportunidades para el aprovechamiento de nuevas tecnologías digitales para facilitar, promover y brindar transparencia a la participación ciudadana en los procesos electorales.

## b. Objetivo 2. Política para la resolución pacífica de la conflictividad social, a través del diálogo social e intercultural constructivo y democrático

Garantizar la legitimidad del diálogo social y la gestión y trámite pacíficos de los conflictos sociales, a través de la generación de protocolos y herramientas que consideren la participación ciudadana como un elemento fundamental para evitar la violencia y que permitan hacer seguimiento a los compromisos suscritos.

### Estrategias

- MinInterior y la Presidencia de la República, a través de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, con la asistencia técnica del DNP, formularán la Política para el Diálogo Social e Intercultural y la Resolución Pacífica de Conflictos Sociales. Esta promocionará espacios y definirá herramientas como protocolos de diálogo social e intercultural.

- La Presidencia de la República y MinInterior, a través de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, con la asistencia técnica del DNP, pondrán en marcha el Sistema Nacional de Resolución de Conflictividades Sociales (SNRC), que tendrá como objeto prevenir la gestión violenta de conflictos sociales, abordándolos desde una perspectiva transformadora, en el marco del desarrollo del territorio. Esto se llevará a cabo a través de la identificación de causas de conflictividades sociales a nivel nacional, regional y local, con miras a buscar soluciones que permitan garantizar los derechos de las comunidades y que brinden seguridad jurídica a las empresas y al Estado colombiano. Así mismo, en el marco del SNRC, se hará un inventario de acuerdos históricos suscritos en espacios de diálogo social, de manera previa a la suscripción de eventuales nuevos acuerdos.
- La metodología de monitoreo del Centro de Diálogo Social y Convivencia (CEDISCO) permitirá reconocer la entidad responsable de advertir sobre situaciones de conflictividad y la fase en la que se encuentra, para así proponer el enfoque que se le debe dar a su manejo (preventivo, reactivo o reparativo). A través de espacios de diálogo social, se revisarán los acuerdos históricos que se han suscrito y, de ser necesario, se suscribirán nuevos, que contarán con mecanismos de seguimiento riguroso. Todo lo anterior se hará en el marco de un sistema de información. Finalmente, el SNRC velará por la generación de estrategias de formación en diálogo social para entes públicos y privados, así como para la sociedad civil, según la priorización que se obtenga como resultado de la caracterización de las conflictividades en el país.
- El SNRC tendrá vocación de permanencia y contará con revisiones periódicas cada cuatro años para restablecer necesidades y riesgos, así como evaluaciones de funcionamiento anuales. MinInterior ejercerá la Secretaría Técnica del Sistema y asegurará la articulación de los actores nacionales con los territoriales, así como con las instancias reglamentadas de participación ciudadana, para la respuesta a las conflictividades, la suscripción y seguimiento de los compromisos. De igual manera, en conjunto con el DNP, definirá los lineamientos de diálogo social que guiarán la suscripción de eventuales nuevos acuerdos.

### c. Objetivo 3. Fortalecimiento del sector religioso para su participación y reconocimiento como actores fundamentales en la construcción del tejido social

Reconocer a las entidades del sector religioso como actores relevantes en la gestión de los asuntos públicos para fortalecer su participación, en articulación con la Política Pública de Inclusión y Participación Democrática.



#### **Estrategias**

- MinInterior implementará la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos, garantizando su articulación con los distintos niveles de gobierno, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 437 de 2018.


- En el marco de la política de integral de libertad religiosa y de cultos, MinInterior diseñará e implementará una estrategia de mapeo y caracterización de la labor social, cultural, educativa, de convivencia, de paz, de reconciliación y de enfoque diferencial de las entidades religiosas y sus organizaciones.
- MinInterior, en el marco de la implementación de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos, fortalecerá las organizaciones del sector religioso, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 437 de 2018, buscando garantizar el derecho a la libertad religiosa y de cultos.
- MinInterior, a través de la Dirección de Asuntos Religiosos, desarrollará programas de capacitación y formación a líderes de distintas entidades religiosas, sin distinción de creencias, y a funcionarios públicos, orientados en la implementación de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Cultos. Dichos programas deberán estar acordes con la cultura, el hecho y el sentir religiosos, así como disminuir las posibles violaciones al derecho de libertad religiosa y de cultos.
- En el marco del decreto 437 de 2018, MinInterior caracterizará las organizaciones religiosas teniendo en cuenta su contribución en la construcción de capital social y al desarrollo sostenible.

MinInterior adelantará campañas de sensibilización a la comunidad en general, sobre la cultura, el hecho y el sentir religiosos, con el fin de prevenir hechos discriminatorios y concientizar a la sociedad sobre los aportes del sector religioso a la construcción de capital social y desarrollo sostenible.

### 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Interior	Porcentaje de jóvenes que participan en escenarios de acción comunal	5,0 %	8,0 %		
Interior	Porcentaje de mujeres que participan en escenarios de acción comunal	42,0 %	50,0 %		

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Interior	Por definir	Política para el diálogo social y la gestión pacífica de conflictos sociales implementada	0,0 %	100,0 %		
Interior	Participación ciudadana, política y diversidad de creencias	Organizaciones de acción comunal fortalecidas en capacidad de gestión de proyectos de desarrollo comunitario	800	12.000		
Interior	Participación ciudadana, política y diversidad de creencias	Porcentaje de organizaciones religiosas caracterizadas	0,0 %	100,0 %		
Interior	Participación ciudadana, política y diversidad de creencias	Porcentaje de la Red de Conocimiento implementada	0,0 %	100,0 %		
Función Pública	Por definir	Entidades del orden nacional adelantando acciones de participación en el ciclo de la gestión pública	0	174		

Fuente: DNP, sectores.

## REFERENCIAS

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica. (2017). Estudio de comportamiento de pagos. Bogotá: ANDJ.
- ANDI. (2017). *Encuesta de Percepción de la Corrupción en la Actividad Empresarial*. Bogotá: ANDI.
- APEC. (mayo de 2018). Asia-Pacific Economic Cooperation. Recuperado de <https://www.apec.org/Publications/2018/05/APEC-at-a-Glance>.
- ASEAN. (2016). ASEAN Merchandise Trade in 50 years. Recuperado de <https://www.aseanstats.org/publication/asean-merchandise-trade-in-50-years/?portfolioCats=64>.
- Báez, J., & Jongitud, J. (2014). La influencia de la corrupción sobre el derecho a una educación de calidad. Un estudio de correlación. *Revista Prolegómenos*, 17, 123-142.
- Banco de la República. (2018). *Remesas. Obtenido de Ingresos mensuales por país de origen*. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/remesas>
- Banco Mundial. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*. s. l.: Banco Mundial.
- Cancillería de Colombia. (2016). *Fortalecimiento de políticas públicas para la vinculación y atención de colombianos en el exterior a nivel internacional*. Recuperado de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion\\_estrategica/colombia\\_nos\\_une.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estrategica/colombia_nos_une.pdf)
- Cancillería de Colombia. (2018a). *Informe de Rendición de Cuentas 2014-2018*. Bogotá: Cancillería de Colombia.
- Cancillería de Colombia. (2018b). *Datos abiertos*. s.d.
- Cancillería de Colombia. (2018c). *Principales logros 2010-2018, sector relaciones exteriores*. Bogotá.
- Cancillería de Colombia. (2018d). *Encuesta de satisfacción atención telefónica*. Recuperado de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/resultados\\_encuesta\\_de\\_satisfaccion-atencion\\_telefonica.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/resultados_encuesta_de_satisfaccion-atencion_telefonica.pdf)
- Cancillería de Colombia. (2019a). *Colombia nos Une. Directorio de asociaciones y negocios colombianos en el exterior*. Recuperado de <http://www.colombianosune.com/directorio/content/directorio-de-asociaciones-y-negocios-colombianos-en-el-exterior>
- Cancillería de Colombia. (2019b). *Actualiza tu localización para que no te pierdas del mapa*. Recuperado de [http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/abc\\_actualiza\\_tu\\_localizacion-2018-2.pdf](http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/abc_actualiza_tu_localizacion-2018-2.pdf)

- Cancillería de Colombia. (2019c). *Colombia nos une. Sistema de servicios*. Recuperado de <http://www.colombianosune.com/index.php/ejes/sistema-de-servicios-para-colombianos/ferias-colombianos>
- Cancillería de Colombia. (Diciembre de 2018). *Informe de atención al ciudadano*. Recuperado de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/resultados\\_encuesta\\_de\\_satisfaccion-pqrsdf\\_iv\\_trimestre.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/resultados_encuesta_de_satisfaccion-pqrsdf_iv_trimestre.pdf)
- Comisión Asesora de Política Criminal. (2012). *Diagnóstico y propuesta de lineamiento. Informe final*. Bogotá: Comisión Asesora de Política Criminal.
- Congreso de la República. (2000). *Ley 610 de 2000*.
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1474 de 2011*.
- Congreso de la República. (2014). *Ley 1712 de 2014*.
- Consejo Privado de Competitividad. (2017). *Informe nacional de competitividad 2017-2018*. Bogotá: CPC.
- Contraloría General de la República. (2018). *Informe de gestión al Congreso y al Presidente de la República "Control Fiscal eficaz para una mejor gestión pública 2017-2018"*. Bogotá: CGR.
- CONTRIAL. (08 de enero de 2019). Capital social. Recuperado de <http://contrial.co/capital-social/>.
- CONTRIAL. (2017). *Cuarta Medición de Capital Social de Colombia (BARCAS)*. Bogotá: CONTRIAL.
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2016). *Caracterización de la justicia formal en Colombia y elementos para la construcción de una agenda estratégica para su mejoramiento*. Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia.
- Corporación Razón Pública. (2012). Documento del Sistema Local de Coordinación de Justicia para Zonas de Consolidación. Bogotá: Fundación Razón Pública.
- Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-180 (14 de abril de 1994).
- Corte Constitucional. (2015). Sentencia T-762 de 2015 (16 de diciembre de 2015).
- Corte Constitucional. (2018). Sentencia C-045 de 2018 (16 de mayo de 2018). *Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8.º (parcial) de la Ley 1421 de 2010*.
- DANE. (2005). *Censo general*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2007). "Conciliación censal 1985-2005". En *Estimación de la migración 1973-2005*. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/concilia\\_censo/6Migracion1973\\_2005.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/concilia_censo/6Migracion1973_2005.pdf)
- DANE. (2017). *Encuesta de Cultura Política*. Bogotá: DANE.



- DANE. (2019). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones/exportaciones-historicos>.
- Defensoría del Pueblo. (2010). *La minería de hecho en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Dirección General Marítima. (2014). *Plan Estratégico de Desarrollo Dimar 2030*. Bogotá: Dimar.
- Dirección General Marítima. (2018). *Informe Estadísticas Actividad Marítima en Colombia*. Bogotá: Dimar.
- Dirección Nacional de Inteligencia. (2018). *Insumo para Plan Nacional de Desarrollo-Documento de Trabajo*.
- DNP, & Policía Nacional de Colombia. (2017). *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal*. Bogotá: DNP.
- DNP, Ministerio de Justicia y del Derecho, Policía Nacional de Colombia, & Fiscalía General de la Nación. (2018). *Diagnóstico para CONPES sobre mercados internos de drogas*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2005). *Índice de Pobreza Multidimensional*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2013). *Documento CONPES 167 de 2013*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2015). *Índice de Vulnerabilidad Territorial: resultados 2008-2012*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2016). Dividendos ambientales de la paz. Retos y oportunidades para construir una paz sostenible. *Archivos de Economía*, 451.
- DNP. (2016). *Terridata*. Recuperado de <https://terridata.dnp.gov.co/>.
- DNP. (2017a). *Encuesta de Percepción Ciudadana*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2017b). *Índice de Acceso Efectivo a la Justicia 2017*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2017c). *Caracterización de colombianos en el exterior*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2018a). *Colombia Productiva y Sostenible: Un propósito de todos*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2018b). *Documento CONPES 3950*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2018c). Estudio sobre impacto de extracción ilícita de minerales. Bogotá: DNP.
- DNP. (2018d). Seguridad y defensa: la fuerza pública garante de un país próspero y en paz. En *Colombia productiva y sostenible. Un propósito de todos*. Bogotá: DNP.
- Foro Económico Mundial. (2018). *Índice de Competitividad Global 2018-2019*. Ginebra: Foro Económico Mundial.

- Gobierno de Colombia, & UNODC. (2018). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. Bogotá: SIMCI-UNODC.
- INPEC. (2018a). *Informe estadístico No. 11 noviembre 2018*. Bogotá: INPEC.
- INPEC. (2018b). *Informe estadístico No. 8 agosto 2018*. Bogotá: INPEC.
- LAPOP. (2016). *Barómetro de las Américas-Colombia* Nashville: Vanderbilt University.
- Lind, A., & Arndt, C. (2016). *Perceived Fairness and Regulatory Policy-A Behavioral sciences*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/24140996>.
- Mallik, G. (2016). Corruption and growth: a complex relationship. *International Journal of Development Issues*, 15.
- Migración Colombia. (2017). *Base de datos platinum. Tableau Public*. Recuperado de <https://public.tableau.com/profile/migraci.n.colombia#!/vizhome/TablasdeSalidas2016/FlujosMigratoriosdeColombianos2017>
- Migración Colombia. (2017). *Flujos migratorios colombianos. Tableau Public*. Recuperado de <https://public.tableau.com/profile/migraci.n.colombia#!/vizhome/TablasdeSalidas2017/FlujosMigratoriosdeColombianos2017>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2009). *Fortalecimiento de las capacidades de la fuerza pública: recursos extraordinarios 2007-2010*. Bogotá: MinDefensa.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2015). *Fuerzas Armadas más fuertes que nunca: Ministerio de Defensa Nacional 2011-2015*. Bogotá. Bogotá: MinDefensa.
- Ministerio de Justicia. (2017). *Informe de Gestión 2017. Programa Nacional de Conciliación Extrajudicial en Derecho, Arbitraje y Amigable Composición*. Bogotá: MinJusticia.
- Ministerio del Interior. (2016). *Ley 1757 de 2015. Hacia una sociedad democrática, justa e incluyente*. Bogotá: MinInterior.
- MJD, MSPS, & UNODC. (2018). *Estudio Nacional de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar*. Bogotá: ODC.
- Observatorio de Drogas de Colombia. (2018). *Sistema de Información de Drogas de Colombia*. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/SIDCO>.
- OCDE. (2012). Recomendación del consejo sobre la política y gobernanza regulatoria. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>.
- OCDE. (2015). *FASE II Informe de la implementación de la Convención Anticobecheo de la OCDE en Colombia*.

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (s.f.). *Delincuencia organizada transnacional. La economía ilegal mundializada*. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/TOC12\\_fs\\_general\\_ES\\_HIRES.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/TOC12_fs_general_ES_HIRES.pdf).
- Organización de las Naciones Unidas. (2000). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Nueva York: ONU.
- Perry, G., & Saavedra, V. (2018). *Corrupción, crecimiento y desarrollo. Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Presidencia de la República. (2017). *70 píldoras de lucha contra la corrupción*. Bogotá: Secretaría de Transparencia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). Costos de la Conflictividad Social en el sector de los hidrocarburos en Colombia. *Cuadernos PNUD*, 7-8.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (8 de enero de 2019). *Histórico de resultados electorales*. Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados,3635-.html>.
- Secretaría de Transparencia. (2018). *Informe Estatuto Anticorrupción*. Bogotá: Secretaría de Transparencia.
- Transparencia Internacional. (2017). *Índice de Percepción de Corrupción*. Berlín: Transparencia Internacional.
- Transparencia por Colombia. (2016). *Índice de Transparencia Departamental-Resultados 2015-2016*. Bogotá: Azoma Editorial.
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (24 de enero de 2019). *Unidad Administrativa Especial Migración Colombia*. Recuperado de <https://public.tableau.com/profile/migraci.n.colombia#!/>.
- Unidad de Información y Análisis Financiero. (2018). *Documento diagnóstico insumo para Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá: UIAF.
- UNODC. (2017). *Global Report on Trafficking in Persons 2016*. United Nations.



# PACTO POR EL EMPRENDIMIENTO, LA FORMALIZACIÓN Y LA PRODUCTIVIDAD: UNA ECONOMÍA DINÁMICA, INCLUYENTE Y SOSTENIBLE QUE POTENCIE TODOS NUESTROS TALENTOS

El crecimiento económico se potenciará con un entorno favorable a la creación y consolidación de un tejido empresarial sólido y competitivo.

*El empresario, el Estado y los trabajadores van a trabajar de la mano, porque el éxito de los trabajadores y el éxito de los empresarios es el éxito que necesita Colombia.*

*Presidente Iván Duque, 2018*

## ODS RELACIONADOS





# INTRODUCCIÓN

Colombia necesita retomar su potencial productivo, de manera que sean los emprendedores y el sector privado los protagonistas de la creación de empleo y bienestar para millones de colombianos tanto en áreas urbanas como rurales. En esa aspiración, el rol de los emprendimientos dinámicos es un factor diferenciador, pues estos contribuyen con nuevos productos innovadores y empleos de alta calidad, y además crean nuevos mercados o ejercen competencia dentro de los existentes. Por eso el cambio tecnológico, la innovación, la sostenibilidad ambiental y la productividad que emergen de las empresas, en todas sus etapas y sectores, son un factor decisivo en la aceleración del crecimiento de países de bajo y medio nivel de desarrollo como Colombia (GEDI, 2018).

Al mismo tiempo, el crecimiento de la economía y el aumento de la productividad en Colombia se han estancado, en buena parte, por los altos niveles de informalidad empresarial que existen en el país, especialmente en el sector rural. Las empresas informales son poco productivas, pues están incentivadas a mantener una escala reducida para evitar la detección por parte de las autoridades, entonces, tienen bajo acceso al crédito, menores tasas de inversión, incentivos menores a la adopción de tecnología y al entrenamiento, un uso intensivo de los recursos naturales y acceso restringido a los bienes públicos. En muchos casos, esa decisión de ser informal se debe a los altos costos y regulaciones impuestos por el Estado, por lo que la política pública debe abordar la informalidad de manera integral.

Por todo lo anterior, la estrategia de reactivación económica se basa en el emprendimiento, la formalización y —como última consecuencia— el aumento de la productividad. El crecimiento económico se potenciará con la activación de un entorno que sea favorable para la creación y consolidación de un tejido empresarial formal, sólido y competitivo. Este entorno estará basado en pilares de apoyo al emprendimiento, mejoramiento y ampliación de fuentes de financiación, fomento a la adopción tecnológica, aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas, drástica simplificación de la regulación y una mayor competencia. En el campo, adicionalmente, ese entorno dinamizará la producción agrícola moderna e inclusiva, e impulsará las exportaciones de productos agroindustriales y la generación de empleos en sectores distintos al agro en las zonas rurales. Finalmente, la estrategia incluye el Plan Sectorial de Turismo, el cual plantea acciones para posicionar al sector como una opción viable y rentable de desarrollo sostenible del país, basado en su diversidad biológica y cultural.

Por un lado, el mejoramiento del ambiente de negocios y la reducción de los costos de la formalización de las empresas permitirá aumentar la formalidad, incrementar la demanda laboral calificada y fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). El financiamiento

de las etapas tempranas del emprendimiento permitirá que las nuevas empresas puedan realizar sus inversiones e innovar en productos y procesos, de forma que el tejido empresarial produzca bienes y servicios de mayor valor agregado y permita sofisticar la estructura productiva del país. Esto se complementará con programas de adopción de conocimiento y tecnología e innovación empresarial, con un especial énfasis en la digitalización y las industrias 4.0 y con estímulos a la investigación y desarrollo privado en tecnologías y sectores de alto impacto.

Por otro lado, el pacto establece acciones para fortalecer la infraestructura de la calidad como soporte para la sofisticación de las empresas. Así mismo, propone programas para mejorar la conexión entre la oferta de productos de empresas proveedoras con potenciales compradores y facilitar encadenamientos productivos mediante la vinculación de empresas ancla que apoyen la integración de empresarios nacionales a sus cadenas de producción.

Así mismo, Colombia tiene el potencial de conquistar mercados internacionales en los que ha venido abriendo oportunidades de acceso. Por eso, se implementarán estrategias para aprovechar los acuerdos de integración comercial existentes, con aumentos en la oferta exportable, reducción de los tiempos y costos logísticos, y con la promoción de la inversión extranjera directa, sobre todo en sectores no minero-energéticos y en inversiones modernas de gran escala que permitan crear encadenamientos con cadenas globales de valor.

El logro de los objetivos de este pacto se basa también en dos herramientas potentes. La primera es lograr un Estado simple, en el que se reduzcan los trámites y regulaciones innecesarios y se mejore la calidad de las nuevas regulaciones, para garantizar un ambiente de negocios propicio para el emprendimiento y el fortalecimiento de la libre competencia. La segunda herramienta es una apuesta por proveer bienes públicos rurales en los sectores económicos donde las regiones tengan vocaciones productivas o potencial de incremento de su productividad. Esto llevará a una alta tasa de inversión en el campo, que se traducirá en oportunidades de crecimiento para los pequeños productores y una transformación productiva para el desarrollo de una agroindustria de talla internacional.

Finalmente, con este pacto se posicionará el turismo en el país como una alternativa para la creación de empleos que mejoren las condiciones de vida de los colombianos. El turismo, como “el nuevo petróleo”, será un soporte para la transformación regional, la reconciliación entre los colombianos y el mejoramiento de la imagen del país.

El Pacto por el emprendimiento está íntimamente relacionado con los otros pactos que le apuntan a aumentar la competitividad de Colombia, como el Pacto por la equidad, el Pacto por la sostenibilidad, el Pacto por el transporte y la logística, el Pacto por la transformación digital, el Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación y el Pacto por la descentralización. La interacción entre las estrategias propuestas en estos pactos logrará una reactivación económica que asegurará la viabilidad de las políticas modernas de productividad y competitividad.

Las líneas de este pacto están relacionadas y aportarán en el cumplimiento de la Agenda 2030 y, en particular, con los ODS: ODS 2: Hambre cero, ODS 4: Educación de calidad, ODS 5: Igualdad de género, ODS 8: Trabajo decente y desarrollo económico, ODS 9: Industria, innovación e infraestructura, ODS 12: Producción y consumo responsable, ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas y ODS 17: Alianza para lograr los objetivos.



## A. Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial

Los emprendedores contribuyen al crecimiento, a través de la creación de empleo y el desarrollo de nuevos productos y procesos, que llevan a la creación de mercados y competencia dentro de los existentes. Además de una mayor innovación, cambio tecnológico y productividad, esta relación es positiva especialmente en países con ecosistemas de bajo y medio nivel de desarrollo (GEDI, 2018).

El nivel de formalización de la economía incide en la productividad a nivel macroeconómico, por medio de una eficiente asignación de recursos. La baja productividad de las empresas informales responde a factores como el incentivo a mantener una escala reducida para evitar detección de las autoridades, la baja presión competitiva, el bajo acceso al crédito, menores tasas de inversión, el intensivo uso de mano de obra poco calificada, incentivos menores a la adopción de tecnología y entrenamiento, la menor acumulación de capital humano, el uso intensivo de los recursos naturales y el uso restringido de los bienes públicos. La política pública debe promover la formalización con un enfoque integral.

### 1. DIAGNÓSTICO

#### a. Mentalidad, cultura y otros habilitantes del emprendimiento

Los esfuerzos públicos recientes no han sido suficientes para crear un ecosistema habilitante para el emprendimiento<sup>1</sup>, ya que persisten grandes retos para su desarrollo. La aceptación sociocultural del emprendimiento se ha reducido, al pasar del 71 %, en 2015, al 66 %, en 2016 (GEM Consortium, 2016). Existe una alta fuga de potenciales emprendedores (del 53 % de los colombianos que en 2016 afirmó tener la intención de emprender, solo el 16 % lo hizo en realidad). Solo el 8 % de los colombianos hace inversiones que se pueden clasificar como emprendimientos. De este grupo de inversionistas, el 80 % aporta menos de cinco millones a una buena idea de negocio de un familiar,

---

1 Por ejemplo, se promovió la cultura emprendedora a través de la iniciativa Héroes Fest, que ha beneficiado a 20.716 personas, empresas, científicos y empresarios (iNNpuls, 2017). Se fomentó la interacción entre actores del ecosistema y se desarrolló el programa ALDEA, especializado en el acompañamiento, la conexión y la preparación para financiamiento a emprendedores con validación de mercado. Desde 2016, ALDEA ha recibido postulaciones de 3.205 emprendedores, de los cuales 610 han conversado con expertos para enfrentar sus necesidades.

amigo o desconocido<sup>2</sup>. Finalmente, mientras en Chile seis de cada 100 emprendimientos existieron por más de 3,5 años, en Colombia, solo tres de cada 100 sobrevivieron (GEM Consortium, 2014); afectando negativamente la creación de empleo, pues son las empresas jóvenes quienes generan más empleo<sup>3</sup>. Los esfuerzos para promover el emprendimiento han padecido de duplicidad de esfuerzos, baja asignación de presupuesto y descoordinación (Banco Mundial, 2015). Esto limita el alcance del sector público como potenciador del emprendimiento innovador.

## b. Iniciativas de desarrollo y fortalecimiento empresarial

Las incubadoras y aceleradoras de Colombia están concentradas en las principales ciudades. Hay baja cobertura y desconexión entre la oferta y demanda de servicios de desarrollo empresarial (OECD, 2016). Esto se explica por la falta de identificación de los prestadores de estos servicios y falencias en el diseño y evaluación de los programas. Muchos programas de apoyo empresarial se concentran en el cumplimiento de requisitos para crear empresa y no en la promoción del crecimiento empresarial. Además, existen deficiencias en cuanto a la transferencia de investigación y desarrollo, la disponibilidad de programas, la calidad de estos para apoyar a las empresas jóvenes y el enfoque de las políticas que apoyan el emprendimiento (GEM, 2017).

El acceso al financiamiento por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) es restringido y costoso frente a otros países de similar desarrollo. Solo la mitad de las pequeñas y medianas empresas (pymes) solicitan crédito, lo cual se debe a los trámites y requisitos de solicitud, así como a los costos de otorgamiento. Persisten los retos para el desarrollo de este mercado, en términos de cobertura, tarifas asociadas a instrumentos de depósito<sup>4</sup>, mecanismos de recaudo y transferencias. Las modalidades de financiación distintas al crédito bancario, tales como *crowdfunding*, financiamiento de mercado o *factoring*<sup>5</sup>, entre otros, están poco desarrollados, en parte por la falta de una arquitectura que asegure el registro, cálculo y seguridad sobre el cumplimiento de las operaciones. En particular, solamente el 1 % de las microempresas han usado el *factoring* (ANIF, 2018).

En adición, la situación financiera de las pymes se ve afectada por la práctica de algunas empresas grandes de pagar a más de 60 días después de la emisión de la factura. En un estudio realizado por ACOPI en 2017 se encontró que entre el 50 % y el 80 % de las ventas son pagadas entre 60

---

2 Para 2017, la percepción de los colombianos del temor al fracaso como una barrera para empezar un negocio aumentó 2,5 puntos porcentuales (GEM, 2018). Schmitt-Rodermund (2004) a partir de datos para Alemania, encuentra que las personalidades emprendedoras están vinculadas con las competencias emprendedoras. Así mismo, las competencias emprendedoras están vinculadas con intereses emprendedores.

3 Eslava y Haltiwanger (2013) muestran que las empresas entre cero y cuatro años, sobrevivientes al embudo empresarial, son las de mayores crecimientos y las que mayor empleo generan en Colombia. Así mismo, muestran que en las empresas jóvenes y grandes la tasa de crecimiento promedio de las empresas en etapa temprana aumenta de manera rápida con el tamaño (Lederman, Messina, Pienknagura, & Rigolini, 2014).

4 Cuentas de ahorro, certificados de depósito a tiempo, entre otros.

5 El factoring, por medio de la compra y venta de facturas, permite al empresario financiar su operación a partir de sus cuentas por pagar, a cambio de una comisión.

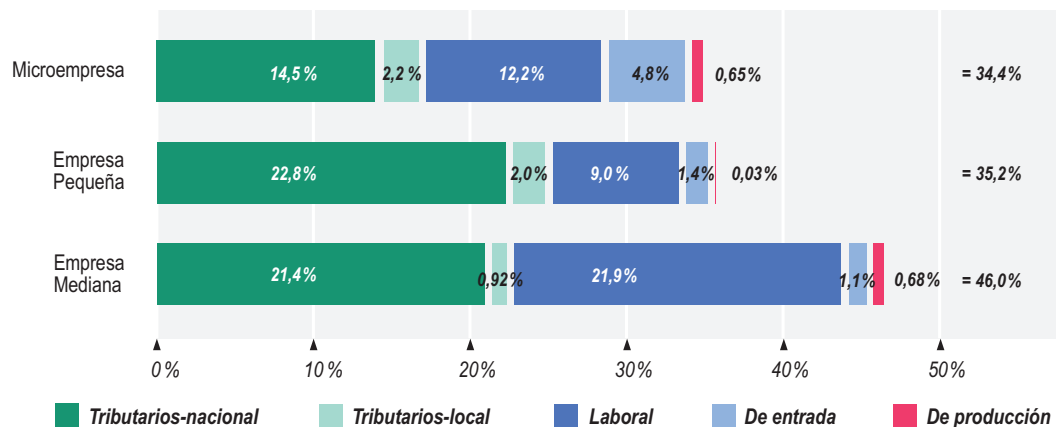
y 90 días; el 15 %, entre 90 y 120 días, y el 5 %, a más de 120 días. Esto afecta el flujo de caja y los costos del capital de trabajo de las pymes, ya que tienen que responder por las obligaciones con sus proveedores en un tiempo más corto que en el que reciben el pago. Así mismo, se afecta su liquidez al declarar y pagar IVA sin haber recibido la remuneración que generó esta obligación, ya que el hecho generador del IVA es la expedición de la factura y no su liquidación (ACOIPI, 2017).

Finalmente, pese a los esfuerzos del Gobierno<sup>6</sup>, el Análisis de Gasto Público en Ciencia, Tecnología e Innovación muestra que los instrumentos públicos de financiamiento para las empresas jóvenes están desarticulados y duplican objetivos y beneficiarios (Banco Mundial, 2015).

### c. Ambiente de negocios y costos de la formalización

Un emprendimiento formal<sup>7</sup> asume un costo adicional de entre el 34 % y el 46 % de la utilidad bruta respecto a uno informal, donde los costos tributarios y laborales representan la mayor proporción del total de costos (gráfica II-1). Como resultado, Colombia tiene altos niveles de informalidad empresarial y laboral. En 2015, el 75 % de los micronegocios no tenían o no renovaron el registro mercantil, mientras que en 2017 la informalidad laboral<sup>8</sup> fue, en promedio, del 63,2 %.

Gráfica II-1. Ejemplo de costos adicionales de ser formal<sup>9</sup>



Fuente: DNP (2019).

6 Bancóldex ha impulsado los Fondos de Capital de Riesgo para apoyar emprendimientos dinámicos y empresas con potencial de crecimiento. El SENA ha dedicado \$504.321.255.468 de capital semilla a través del Fondo Emprender desde 2003.

7 Formalización es surtir el proceso para llevar un producto al mercado formal, a partir de nuevas ideas o de productos que previamente se ofrecían en el mercado informal.

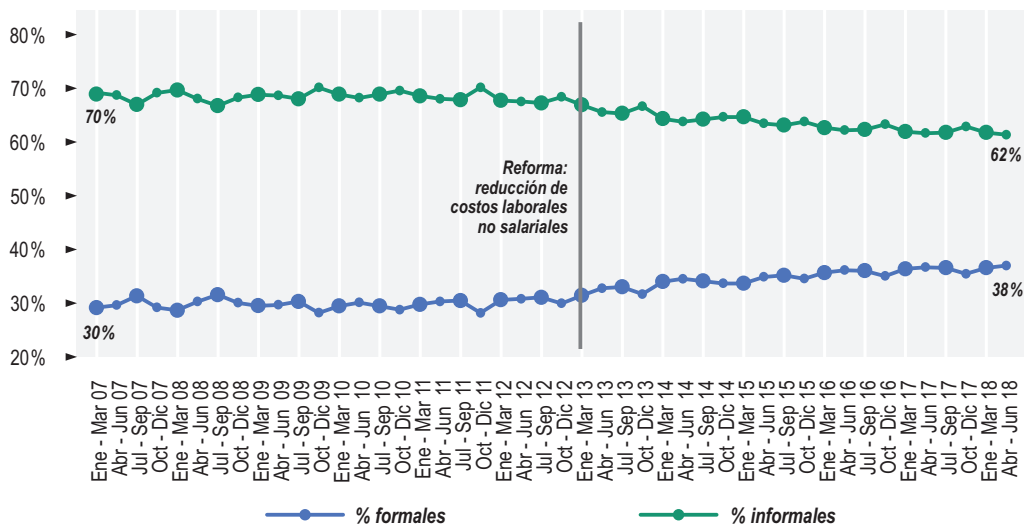
8 Medida como los ocupados que no cotizaban a pensiones.

9 Ejemplo construido por el DNP con cálculos para tres casos de estudio para sectores, figuras jurídicas y tamaños de empresa recurrentes. Los costos de entrada y de producción hacen referencia a los trámites, tiempos y costos en los que incurre el emprendedor para cumplir con toda la regulación y operar en el mercado formal.

El monotributo (Ley 1819 de 2016), que buscaba la simplificación tributaria para pequeños empresarios, fue mejorado mediante la creación del régimen simple de tributación (Simple), creado en la Ley 1943 de 2018. Su mayor inconveniente radicaba en que la tarifa por pagar, en muchos casos, era mayor con respecto al impuesto de renta a trabajadores por cuenta propia. Además, el instrumento estaba restringido a un número de actividades, y su registro, declaración y pago tenían muchas limitaciones<sup>10</sup>. El nuevo impuesto unificado bajo el régimen Simple debe implementarse de manera que genere incentivos para la formalización y generación de empleo.

Los costos laborales no salariales en Colombia son mayores que en los demás países de la región y de la OCDE (Fernández & Villar, 2017). Esto sucede a pesar de la implementación de la Ley 1607 de 2012, con la que estos costos laborales no salariales pasaron de representar el 66 % del salario al 52 % (ANIF, 2015). Aunque el empleo formal ha crecido, en parte por el impacto de la reforma tributaria de 2012, todavía el 62 % de los ocupados son informales (Fernández & Villar, 2016). Por su parte, la metodología de aumento anual del salario mínimo tiende a aumentarlo más que la productividad laboral promedio, por lo que el número de personas cuya productividad está por debajo del costo de contratarlos formalmente viene creciendo (gráfica II-2).

Gráfica II-2. Ocupados formales e informales, total nacional



Fuente: elaboración del DNP, con datos de la GEIH, DANE.

En materia de trámites de solicitudes relacionadas con la seguridad social, el empleador enfrenta costos de transacción altos, porque estos deben hacerse de manera independiente en cada entidad y de manera presencial. Aunque se ha avanzado en la unificación y actualización de las reglas de

10 Una de las limitaciones, por ejemplo, es que el monotributista debía estar afiliado a una Administradora de Riesgos Laborales (ARL).

afiliación, actualmente el portal *web*<sup>11</sup> solo funciona para un limitado número de trámites en el subsistema de salud.

En relación con las barreras que enfrentan los emprendedores al producir y comercializar sus productos, el registro sanitario de productos de uso y consumo humano es un costo desproporcionado según el tamaño empresarial. El valor de este registro representa uno de los costos más onerosos para las mipymes: este oscila entre \$2 millones y \$7 millones (entre 80 y 230 SMMLV), dependiendo del riesgo asociado al producto por registrar sin importar el tamaño de la empresa. Además, en comparación con varios países de la región este tiene una de las mayores tarifas para los empresarios (ACOPI, 2018).

Por otro lado, la tarifa del registro mercantil representa un costo mayor para las mipymes en comparación con las grandes empresas. Como resultado, las microempresas contribuyen con el 53,5 % del recaudo total por registro mercantil, seguidas por las empresas pequeñas (34,1 %), las medianas (9,4 %) y, finalmente, las grandes, que solo aportan el 3 % del recaudo total (Registro Único Empresarial y Social, 2017; Salazar, Mesa, & Navarrete, 2017).

En adición, el impuesto departamental de registro también representa un alto costo para las empresas. Creado mediante la Ley 223 de 1995, este afecta todos los actos, documentos o contratos que deben registrarse ante las cámaras de comercio y en las oficinas de instrumentos públicos. Dicha ley permite establecer una tarifa entre el 0,3 % y el 0,7 % del valor incorporado en el documento que contiene el acto. Según el estudio *Doing Business 2019*, del Banco Mundial, este costo se constituye como el segundo más alto para la apertura de empresas.

En suma, el proceso de creación de empresas es complicado y lento. Mientras que un empresario en Nueva Zelanda<sup>12</sup> requería medio día y un trámite para abrir una empresa en 2017, en Colombia se requerían 11 días y ocho trámites (Banco Mundial, 2019). Sin embargo, se resalta que los Centros de Atención al Empresario (CAE) redujeron en el 72,5 % el tiempo, y en el 27,3 %, el número de trámites necesarios para crear empresas, comparando 2017 con 2008 (Banco Mundial, 2017). Además, en 2017, se creó la Ventanilla Única Empresarial (VUE)<sup>13</sup> como canal virtual adicional al proceso físico de creación de empresas. Actualmente, solo opera parcialmente en Bogotá y aún no integra todos los pasos para registrarse como empleador ante el sistema de seguridad social.

## d. Inspección, vigilancia y control para mitigar la informalidad

La debilidad institucional para ejercer inspección, vigilancia y control (IVC), la ausencia de sistematización, el foco en empresas alguna vez registradas y la falta de un enfoque basado en el manejo de riesgo, generan barreras para la formalización (al no tener en cuenta la gradualidad de

11 [www.miseguridadsocial.gov.co](http://www.miseguridadsocial.gov.co).

12 Calificado como el país con mejor ambiente para hacer negocios en el *Doing Business*.

13 Decreto 1875 de 2017.

este proceso) e incentivos para que las empresas pequeñas traten de mantenerse invisibles frente a las autoridades. Una buena práctica es el trabajo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) que sistemáticamente identifica y persuade, antes de sancionar a morosos de aportes en pensiones y parafiscales.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

Con el fin de promover el emprendimiento y reducir la informalidad, se establecen los siguientes objetivos: (1) desarrollar una mentalidad, cultura y otros habilitantes del emprendimiento; (2) crear iniciativas de desarrollo y fortalecimiento empresarial; (3) mejorar el ambiente de negocios y reducir los costos de la formalización; y (4) fortalecer la inspección, vigilancia y control para promover formalidad empresarial.

### Estrategias

#### 1) **Objetivo 1. Desarrollar una mentalidad, cultura y otros habilitantes del emprendimiento**

Las competencias técnicas deben complementarse con el desarrollo de habilidades para emprender. Estas estrategias promueven dichas habilidades desde la educación secundaria y superior.

##### *a) Educar y promover habilidades para el emprendimiento*

MinEducación, en el marco de sus funciones, revisará y actualizará sus lineamientos para la educación media y posmedia, el desarrollo de competencias para el emprendimiento como la lectura del entorno, la iniciativa, la creatividad, la solución de problemas, el diseño de planes y proyectos productivos, las buenas prácticas de gobierno corporativo y la tolerancia al riesgo. Complementario a esto, MinEducación, en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones, trabajará de la mano con el sector privado para identificar la oferta de perfiles requeridos por los emprendedores para aliviar el desajuste que existe entre la demanda y la oferta de habilidades (ver Pacto por la equidad, línea C “Educación de calidad”).

Adicionalmente, de acuerdo con lo señalado en el Pacto por la equidad, línea C “Educación de calidad”, MinEducación, en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), revisará y reenfocherà los programas de articulación de la educación media, incluyendo dentro de sus posibles énfasis las competencias empresariales y para el emprendimiento. Así mismo, establecerá una

mesa técnica intersectorial cuyo propósito será estimular la mentalidad y cultura emprendedora de los estudiantes de educación media y posmedia, a través de su participación en programas de espacios microinnovadores<sup>14</sup>, en los cuales se promueva la participación de líderes empresariales en diversos sectores como mentores de nuevos emprendimientos. Por último, el SENA, dentro de sus competencias, buscará aumentar el alcance e impacto de estos programas, a través de alianzas con otros actores de formación técnica y tecnológica.

El MinEducación y los actores competentes, en el marco del Sistema de Aseguramiento de Calidad de la Educación Superior, considerarán incorporar la provisión de formación, apoyo técnico y financiero, servicios e infraestructura para el emprendimiento<sup>15</sup>.

MinCIT y MinTrabajo desarrollarán, según sus competencias y oferta, un programa que considere dos etapas de acompañamiento para emprendimientos innovadores con potencial de crecimiento. Primero, las instituciones que realicen procesos de incubación asesorarán la estructuración de la idea de negocio. Segundo, las instituciones que desarrollen procesos de aceleración apoyarán los emprendimientos para que tengan éxito en encuentros con posibles compradores. Estas entidades coordinarán con los actores relevantes la identificación de emprendimientos con potencial de alto crecimiento para participar de estos encuentros, que deberán realizarse al menos una vez al año. Este programa deberá estar articulado con las iniciativas existentes como el programa Aldea de la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial (iNNPulsa) de MinCIT, el Fondo Emprender de SENA y Apps.co de MinTIC. Adicionalmente, deberá promover la experimentación iterativa y estructurada a través de distintas instancias en las que los emprendedores puedan recibir retroalimentación lo más barato, temprano y seguido posible. El apoyo financiero público para el fortalecimiento de las incubadoras y aceleradoras del programa estará en función de sus resultados y del éxito de los proyectos que estas ejecuten.

MinCIT, en coordinación con MinTrabajo, desarrollará un programa para consolidar una cultura y generación de capacidades en torno a la inversión en emprendimientos y sus diferentes modalidades, impactando a las personas naturales, a gestores profesionales y a emprendedores. La implementación de esta acción estará a cargo de estos ministerios y actores privados que sean aliados en este aspecto como las cámaras de comercio y las cajas de compensación.

## **2) Objetivo 2. Crear iniciativas de desarrollo y fortalecimiento empresarial**

La oferta actual de apoyo técnico y financiero no permite atender las necesidades de los emprendedores y empresarios que quieren formalizarse. Estas estrategias buscan construir un sistema que apoye el crecimiento de estas iniciativas a través de mejores herramientas de creación y fortalecimiento empresarial.

14 En estos programas, desarrollados con financiación mixta, los estudiantes generarán ideas y proyectos para dar solución a retos específicos del sector productivo.

15 Reconociendo las características propias de los programas y de las Instituciones de Educación Superior.

### *a) Promover el desarrollo empresarial temprano a través de servicios de apoyo y capacitación*

MinCIT, en colaboración con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), incluirá en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), un mecanismo de autodiagnóstico del empresario, como parte de los requisitos de matrícula y renovación del registro mercantil. Con esta información, se busca aumentar la pertinencia de los programas y proyectos de apoyo empresarial adelantados por las cámaras de comercio. Además, MinCIT, a través de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) impartirá instrucciones para ampliar el acceso virtual y gratuito del RUES sin que esto implique ningún valor añadido adicional en su administración.

MinCIT, en coordinación con el SENA y el DNP, diseñará un programa de crecimiento empresarial para la formalización centrado en el desarrollo del emprendimiento y las habilidades empresariales, gerenciales y de buenas prácticas de gobierno corporativo, con un riguroso proceso de selección y graduación, asistencia técnica segmentada por actividad económica y etapa de desarrollo. El programa se centrará en aquellos emprendedores con potencial de crecimiento, teniendo en cuenta los diferentes perfiles empresariales y su localización, y podrá usar variables de focalización como el nivel de educación, género y categorización de ruralidad, entre otras.

MinCIT, en coordinación con MinTrabajo, el DNP y demás entidades competentes, diseñará e implementará una política nacional de emprendimiento que clarifique los roles que cumplen las instituciones y entidades del nivel central y regional; defina líneas estratégicas para facilitar el acceso de los distintos tipos de emprendedores a la oferta institucional; e incluya, entre otros, la caracterización del ecosistema de emprendimiento y el fortalecimiento de actores como incubadoras, aceleradoras, entre otros, por parte de MinCIT. Esta política tendrá en cuenta la conexión con otras políticas como la de desarrollo productivo y formalización. Así mismo, se deben generar mecanismos de apoyo a regiones para sofisticar sus emprendimientos. Particularmente, es importante fortalecer programas que potencialicen el crecimiento de emprendimientos innovadores, como Aldea o Apps.co, pero también se requiere crear nuevos mecanismos que conecten las corporaciones con los emprendimientos, para promover su financiamiento y el fortalecimiento de capacidades, por ejemplo, aceleradoras corporativas y vehículos de inversión corporativos.

### *b) Fortalecer el acceso al financiamiento para el emprendimiento y las mipymes*

MinCIT establecerá una agenda de fortalecimiento de Banca de las Oportunidades para mejorar el acceso al microcrédito de las mipymes y promover la inclusión financiera. Así, se estudiará y se hará seguimiento a las condiciones de acceso, la calidad y la eficiencia de la oferta de microcrédito, así como a las implicaciones normativas y operativas de la aplicación de nuevas innovaciones tecnológicas. Con lo anterior, se diseñarán mecanismos dirigidos a promover un mercado financiero innovador que se ajuste a las necesidades del microempresario, y a formar y asesorar a microempresarios en aspectos financieros relacionados con su modelo de negocio para la toma de decisiones.



MinCIT emitirá instrucciones para que Bancóldex, el Fondo Nacional de Garantías (FNG) y Banca de las Oportunidades, en asocio con las entidades del sector financiero, faciliten el abaratamiento del crédito empresarial, en particular el microcrédito para, entre otras cosas, reducir las maneras informales de acceso al crédito.

MinCIT, MinHacienda y sus entidades adscritas fortalecerán los instrumentos que facilitan el financiamiento de las operaciones de las mipymes, como el *factoring* y las garantías. Se debe iniciar promoviendo la creación de un mercado para el comercio de facturas electrónicas, que incluya registro unificado, sistemas de negociación electrónicos y reglamentación para su operación. En esta línea, se debe continuar apoyando la entrada de más mipymes a este mercado (al generar un esquema de *factoring* amparado por una garantía subsidiada para la primera factura que negocian las empresas, sobre la cual crearán historial crediticio de calidad), o para sectores empresariales donde el riesgo es más alto (ver Pacto por la transformación digital, línea B “Hacia una sociedad digital e industria 4.0”). En cuanto a las garantías, se deben habilitar nuevas líneas para sectores con dinámicas, plazos para el retorno de la inversión y riesgos diferentes. En particular, frente a las garantías mobiliarias, se deberá promover el uso de activos intangibles y de la propiedad intelectual (de particular importancia para los emprendimientos de base tecnológica digital y de la economía naranja), inventarios, cuentas por cobrar y cosechas futuras. Para lo anterior, se deberán fortalecer las fuentes de información y capacidades para la valoración de dichas garantías.

MinHacienda, en coordinación con MinCIT y las superintendencias pertinentes, desarrollará una hoja de ruta para pasar a una regulación vigilada por actividad y/o operación para las actividades relacionadas con las microfinanzas y la aplicación de nuevas tecnologías o innovaciones tecnológicas en el sector financiero (*FinTech*) que garantice un seguimiento uniforme a las condiciones de acceso, calidad y eficiencia de la oferta con altos estándares de calidad y transparencia que seguirán todas las entidades de inspección, vigilancia y control pertinentes. Esto se complementará con una evaluación técnica sobre la pertinencia y eficacia del instrumento del microcrédito como facilitador de la inclusión financiera.

MinHacienda promoverá, desde el programa Banca de las Oportunidades y la Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera, estrategias para ampliar la cobertura en educación financiera, el fortalecimiento del ecosistema de pagos de bajo valor a partir de la promoción de las Sociedades Especializadas en Pagos y Depósitos Electrónicos y, finalmente, la adopción de nuevas tecnologías en medios de pago en las zonas rurales y urbanas del país. Esto se realizará con el objetivo de integrar avances tecnológicos en función de la disminución de costos para los emprendimientos que buscan integrar nuevas formas de pago y ampliar su mercado.

MinCIT impartirá instrucciones a sus entidades y patrimonios adscritos para definir esquemas de apoyo al emprendimiento con potencial de crecimiento a través de capital de riesgo. Entre los posibles instrumentos, se podrán usar modelos de banca de segundo piso para fortalecer estrategias como Bancóldex Capital y la expedición de garantías del FNG para la financiación de empresas.

MinHacienda, con el apoyo de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), fortalecerá el marco regulatorio de los fondos de capital privado, diferenciándolos de los de inversión colectiva,

teniendo en cuenta que ambos están cubiertos por el Decreto 2555 de 2010 y tienen características diferentes. Se deberá establecer una estructura organizacional para estos vehículos, teniendo como referencia las mejores prácticas de la industria a nivel internacional.

MinHacienda, en coordinación con Colciencias y MinCIT, presentará una propuesta técnica para incentivar a inversionistas que financien empresas jóvenes e innovadoras con potencial de crecimiento, a través de instrumentos como beneficios tributarios.

MinCIT promoverá el uso de mecanismos que incentiven la inversión en capital emprendedor en Colombia a través de sus entidades adscritas. Entre estos mecanismos, se encuentran instrumentos que promuevan la conexión entre grandes corporaciones y emprendimientos asociados a su cadena de valor.

El SENA, en el marco del funcionamiento del Fondo Emprender, fortalecerá el alcance del programa para financiar, con capital semilla, emprendimientos de oportunidad con potencial de crecimiento alineados a las orientaciones sectoriales de MinTrabajo. Esto se realizará a través de alianzas con las entidades públicas y privadas del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) y con organismos internacionales.

*c) Fomentar el acceso efectivo de las mipymes a los procesos de compras públicas nacionales y territoriales y promover buenas prácticas de gobierno corporativo*

MinCIT, en coordinación con Colombia Compra Eficiente, propondrá modificaciones normativas del Sistema de Compra Pública para promover encadenamientos productivos, la industria nacional, y el desarrollo de proveedores con énfasis en las mipymes de Colombia.

El Gobierno nacional, en línea con los Principios de Inversión Responsable de la Organización de Naciones Unidas, promoverá el uso de buenas prácticas del gobierno corporativo, a través de la inversión pública.

### **3) Objetivo 3. Mejorar el ambiente de negocios y reducir los costos de la formalización**

Alinear los incentivos para que los instrumentos e instituciones estatales fomenten el emprendimiento y la formalidad, en lugar de generar sobrecostos, cargas y desincentivos.

*a) Consolidar y articular el ecosistema para el emprendimiento, físico y virtual, que recoja las instituciones y programas existentes*

MinCIT impartirá instrucciones para definir qué es una empresa en etapa temprana, considerando, entre otras variables, los criterios de clasificación empresarial vigentes. Lo anterior será un insumo que proveerá MinCIT para la implementación de la Agenda Nacional de Competitividad.

MinCIT, el SENA y las Comisiones Regionales de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación deberán asegurar la alineación de los servicios ofrecidos por el SENA con las necesidades de los emprendedores en el territorio a través de la articulación de los programas de emprendimiento del SENA y los tecnoparques. Así mismo, el SENA ampliará la oferta de estos programas (ver Pacto por la equidad, línea F “Trabajo decente”).

El DNP realizará un Análisis de Gasto Público de los instrumentos de política pública que fomentan el emprendimiento a nivel nacional y regional para identificar las oportunidades en cuanto a su diseño, gobernanza y eficiencia. El análisis que hará el DNP debe dar lineamientos para institucionalizar e integrar los subsistemas nacionales y regionales de emprendimiento (Banco Mundial, 2015).

El DNP creará un observatorio de emprendimiento que genere información para facilitar la articulación entre la rigurosidad y la practicidad del diseño e implementación de instrumentos para el emprendimiento. La puesta en marcha y funcionamiento del observatorio estarán a cargo de esta entidad, la Alta Consejería Presidencial para el Sector Privado y la Competitividad y MinCIT. Dicho observatorio identificará, analizará y consolidará información de los instrumentos de emprendimiento de todas las entidades del Gobierno nacional que trabajen en la materia. Así mismo, esta información se complementará con estudios de inteligencia competitiva para las apuestas productivas identificadas en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP)<sup>16</sup>. Adicionalmente, para el levantamiento de información de actores privados, se deberán incluir preguntas de talento empresarial en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE.

### *b) Promover la formalidad, mejorando la relación costo-beneficio de ser formal*

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en colaboración con MinHacienda, reglamentará la operación del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación (Simple) para promover una formalidad tributaria de amplio alcance sectorial y jurídico. Para ello, debe garantizar la inscripción, la declaración y el pago simplificado a través de diferentes canales de recaudo virtuales y físicos. Además, se sugiere considerar su cálculo como una tarifa prorrateada en función de los ingresos brutos, garantizar la continuidad y proporcionalidad respecto a los otros regímenes tributarios, y la posibilidad de incluir beneficios en seguridad social.

MinTrabajo, MinHacienda y el DNP incentivarán la formalidad laboral mejorando el costo de la contratación formal de trabajadores. Esta estrategia debe abarcar tres pilares: elementos técnicos para un ajuste del salario mínimo que tenga en cuenta sus efectos sobre la formalización laboral; reconocimiento del trabajo en todas sus dimensiones y flexibilización de los esquemas de vinculación, afiliación y cotización a los sistemas de seguridad social, teniendo en cuenta las condiciones e ingresos de la población; y el uso de la unidad de valor tributario (UVT) como mecanismo de incremento de los cobros, costos estatales y sanciones, en vez del crecimiento del salario mínimo.

---

<sup>16</sup> Documento CONPES 3866 de 2016.

MinSalud, MinTrabajo y MinCIT continuarán con la virtualización de todos los trámites relacionados con la afiliación y registro de novedades que realizan los empleadores en el sistema de seguridad social, bajo los estándares y lineamientos que define MinTIC, y en el marco de los Servicios Ciudadanos Digitales. Este proceso debe basarse en el uso de un único sistema de afiliación transaccional que integre todos los subsistemas de seguridad social. Adicionalmente, la VUE<sup>17</sup> será el mecanismo mediante el cual el empresario se podrá registrar a cualquier operador del sistema de seguridad social.

El Gobierno nacional flexibilizará el esquema tarifario del registro sanitario a productos de uso y consumo humano a fin de que sea menos oneroso para las empresas pequeñas. Así, para fomentar la formalización se establecerán tarifas más progresivas según el tamaño empresarial, así como para artesanos y campesinos.

MinCIT, en coordinación con MinTrabajo, MinTIC y demás entidades relacionadas, impartirá instrucciones para potenciar el desarrollo de la estrategia de la VUE y así facilitar la creación, operación y liquidación de empresas y masificar su uso a nivel nacional bajo lineamientos de plena virtualidad e interoperabilidad (por efectuarse bajo los estándares y lineamientos que define MinTIC, y en el marco de los Servicios Ciudadanos Digitales<sup>18</sup> y simplificación de trámites). En relación con la interoperabilidad, el Gobierno nacional buscará remover obstáculos que impidan el libre flujo de la información entre la DIAN y las cámaras de comercio.

El Gobierno nacional reglamentará y establecerá las condiciones e incentivos necesarios para promover la competitividad empresarial y reducir las causas de mortalidad de empresas en relación con los plazos de pago derivados de actos mercantiles entre particulares.

MinHacienda, en coordinación con el DNP, promoverá la simplificación del régimen normativo del Impuesto de Industria y Comercio, utilizando las clasificaciones económicas avaladas por el DANE, asegurando la posibilidad de realizar todos los pagos del impuesto de manera virtual, utilizando el formulario único existente, con un calendario nacional, y evitando el cobro de rubros, anticipos y sobretasas adicionales.

MinCIT, en coordinación con el DNP, impartirá instrucciones para diseñar y expedir una reforma a la tarifa de registro mercantil que cumpla con criterios de simplicidad, equidad, eficacia, eficiencia y transparencia. En línea con las buenas prácticas de diseño de tasas y tributos, se debe propender por establecer los ingresos por actividades ordinarias como base de cobro.

Por último, MinHacienda, en coordinación con el DNP, propondrá una reducción a la tarifa del impuesto de registro departamental a empresas, la cual busque fomentar el emprendimiento de negocios formales.

---

17 La VUE se basa en la propuesta de Click del Programa de Gobierno.

18 A través de estos, se van a unificar el esquema de interoperabilidad y los estándares de información.

#### 4) Objetivo 4. Fortalecer la inspección, vigilancia y control para mitigar el riesgo y la informalidad







Las acciones de IVC deben transformarse para dejar de priorizar acciones por conveniencia y localización, y evolucionar hacia un sistema técnico, transparente y objetivo bajo un esquema de sistematización de datos que mitigue riesgos y sancione la informalidad. Por su naturaleza, las actividades de IVC involucran entidades en casi todos los sectores de la economía. Así, se recomienda que este componente esté a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en coordinación con las diferentes entidades de inspección, vigilancia y control del Gobierno nacional.

##### a) *Mejorar los sistemas de información e implementar metodologías con base en matrices de riesgo para la identificación y selección de unidades sujetas a actividades de IVC*

El Gobierno nacional impartirá instrucciones para coordinar las labores de IVC sistematizando la información y asignando inspecciones y acciones de acuerdo con el tipo y magnitud del riesgo que se vigila y canales de retroalimentación y rendición de cuentas. Estas acciones buscan la garantía de integridad y transparencia, la promoción del cumplimiento de las normas, el aseguramiento de la calidad de los bienes y servicios en el mercado y un mejor uso de los recursos públicos destinados para tal fin.

El Gobierno nacional impartirá instrucciones para conciliar y emitir los criterios transparentes, proporcionales y cuantificables sobre los cuales se valorarán legalmente las acciones de IVC con parámetros técnicos que lo hagan más objetivo, transparente y sistematizable. Una evaluación del riesgo sobre el cual el Gobierno hace control debe pasar por una medición objetiva y una cuantificación proporcional al tamaño del riesgo y de la empresa, y de las multas y sanciones que se derivan del incumplimiento de la respectiva norma.

### 3. METAS

Indicadores de resultado						
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)	
Comercio, Industria y Turismo	Distancia a la frontera del indicador de apertura de negocios del Doing Business (T)	85,3	88,0			
Trabajo	Tasa de formalidad laboral	36,8 %	41,2 %			

T: Indicador Transformacional/Prioridad Sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## Indicadores de producto

Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Comercio, Industria y Turismo	Productividad y competitividad de las empresas colombianas	Micro, pequeñas y medianas empresas acompañadas a través de estrategias de desarrollo empresarial (T)	700	17.000		
Comercio, Industria y Turismo	Productividad y competitividad de las empresas colombianas	Emprendimientos escalados*	100	300		
Comercio, Industria y Turismo	Productividad y competitividad de las empresas colombianas	Emprendimientos dinámicos acelerados**	340	3.000		
Comercio, Industria y Turismo	Productividad y competitividad de las empresas colombianas	Incubadoras fortalecidas	0	6		
Comercio, Industria y Turismo	Productividad y competitividad de las empresas colombianas	Aceleradoras fortalecidas	0	7		
Comercio, Industria y Turismo	Productividad y competitividad de las empresas colombianas	Compromisos de inversión en fondos de capital de riesgo	\$ 184.000 millones	\$ 228.000 millones		 
Comercio, Industria y Turismo	Productividad y competitividad de las empresas colombianas	Pequeñas y medianas empresas beneficiarias de productos financieros	5.000	30.000		
Comercio, Industria y Turismo	Productividad y competitividad de las empresas colombianas	Valor de los créditos garantizados a través del Fondo Nacional de Garantías	\$ 48,5 billones	\$ 58,5 billones		
Comercio, Industria y Turismo	Productividad y competitividad de las empresas colombianas	Empresas vinculadas al programa de crecimiento empresarial para la formalización	0	1.000		

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Comercio, Industria y Turismo</b>	Ambiente regulatorio y económico para la competencia y la actividad empresarial	Tasa neta de creación de empresas (T)	2,90 %	3,50 %		
<b>Comercio, Industria y Turismo</b>	Productividad y competitividad de las empresas colombianas	Cámaras de Comercio con Ventanilla Única empresarial en Operación	1	57		
<b>Salud y Protección Social</b>	Salud pública y prestación de servicios	Porcentaje de avance del sistema de afiliación transaccional para salud y riesgos laborales	0,0 %	100,0 %		

\* Los emprendimientos que podrán postularse a procesos de escalamiento deberán ser empresas pequeñas o medianas, haber operado al menos tres años, contar con un modelo de negocio escalable y estructurado para acceder a nuevos mercados, tener orientación a la innovación (inversión significativa en I+D+i) y, contar con capital humano con formación de alto nivel.

\*\* Los emprendimientos que podrán postularse a procesos de aceleración deberán encontrarse en etapa temprana, tener alto potencial de crecimiento (por encima de la media de su sector), haber realizado validación de su producto en el mercado y estar buscando apoyo para el desarrollo de un modelo de negocio escalable y repetible.

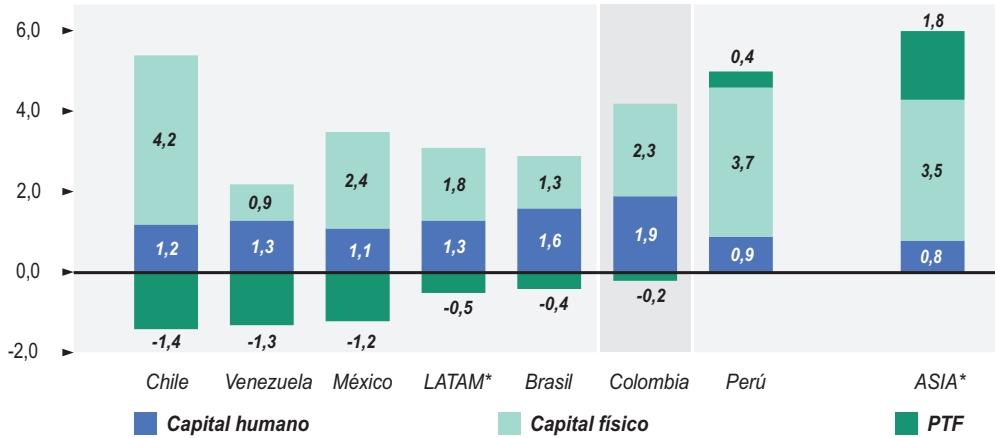
T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## B. Transformación empresarial: desarrollo productivo, innovación y adopción tecnológica para la productividad

La productividad es el motor principal del crecimiento sostenido en la economía global. La población está envejeciendo y las tasas de inversión en capital físico de la economía se encuentran en niveles relativamente altos. Con esto, las fuentes de crecimiento del país se vienen agotando. Por su parte, la productividad total de los factores (PTF) presentó un aporte nulo al crecimiento económico del país entre el 2000 y el 2016 (gráfica II-3). Sin aumentos de la productividad, no se podrá mantener el crecimiento económico del país de forma inclusiva y sostenible.

Gráfica II-3. Participación de factores en el crecimiento promedio, 2000-2016



Nota: para las regiones, el valor se pondera según el tamaño de la economía. Para simplificar el análisis, la contribución de calidad y cantidad de trabajo se agregan a la categoría de capital humano.

Fuente: cálculos del DNP, basados en *The Conference Board*, 2016.

Para aumentar la productividad, Colombia debe sofisticar y diversificar su aparato productivo. Así mismo, debe fortalecer la capacidad técnica de las empresas no solo para buscar y seleccionar tecnología, sino también para transferirla y absorberla, así como generar y adoptar innovación. Para ello, el conocimiento producido en las universidades, centros de investigación y de desarrollo tecnológico y las unidades de Investigación y Desarrollo (I+D) es de suma importancia.

El acceso a financiamiento adecuado para cada una de las necesidades empresariales es una condición habilitante para la rápida adopción tecnológica y el desarrollo de innovaciones. En línea con esto, la profundización del mercado de capitales colombiano potenciaría la movilización de capital para la financiación de proyectos productivos que contribuyan a impulsar el crecimiento económico, la productividad y la innovación.

Finalmente, es importante resaltar que en línea con lo establecido en la Política Nacional de Desarrollo Productivo (documento CONPES 3866 de 2016), se recomienda que los instrumentos de intervención para el desarrollo productivo resuelvan fallas de mercado<sup>19</sup> o de gobierno. Por otra parte, en el caso de intervenciones sectoriales, dichas fallas deberán intervenir mediante la provisión de bienes públicos sectoriales<sup>20</sup>, como en el caso de las apuestas productivas priorizadas a nivel departamental (ver apuestas productivas priorizadas en los Pactos regionales). En el caso de los apoyos directos a las empresas, la intervención deberá realizarse de manera transversal, es

19 Se consideran fallas de mercado las barreras que impiden a uno o varios mercados la asignación eficiente de los recursos, con el fin de maximizar el bienestar social (DNP, 2016).

20 Los bienes públicos son los bienes y servicios que cumplen con dos características: no son rivales (el consumo del bien por parte de un individuo no impide el consumo de otros individuos) ni excluyentes (no se puede excluir a un individuo de su consumo) (DNP, 2016).



decir, beneficiar a firmas de diversos sectores productivos. En vista de lo anterior, el diseño de instrumentos del Gobierno para mejorar la competitividad del sector empresarial deberá estar orientado por lineamientos que generen la provisión bienes públicos sectoriales e intervenciones de las cuales cualquier empresa pueda beneficiarse.

## 1. DIAGNÓSTICO

### a. Debilidades en la institucionalidad y generación de información para el desarrollo productivo

El Sistema Nacional de Competitividad y el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCI) se establecieron para coordinar los actores que desarrollan políticas de desarrollo productivo. Sin embargo, aún no se ha formalizado la operación conjunta de instancias nacionales y regionales que apoyan y soportan la competitividad y la ciencia, tecnología e innovación (CTeI). En el orden nacional, los programas y la ejecución de instrumentos de fortalecimiento empresarial están desarticulados.

Según el Análisis de Gasto Público de CTeI hecho por el Banco Mundial y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en 2015, existe una superposición de los programas de los sectores comercio, industria y turismo dirigidos a promover el mejoramiento de los negocios existentes. En el caso del Programa de Transformación Productiva (PTP) y la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial (iNNpuls), adscritos a MinCIT, esta duplicidad de programas corresponde al 100 % y al 46 %, respectivamente. Esto resalta la necesidad de articular instrumentos de fortalecimiento empresarial y mejorar la eficiencia del gasto en estos programas. Adicionalmente, son las empresas jóvenes y pequeñas las que se ven más perjudicadas por la superposición y complejidad de los programas de apoyo, ya que su capacidad para absorber información es más limitada.

En el nivel regional, también hay multiplicidad de instancias<sup>21</sup>. En 2015, se estableció que las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) serían las únicas instancias de interlocución con el Gobierno nacional para acordar la Agenda Nacional de Competitividad y CTeI. Sin embargo, la mayoría de las CRC carecen del respaldo, el reconocimiento institucional y el apalancamiento financiero necesarios para organizar y articular sus actividades en los territorios y con el Gobierno nacional.

---

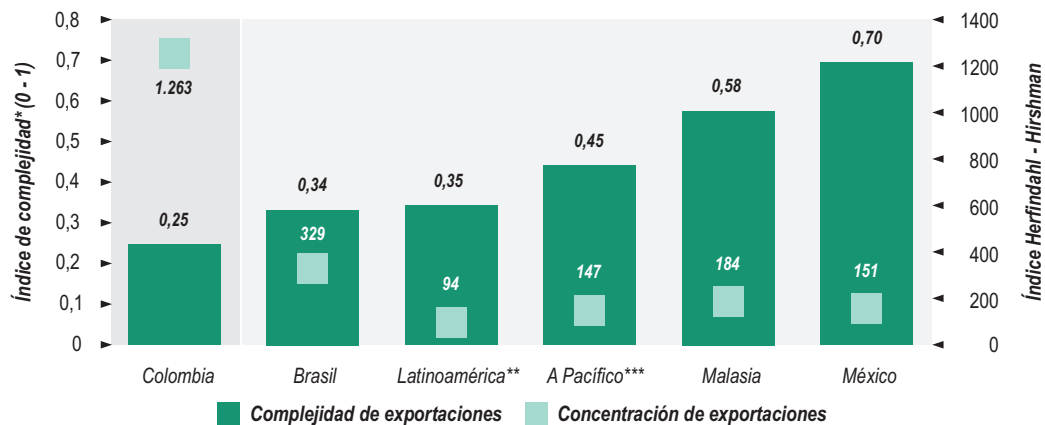
21 Por ejemplo, las Redes Regionales de Emprendimiento, los Consejos Regionales de Pyme, los Consejos Ambientales Regionales, los Consejos Regionales Agropecuarios y las Comisiones Regionales de Competitividad.

Finalmente, no hay información actualizada y completa del tejido empresarial. El inventario de unidades económicas realizado en el censo poblacional de 2005 no es completo para analizar la dinámica empresarial actual. Esto contrasta con otros países de la región donde se realizan censos empresariales periódicos. En México, por ejemplo, se realiza un censo empresarial quinquenal que abarca las principales entidades federativas y los sectores de manufacturas, comercio y servicios no financieros. En Brasil opera una fórmula similar, pues estudios de demografía empresarial se realizan anualmente.

## b. Baja diversificación y complejidad económica del aparato productivo y bajo desarrollo del mercado de capitales para el financiamiento

La Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP) (DNP, 2016) busca aumentar la diversificación y sofisticación del aparato productivo colombiano y la canasta exportadora, entre otros, debido a que las exportaciones colombianas son de baja complejidad y están concentradas en pocos productos, principalmente bienes primarios (gráfica II-4). En línea con esto, estudios recientes han identificado los principales cuellos de botella para superar la trampa del ingreso medio. Entre ellos, se menciona la falta de complejidad y diversificación de las exportaciones como un reto clave (Melguizo, Nieto-Parra, Perea, & Pérez, 2017).

Gráfica II-4. Complejidad y concentración de las exportaciones, 2017



\* Promedio de Índice de Complejidad del Producto, ponderado por el valor de las exportaciones, a seis dígitos, del Sistema Armonizado, 2007.

\*\* Datos a 2016. No incluye Colombia, Cuba, Venezuela y Puerto Rico.

\*\*\* No incluye Colombia.

Fuente: cálculos del DNP, con base en datos del Observatorio de Complejidad Económica MIT, DANE-DIAN. *UN-Comtrade* para comparaciones internacionales.

Los bajos niveles de encadenamientos productivos internacionales de la economía colombiana limitan la diversificación productiva y exportadora del país. En 2011, Colombia se ubicaba por debajo del promedio de la OCDE, en cuanto a la contribución del valor agregado nacional en las exportaciones de productos de alta tecnología de otros países (2,3 %, frente al 3,4 %)<sup>22</sup>.

Una barrera para aumentar la productividad empresarial es el bajo desarrollo del Subsistema Nacional de la Calidad (SICAL), indispensable para ampliar la oferta de bienes de mayor valor agregado (la necesidad y las acciones para mejorar otras infraestructuras clave para aumentar la productividad, como la de transporte o la de conectividad, están contenidas en otros pactos). Además, persisten debilidades institucionales para satisfacer las demandas metroológicas en el país. Por ejemplo, solo el 47 % de los laboratorios acreditados obtienen servicios metroológicos por parte del Instituto Nacional de Metrología (INM) de Colombia. Esto se origina en el bajo desarrollo e investigación en metrología<sup>23</sup>, la ausencia de patrones y laboratorios (óptica, acústica, dureza, rugosidad, flujo, gravimetría y vacío, entre otros<sup>24</sup>) y la baja participación en instancias internacionales por parte del INM.

Existen vacíos y deficiencias en la prestación de servicios financieros para las pequeñas y medianas empresas (pymes), como los altos costos que deben asumir por los reportes e información que deben entregar a las entidades financieras, antes y durante la vida de un producto de crédito. Además, los desembolsos de créditos empresariales no son compatibles con los periodos de repago y las tasas no permiten que los recursos para estas empresas sean competitivos con los de las grandes empresas (Clarke, Modet, & Colombia, 2018). Esto restringe las capacidades para acumular capital físico y transferir y adaptar tecnologías.

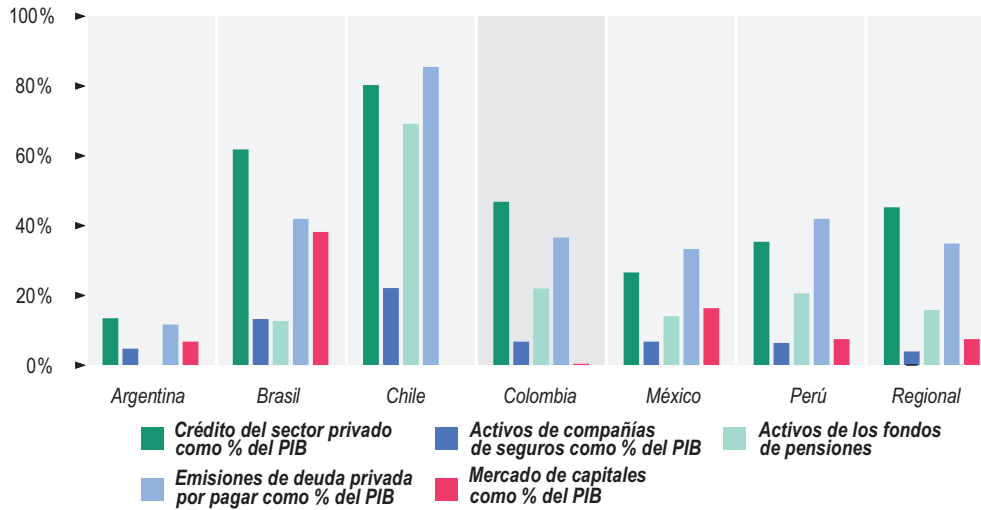
Por otra parte, el mercado de capitales colombiano carece de profundidad, tiene un desarrollo desigual y su evolución se ha estancado. El mercado de deuda pública es relativamente grande y líquido, lo que contrasta con el mercado de deuda privada, que está subdesarrollado (gráfica II-5) (Banco Mundial, 2018). Colombia tiene el tercer mercado más grande de deuda pública de la región (30 % del PIB), después de Brasil (118 % del PIB) y México (53 % del PIB). La mayoría de la deuda pública está denominada en moneda local, con madurez concentrada en el largo plazo, aunque la liquidez es reducida en los plazos largos.

22 Trade in Value Added (TiVA) Database-OECD (2016). El último cálculo de indicadores se encuentra para el año 2011. Los productos de “alta tecnología” corresponden a productos informáticos, equipos eléctricos y ópticos.

23 Solo el 5 % del presupuesto de inversión del INM es destinado a actividades de investigación en metrología (KDI, 2018).

24 Por ejemplo, la variable física “vacío” es indispensable para el aseguramiento metroológico en aquellos productos que deben realizar procesos de liofilización, como es el caso del café y los extractos de frutas y hierbas.

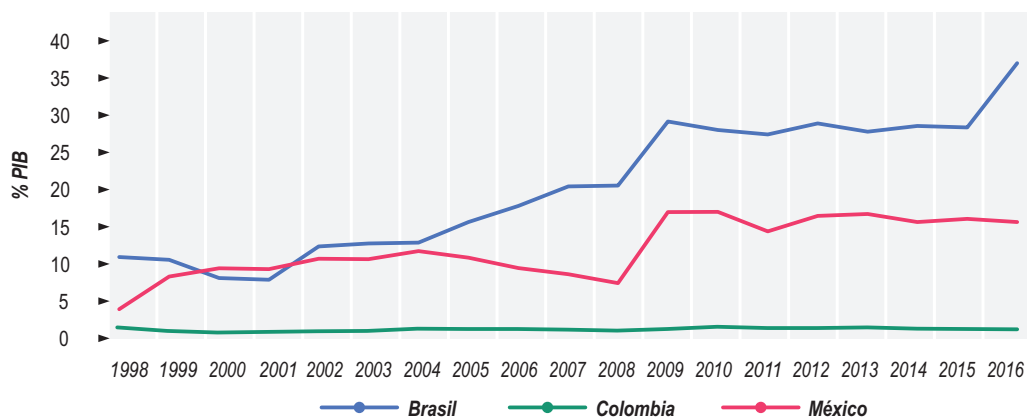
Gráfica II-5. Tamaño relativo del sector financiero (porcentaje del PIB), 2016



Fuente: Finstats y Banco Mundial.

En contraste, el mercado de deuda privada es pequeño y corresponde solo al 0,4 % del PIB, lo que se compara negativamente con el 16 % en México y el 37 % en Brasil (gráfica II-6). El bajo desarrollo del mercado se explica por los elevados niveles de dominancia del sector financiero bancario, la alta aversión al riesgo de los inversores institucionales, la concentración en la base de inversores dominada por pocos actores y la existencia de barreras regulatorias que resultan en altos costos de emisión y demoras en la salida al mercado.

Gráfica II-6. Títulos de deuda privada como porcentaje del PIB



Fuente: Financial Development Statistics-Banco Mundial.

## c. Bajas capacidades de adopción tecnológica de las empresas

La mayoría de las firmas colombianas muestran niveles de productividad rezagados frente a los líderes sectoriales, por la baja capacidad de absorción y adaptación a tecnologías existentes, las bajas capacidades gerenciales y el escaso personal capacitado para realizar actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI) (Consejo Privado de Competitividad, 2017). Según el estudio *Colombia Manufacturing Survey*, la adopción de técnicas y tecnologías de producción generalizadas en el país es baja (tabla II-1). Aunque el 67 % de las empresas manufactureras utilizaron asistencia externa en los últimos dos años, el 42 % de las empresas más pequeñas (con menos de 15 empleados) y el 47 % de las empresas jóvenes (con menos de cinco años) no utilizaron ningún servicio (Youtie, 2017).

Tabla II-1. Porcentaje de adopción de técnicas y tecnologías de producción

Técnicas y tecnologías de producción	Porcentaje de empresas que utilizan la técnica y tecnología
Mantenimiento preventivo	59 %
<i>Enterprise resource planning</i> (ERP)	42 %
ISO 9000 (calidad)	41 %
Análisis de ciclo de vida	36 %
Diseño asistido por computador (CAD)	32 %
Lectores de código de barras	17 %
Administración de cadena de suministro	16 %
Sensores para monitoreo	15 %
<i>Lean manufacturing</i>	12 %
Diseño y manufactura en la nube	11 %
<i>Computer-integrated manufacturing</i> (CIM)	10 %
Sistemas de calidad	9 %
ISO 14000	9 %
<i>Radio-frequency identification</i> (RFID)	9 %
Prototipado rápido	8 %
Materiales avanzados	4 %
Manufactura 3D	4 %
Medición de huella de carbono	3 %
Robótica/Automatización	2 %
ISO 50001 (energía)	0,4 %

Fuente: *Colombia Manufacturing Survey* (Youtie, 2017).

En adición, se encontró que mientras más pequeña la empresa, más baja es la penetración de tecnologías avanzadas. Por ejemplo, en 2017, mientras el 11,1 % de las empresas grandes usó robótica en sus procesos productivos, esta tecnología fue usada por menos del 1 % de las microempresas y el 1,2 % de las pymes (tabla II-2).

Tabla II-2. Penetración de tecnologías avanzadas por tamaño empresarial

Tecnología	Grandes empresas	Pymes	Microempresas
Internet de las cosas	14,8%	9,3%	8,2%
Robótica	11,1%	1,2%	0,6%
Impresión 3D	4,8%	2,1%	2,1%
Realidad virtual	1,7%	0,9%	1,0%

Fuente: encuesta del Observatorio de Economía Digital (MinTIC, 2017).

El Gobierno nacional, por intermedio del PTP, ha desarrollado tres pilotos de asistencia técnica, enfocados en mejorar capacidades gerenciales, promover el alistamiento de exportaciones y capacitar a extensionistas, de los cuales se pueden sacar importantes aprendizajes<sup>25</sup>. Los resultados preliminares del piloto de capacidades gerenciales muestran que las empresas aumentaron en el 16 % su calificación en calidad de la gerencia.

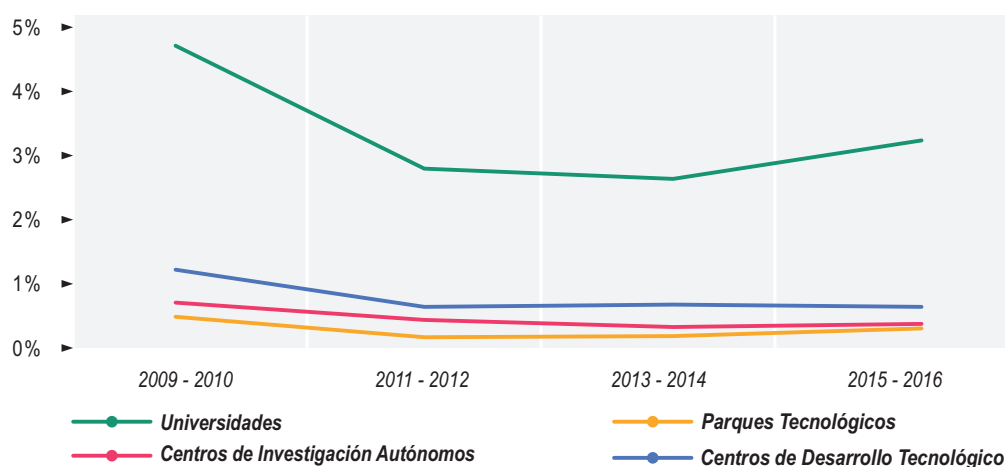
Finalmente, se encontró que las firmas colombianas enfrentan grandes brechas financieras y tecnológicas que dificultan adoptar tecnologías fundamentales para acercarse a la frontera tecnológica internacional (ANDI, INNPULSA, & VTSAS, 2018).

#### d. Baja articulación entre instituciones generadoras de conocimiento y empresas

En los últimos años, hubo una baja y decreciente colaboración entre instituciones generadoras de conocimiento (IGC) y empresas (gráfica II-7). En 2016, solo el 4 % de las empresas se relacionó con alguna IGC para el desarrollo de actividades científicas, tecnológicas o de innovación (DANE, 2017b).

25 Personal altamente capacitado que brinda servicios de asistencia técnica.

Gráfica II-7. Porcentaje de colaboración entre empresas e instituciones generadoras de conocimiento, 2009-2016



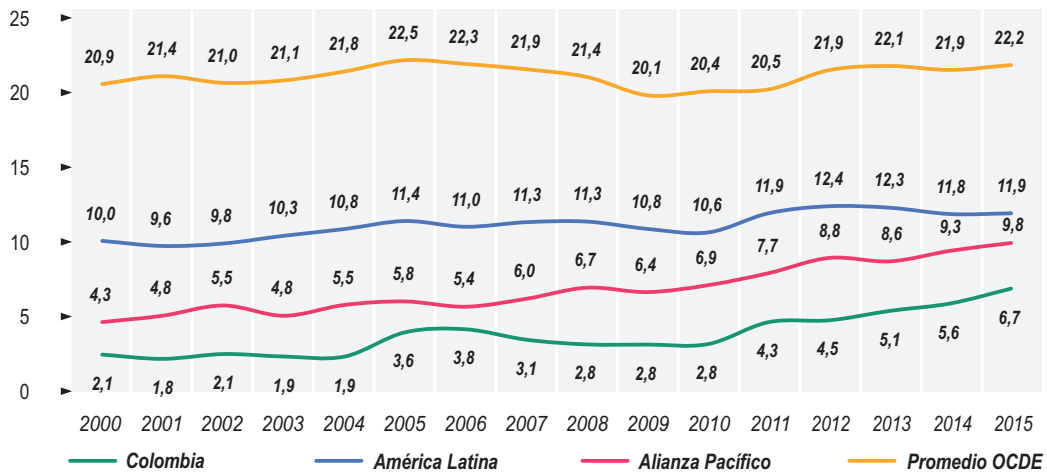
Fuente: elaboración del DNP con datos del (DANE, 2017b).

## e. Débil desarrollo tecnológico y pocos procesos de innovación

Hay bajas capacidades de gestión tecnológica de las empresas, insuficientes fuentes de financiación para la innovación y un reducido uso de mecanismos de propiedad intelectual. De cara a estos problemas, el país desarrolló un esquema de incentivos para la innovación y el emprendimiento, nacido en las universidades públicas (Ley de *Spin-Offs*<sup>26</sup>) y fortaleció programas como las brigadas de patentes, para incentivar su uso en las regiones del país. El número de patentes de invención presentadas aumentó levemente, pero el país sigue rezagado respecto a pares regionales (gráfica II-8).

26 La Ley de *Spin-offs* permite a profesores e investigadores de universidades públicas beneficiarse financieramente de sus innovaciones.

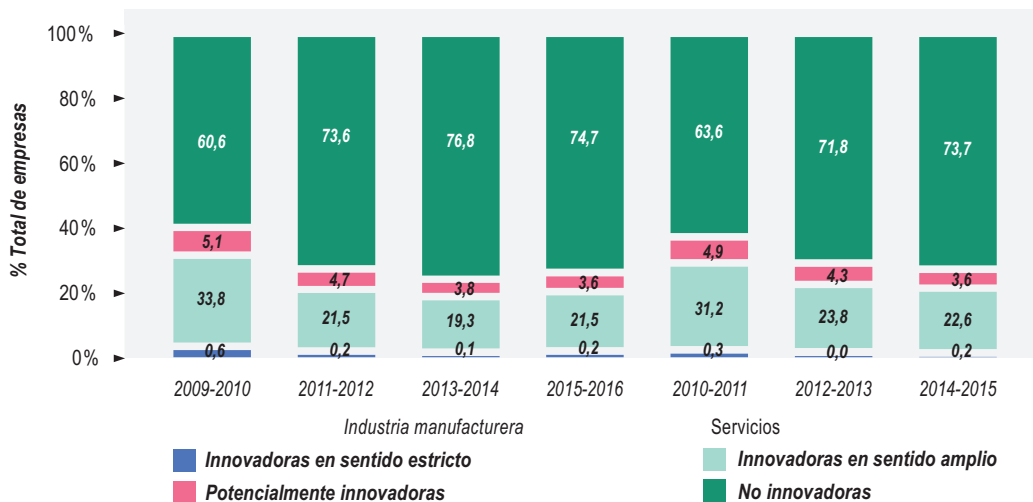
Gráfica II-8. Patentes de invención presentadas por residentes por cada millón de habitantes, 2000-2015



Fuente: elaboración del DNP con datos del DNP (2018b) y el Banco Mundial (2018).

Por otra parte, menos del 1 % de las empresas de manufactura o servicios son innovadoras en sentido estricto. Con una definición más amplia, el porcentaje de empresas consideradas innovadoras en el sector manufacturero y el sector servicios es del 21,5 % y el 22,6 %, respectivamente. Estos porcentajes presentan una tendencia negativa (gráfica II-9).

Gráfica II-9. Tipificación de las empresas, de acuerdo con su comportamiento innovador en Colombia, 2009-2016



Fuente: elaboración del DNP con datos del DANE (2018).



## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

Con el fin de contar con un tejido empresarial colombiano conformado por firmas dinámicas y lograr que las empresas diversifiquen su producción, produzcan bienes y servicios de mayor valor agregado y de alta tecnología, y aumenten la complejidad de sus exportaciones, se establecen los siguientes objetivos: (1) fortalecer la institucionalidad y la información empresarial para incrementar la productividad empresarial y la competitividad territorial; (2) mejorar la oferta de bienes públicos para la sofisticación del desarrollo productivo; (3) incrementar los apoyos directos a las empresas para la modernización productiva, y (4) fortalecer la promoción de la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) empresarial.

### b. Estrategias

#### 1) **Objetivo 1. Fortalecer la institucionalidad y la información empresarial para incrementar la productividad empresarial y la competitividad territorial**

##### *a) Consolidar la institucionalidad del SNCI como soporte a la productividad empresarial y a la competitividad territorial*

El Gobierno nacional consolidará el Comité Ejecutivo del SNCI como una instancia supraministerial, para la coordinación de políticas y acciones estratégicas, que cuente con un sistema de indicadores reportados a la Presidencia de la República, para hacer efectivo el seguimiento a la implementación de la agenda del sistema. Lo anterior implica que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), en coordinación con las entidades del SNCI, aclare cuáles serán los roles y competencias de las entidades miembros del sistema y realice seguimiento a los planes de acción de los Comités del SNCI liderado por la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y el sector privado (que promueva la colaboración efectiva entre actores miembros). MinCIT apoyará la articulación, en el interior del Gobierno, de los esfuerzos orientados a mejorar la productividad empresarial.

El DAPRE, a través de la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y el Sector Privado, promoverá que las instancias departamentales de los distintos sistemas asociados con la Comisión Nacional del SNCI y la Agenda Nacional de Competitividad trabajen de manera conjunta y articulada. Desde estas, se deben coordinar todos los esfuerzos en materia de productividad a

escala regional. Así mismo, MinCIT, el DNP y Colciencias<sup>27</sup> deben asegurar un acompañamiento a estas instancias en la formulación, implementación y seguimiento de las agendas integradas departamentales de competitividad, ciencia, tecnología e innovación. El Gobierno nacional deberá garantizar su sostenibilidad financiera en el tiempo y su pertinencia deberá asegurarse a través de la participación de los sectores público y privado y de la academia, tanto en su secretaría técnica como en su órgano directivo.

MinCIT fortalecerá el PTP como una instancia encargada de promover el escalamiento de la productividad de las empresas del país y los encadenamientos productivos, y de fortalecer las capacidades empresariales y las cadenas de valor para afrontar los retos del mercado global, teniendo en cuenta los lineamientos de MinCIT. Por lo anterior, el PTP deberá ser fortalecido presupuestalmente y se deberán ampliar sus fuentes de financiación, para lo cual, de acuerdo con los lineamientos que fije el Gobierno nacional a través de la política pública que para el efecto defina MinCIT, podrá incluir el PTP al momento de distribuir sus dividendos y utilidades, incluyendo aquellas del Banco Colombiano de Comercio Exterior S. A. (Bancóldex), previa autorización del CONPES. Además, con base en la revisión de experiencias internacionales, MinCIT orientará las acciones estratégicas del PTP, y la elaboración de un sistema robusto de seguimiento, monitoreo y evaluación de los programas ejecutados.

MinCIT fortalecerá a iNNpulsa, con base en experiencias internacionales, como entidad encargada de promover la innovación empresarial y el emprendimiento, teniendo en cuenta los lineamientos de la PDP. Para esto, MinCIT orientará las acciones estratégicas de la entidad en la perspectiva de consolidar el conocimiento corporativo para la mejora de negocios existentes y el desarrollo de nuevos negocios. En adición, deberá fortalecer el sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de sus programas ejecutados.

### ***b) Generar información actualizada sobre las unidades productivas***

El DANE realizará un censo económico para capturar los cambios estructurales en la distribución de la actividad empresarial en Colombia, teniendo en cuenta la naturaleza y dinámica de este universo frente a cambios demográficos, económicos, sociales y ambientales. La información recolectada deberá cumplir con estándares de calidad internacionales que permitan una detallada caracterización del grupo objetivo y el entorno en el que opera.

El Gobierno nacional fortalecerá, modernizará y articulará los registros administrativos existentes en el país, como los registros administrados por las cámaras de comercio, el registro de contribuyentes de la DIAN y el sistema de afiliación a seguridad social, entre otros, lo cual será una base para la actualización de los censos económicos y la generación de información empresarial oportuna, pertinente, consistente y comparable, para la formulación y seguimiento de políticas públicas. Esta modernización se hará bajo los estándares y lineamientos que define MinTIC, y en el marco de los Servicios Ciudadanos Digitales. Adicionalmente, la información generada debe contribuir a la adopción y consolidación de la economía digital.

27 O quien se desempeñe como la cabeza del sector de ciencia, tecnología e innovación. Esto aplica para todos los pactos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

## 2) **Objetivo 2. Mejorar la oferta de bienes públicos para la sofisticación del desarrollo productivo**

Para apoyar los sectores productivos, se privilegiará la priorización de bienes públicos. Estos estarán enfocados principalmente en diseñar una regulación que facilite el acceso al financiamiento por parte de las empresas y en mejorar la calidad de los bienes y servicios; de igual manera, en proporcionar información entre productores, comercializadores y proveedores.

### *a) Fortalecer la infraestructura de la calidad, como soporte para la sofisticación del desarrollo productivo<sup>28</sup>*

El Gobierno nacional fortalecerá el SICAL, como apoyo para el reconocimiento internacional de las mediciones de los laboratorios colombianos y el fomento de procesos de adopción tecnológica e innovación que desencadenen aumentos en la productividad en el interior de las empresas. Para ello, se requiere mejorar la coordinación entre instituciones que lo conforman y la articulación con el SNCI.

MinCIT, con apoyo de la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y el Sector Privado y el DNP, fortalecerá la Comisión Intersectorial de la Calidad, enfocándola en los temas estratégicos de política que van más allá de la reglamentación técnica. Además, apoyará la implementación, desde el SNCI, de la hoja de ruta para el mejoramiento de los servicios de la infraestructura de la calidad en el país, consensuada en el interior del SICAL, y el establecimiento de un plan de acción con un horizonte de mediano y largo plazo.

El Gobierno nacional fortalecerá organizacional y presupuestalmente al INM. Así, la entidad aumentará su capacidad de medición y su participación en instancias internacionales y se posicionará como líder en investigación para, en conjunto con la academia, satisfacer la demanda de los servicios metrologógicos que requiere el sector productivo.

MinCIT fortalecerá la oferta de servicios de los laboratorios de calibración y ensayo en el país, a través de programas dirigidos al mejoramiento de sus capacidades empresariales y al desarrollo de procesos de innovación. Así, la entidad liderará acciones para mejorar la productividad de los laboratorios de calibración y ensayo, y promover su encadenamiento con empresas del sector productivo.

### *b) Mejorar el diseño y la provisión de servicios de financiamiento para conseguir que más empresas aprovechen las oportunidades de inversión*

El Gobierno nacional asegurará que los créditos que fomenten la inversión y la modernización del aparato productivo tengan en cuenta los plazos y condiciones de los procesos e inversión productiva. Estos créditos estarán orientados, en principio, a pymes que diversifiquen su producción, aumenten valor agregado e incrementen en contenido tecnológico.

---

28 Hay muchas infraestructuras que son importantes para el desarrollo, sofisticación y diversificación del aparato productivo, como la de transporte o de las tecnologías de la información. Acá se aborda la infraestructura de la calidad únicamente, pues en los demás pactos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se hace énfasis en las estrategias para desarrollar las demás infraestructuras.

La Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y MinHacienda diseñarán estrategias para el desarrollo del mercado de renta fija corporativa, intentando reducir el sesgo de tenencia de bonos AAA.

*c) Fortalecer el mercado de capitales, promoviendo su expansión y acceso a un mayor número de inversionistas, además de desarrollar un ambiente competitivo*

MinHacienda y la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) conformarán una Misión del Mercado de Capitales que revise los avances y desafíos estructurales y defina una hoja de ruta para el desarrollo de este mercado de forma que sea más profundo, líquido, eficiente, diversificado, con mayor participación e innovador. La Misión deberá incluir la identificación y priorización de acciones que eliminen cuellos de botella en la cadena de financiamiento empresarial (desde etapas tempranas de desarrollo empresarial hasta el acceso al mercado de capitales), haciendo énfasis en los procesos de innovación empresarial.

La SFC desarrollará estrategias para ampliar y diversificar la base de inversionistas, emitiendo la reglamentación necesaria para facilitar el acceso de diversos tipos de agentes. Estas estrategias estarán orientadas, por ejemplo: a la definición del concepto de microinversionista, microinversión y al uso de mecanismos que faciliten el giro de dividendos a los microinversionistas, tales como mecanismos de pagos digitales.

La SFC y MinHacienda considerarán la adopción en el corto plazo del Indicador Bancario de Referencia (IBR) como tipo de interés de referencia utilizando, entre otros instrumentos, los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA).

MinHacienda actualizará la estructura del mercado de capitales y fortalecerá su competitividad revisando el diseño institucional de las entidades de regulación, supervisión y autorregulación del mercado, con miras a fortalecer sus roles. Adicionalmente, acelerará el ingreso de emisores, fortalecerá su liquidez y en general dinamizará la oferta de inversión con instrumentos innovadores que diversifiquen la toma de riesgos, impulsando que los sistemas operativos puedan atender no solo a los Fondos de Inversión Colectiva (FIC), sino también, las particularidades de los fondos de capital privado.

MinHacienda, por medio de la URF, revisará el marco normativo de los Fondos de Pensión teniendo en cuenta temas como la rentabilidad mínima de los Fondos de Pensiones Obligatorias, la remuneración con base en la rentabilidad del portafolio del esquema de incentivos para las AFP y la deducción de costos asociados a las inversiones para la rentabilidad del fondo.

MinHacienda actualizará la normativa del régimen de inversión de los Fondos de Pensiones Voluntarias de forma que al menos equiparen las condiciones de estos fondos con los de pensiones obligatorias. MinHacienda, por medio de su URF, actualizará el marco normativo de los fondos de pensiones voluntarias promoviendo mejores condiciones de riesgo y retorno para los afiliados.

MinHacienda desarrollará estrategias para fomentar la imagen y credibilidad del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín), de tal forma que se logre aumentar la reserva que respalda el pago del seguro de depósitos, en eventos en que se perciba que los riesgos del sistema pueden aumentar.

#### *d) Fomentar la implementación de nuevas tecnologías e innovaciones en la industria de servicios financieros*

La Comisión Intersectorial para la Inclusión Financiera y las entidades que la conforman, en coordinación con MinCIT, definirán una hoja de ruta para el aprovechamiento de las nuevas tecnologías e innovaciones con el fin de alcanzar las ganancias en eficiencia y competencia en la industria de servicios financieros, fomentando el acceso de personas y empresas. Esta hoja de ruta buscará mantener un campo de juego nivelado que cubra la posibilidad de arbitrajes, que proteja de forma adecuada los riesgos y garantice la protección al consumidor financiero. Este propósito debe guiarse por un enfoque regulatorio hacia la actividad, y no en el tipo de entidad que la realiza, haciendo énfasis en las zonas rurales. En particular es necesario:

- Ajustar la infraestructura del sistema de pagos de bajo valor a través de la modernización de los estándares de operación que permitan la promoción de la inmediatez de las transacciones.
- Modificar el marco legal vigente para flexibilizar el proceso de autorización de la actividad financiera, de forma que se adapte a las particularidades de las actividades que se pretende regular. En este sentido, la creación y consolidación de la figura de “caja de arena”<sup>29</sup> regulatoria y su articulación con la de “caja de arena” de supervisión son necesarias para entender los riesgos asociados a las nuevas actividades y plantear soluciones a los mismos.
- Promover la expedición de regulaciones transversales necesarias para el desarrollo de la industria. Entre ellas se encuentran la legislación necesaria para el desarrollo de la identidad digital nacional, apuntando a implementar referentes internacionales, la regulación de instrumentos como *blockchain* y el fortalecimiento de la legislación sobre protección de datos.

La URF y la SFC promoverán la industria *FinTech* (tecnología financiera) y su articulación con el sistema financiero, a través del fortalecimiento de estrategias como InnovaSFC. Se debe propiciar un entorno regulatorio que fomente el uso de la tecnología y la innovación en la prestación de servicios financieros, amplíe la inclusión financiera y eleve la eficiencia del sector vigilado y del no vigilado. Esta estrategia debe establecer una agenda de trabajo que incluya un seguimiento al ecosistema *FinTech*, la digitalización de las microfinanzas y el desarrollo de *open banking*, entre otros avances digitales.

---

29 También conocidos como Bancos de Pruebas, o *sandbox*. Son espacios de experimentación que permiten a empresas innovadoras operar temporalmente, bajo ciertas reglas que limitan aspectos como el número de usuarios o el periodo en que se puede ofrecer el producto. De esta forma, las empresas pueden probar productos, servicios y soluciones originales, ante la atenta mirada del supervisor en el sector financiero (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

*e) Proveer servicios de clúster, emparejamiento, y fortalecer el desarrollo de proveedores para generar y facilitar procesos de encadenamientos productivos*

El Gobierno nacional promoverá la consolidación de las iniciativas clúster, mediante la generación de condiciones habilitantes y la provisión de bienes públicos determinantes para su desarrollo, como la infraestructura de transporte, logística, de conectividad y de calidad, así como la oferta de capital humano competente, el apoyo a la sofisticación y diversificación de su oferta a través de la innovación, una regulación moderna y un entorno de libre competencia. Lo anterior requiere una previa identificación de las fallas de mercado, gobierno o articulación que inhiben el desarrollo del potencial de cada clúster. Así mismo, esta estrategia debe incluir el fortalecimiento de la Red Clúster Colombia y su Sistema de Seguimiento, Medición y Evaluación (SSME) para iniciativas clúster, de tal forma que se pueda evaluar los resultados y el impacto de cada iniciativa.

MinCIT diseñará un programa de servicios de emparejamiento entre productores primarios, comercializadores, proveedores y transformadores. Así, mejorará los sistemas de información para conectar la oferta de productos de empresas proveedoras con potenciales compradores. El programa busca facilitar los procesos de encadenamientos productivos y reducir los costos de búsqueda, al cerrar las brechas de información entre empresas, y, como resultado final, promover la competitividad de las cadenas productivas.

MinCIT diseñará e implementará un programa nacional de desarrollo y consolidación de proveedores, mediante la vinculación de empresas ancla (nacionales e internacionales) que apoyen la integración de empresarios nacionales a sus cadenas de producción. Este programa podrá ser implementado en el marco de las iniciativas clúster que están en desarrollo en los departamentos. Lo anterior implica un acompañamiento en el escalonamiento de su capacidad de producción, una optimización de procesos y un mejoramiento de estándares de calidad, entre otros.

MinCIT, a través del PTP, diseñará e implementará una política para la utilización de Acuerdos de Cooperación Industrial y Social (*Offset*), en sectores distintos al de Defensa, la cual buscará el desarrollo de proveeduría, encadenamientos productivos y la transferencia de tecnología a la industria local.

**3) Objetivo 3. Incrementar los apoyos directos a las empresas para la modernización productiva**

*a) Fomentar la transferencia y adopción de conocimiento y tecnología orientada a la eficiencia en productos y procesos en las empresas*

El DANE levantará información de gestión empresarial anualmente, mediante la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (EDIT), garantizando una representatividad departamental para contar con información adecuada sobre la calidad de la gerencia de las empresas colombianas, especialmente en relación con estrategia y gobierno corporativo.

MinCIT, a través del PTP y en alianza con otras entidades del sector público (como el Sena) y del sector privado (como las cámaras de comercio), diseñarán e implementarán el programa Fábricas de Productividad, el cual brindará acompañamiento técnico a empresas en el marco de un proceso continuo de fortalecimiento empresarial. El programa deberá:

- Contar con capacidad de atención y relación permanente con empresas en las regiones.
- Articular las necesidades de las empresas con la oferta de prestadores de servicios calificados por competencias.
- Ofrecer un portafolio de servicios diferencial, según las necesidades de las empresas.
- Crear un mercado de proveedores de servicios de asistencia técnica.
- Ser sometido a evaluaciones de impacto y funcionamiento (operación).

El SENA y MinTIC ampliarán el alcance de sus programas y servicios, haciendo énfasis en la adopción e implementación de conocimiento en el interior de las empresas, para que estas aumenten su productividad usando las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) como facilitadoras en la producción de bienes y servicios. Lo anterior se hará mediante el reentrenamiento de la fuerza laboral, la formación de talento tecnológico de nivel medio y medio avanzado para la producción de contenidos y aplicaciones digitales de alta calidad en competencias específicas y en metodologías de uso.

### *b) Promover el desarrollo y adopción de tecnología de frontera*

MinCIT, a través de iNNpulsa y en alianza con MinTIC, el SENA y Colciencias, liderarán el programa Manufactura Avanzada que busca desarrollar las tecnologías asociadas a las industrias 4.0 (internet industrial de las cosas [IIoT], *big data*, inteligencia artificial, robótica, manufactura aditiva —impresión 3D—, nanotecnología, materiales avanzados y compuestos y realidad virtual y aumentada) y que brindará servicios a empresas de todos los sectores. El programa se encargará de:

- Sensibilizar a líderes empresariales sobre los beneficios que trae la adopción de tecnologías de manufactura avanzada en reducción de costos, eficiencia, productividad e innovación, generando mayores ganancias para las empresas, además de apoyar al sector productivo en el diseño de estrategias de *marketing* para promover el valor agregado generado por estas industrias.
- Caracterizar e identificar infraestructura, habilidades técnicas y equipos de investigación colombianos que puedan apoyar a la industria para desarrollar nuevas capacidades en manufactura avanzada y servicios complementarios, así como propiciar la transferencia de conocimiento y tecnología.
- Conectar a instituciones de investigación y líderes globales de tecnología con empresas, para abordar las necesidades de la industria y desarrollar soluciones comerciales.
- Identificar y cofinanciar proyectos de empresas que estén motivadas para adoptar e invertir en tecnologías de frontera y en la modernización de sus procesos de producción, así como de aquellas empresas que prestan dichos servicios tecnológicos.

MinCIT, a través de las CRCCTI tomará como referente el programa Fab Labs<sup>30</sup> para generar redes y vincular a las empresas con las instituciones que ofrecen servicios de tecnologías avanzadas en fabricación digital. Con lo anterior, se podrá compartir conocimientos, brindar un espacio físico y potenciar las capacidades individuales del sector, en coordinación con los Centros de Desarrollo Tecnológico e Innovación, y tener un mejor uso de las capacidades generadas en automatización de procesos y eficiencia en las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes).

Colciencias y el Consejo de Beneficios Tributarios modificarán el documento de la tipología de proyectos para otorgar un mayor puntaje a las empresas que desarrollen proyectos de CTeI que pertenezcan a las industrias 4.0. Así mismo, se modificará la guía sectorial de programas y proyectos de CTeI para incluir como tipología el uso, la producción, integración y apropiación de tecnologías de la información y las comunicaciones, transformación digital e industria 4.0 (lo cual incluye analítica de datos, Internet de las cosas, registros distribuidos, inteligencia artificial, aprendizaje de máquinas, impresión 3D, realidad virtual y realidad aumentada, entre otros).

Finalmente, el DNP y MinTIC formularán proyectos tipo susceptibles de ser financiados por el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, para cofinanciar a empresas que hagan uso o desarrollen actividades relacionadas con las TIC, la transformación digital y la adopción de tecnologías de frontera.

#### **4) Objetivo 4. Fortalecer la promoción de la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) empresarial**

##### *a) Promover la sostenibilidad y el funcionamiento de las instituciones generadoras de conocimiento*

Colciencias, MinCIT y el SENA fortalecerán las capacidades de las IGC —Centros de Desarrollo Tecnológico (CDT) e innovación, Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRI) y otras entidades orientadas a la transferencia de tecnología, la investigación y la innovación—. Esta acción deberá:

- Asegurar la adopción de modelos de negocio para la sostenibilidad de dichos centros (que incluya un acompañamiento técnico y una financiación basal), con criterios de eficiencia y austeridad del gasto, ligados a métricas de desempeño, vinculación y experiencias de trabajos con empresarios, y pertinencia. Otras fuentes de sostenibilidad podrán ser la participación en convocatorias específicas e incentivos apalancados con recursos privados, los cuales pueden provenir de la cooperación internacional para su financiación.
- Mapear los roles y misionalidades de las entidades de generación de conocimiento y transferencia tecnológica para que provean servicios, según las necesidades de las empresas.

---

30 Un *Fab Lab* es una plataforma de prototipado para la innovación y la invención que provee estímulos a los emprendedores locales. Un *Fab Lab* también es una plataforma para el aprendizaje y la innovación: un espacio para crear, aprender, experimentar, inventar y educar.



- Brindar la infraestructura necesaria para la fase de demostración de los prototipos desarrollados por las IGC.

MinCIT, a través de iNNpulsa, MinTIC y Colciencias, cofinanciará proyectos de I+D+i entre empresas, clústeres, entidades de generación de conocimiento y actores internacionales, aplicando la experiencia de Colombia Científica y Ecosistema Científico, así como la de referentes internacionales (estos proyectos atraerán empresas anclas con condiciones que favorezcan su vinculación con entidades generadoras de conocimiento). Así mismo, fomentarán el desarrollo de emprendimientos de base tecnológica en las IGC con talleres para promover el uso de la Ley de *Spin-offs*, la financiación de *startups* en tecnologías emergentes dentro del programa ALDEA, y las estrategias comerciales y de mercadeo que pongan a disposición del aparato productivo el conocimiento y la tecnología generados por las IGC.

Colciencias, MinTIC y MinCIT promoverán una agenda de investigación, en el marco de los clústeres, con el fin de conectar la oferta y demanda de investigación que permita a las apuestas productivas identificadas para los departamentos (ver apuestas productivas priorizadas en los Pactos regionales) generar valor agregado e incrementar su sofisticación.

### *b) Diseñar, fortalecer e implementar instrumentos y mecanismos para promover la I+D+i*

Bancóldex formulará los lineamientos que faciliten la generación de herramientas financieras de inversión, financiación, cobertura de riesgo y generación de capacidades que faciliten a los actores de la economía la transferencia de inversión y financiación a las empresas utilizando intangibles como soporte a la capacidad de pago o colateral. Esto incluye:

- Fortalecer las capacidades de los actores del mercado en valoración de activos intangibles (Decreto 556 de 2014).
- Capacitar a los actores del mercado en valoración de activos intangibles, administración de colaterales o garantías utilizando activos intangibles, esquemas de ejecución de activos intangibles en financiación e inversión y aplicación de normas contables (NIC 38)
- Impulsar, mediante sus líneas de crédito, esquemas de acompañamiento a proyectos y programas de transferencia de conocimiento, tanto el involucramiento de los actores del mercado (entendidos como el sector empresarial, el financiero y el inversionista), como el desarrollo de capacidades para el uso de garantías basadas en intangibles; en esquemas de financiación y en la evaluación de posibles inversiones de riesgo.
- Crear uno o más instrumentos de riesgo que ayuden al apalancamiento de recursos para financiar empresas a través de activos intangibles, realizar la valoración de tales activos y proveer estructura de mercado para que estos activos sirvan de colateral.

MinCIT, a través de iNNpulsa y el DNP, apoyará la regionalización de instrumentos de CTeI, por medio de mecanismos de cofinanciación como los vouchers de innovación que generan articulación entre empresas, universidades y proveedores de conocimiento a través del acompañamiento a las regiones en la adaptación del proyecto tipo y la evaluación del instrumento.

El Gobierno nacional continuará fortaleciendo programas que promueven la innovación y generación de conocimiento como Aldea y Alianzas para la Innovación.








El SENA y Colciencias, a través de la cofinanciación de proyectos empresariales, desarrollarán la línea de fomento a la innovación y desarrollo productivo en las empresas.

MinCIT, a través de iNNpulsa y la SIC, creará un programa para promover y facilitar la comercialización de la propiedad intelectual e industrial con instrumentos de licenciamiento, franquicias, *joint-ventures* y esquemas *patent box*, entre otros, y crear espacios de interacción entre empresarios e inversionistas.

MinCIT, Colciencias y Procolombia implementarán una estrategia de atracción de Inversión Extranjera Directa para CTeI. Para ello, estas entidades adelantarán un estudio de vigilancia tecnológica e inteligencia de mercados de experiencias exitosas para diseñar propuestas de innovación empresarial y transferencia de conocimiento.

Las propuestas de esta línea se complementan con estrategias del Pacto por la equidad, línea C “Educación de calidad” y línea F “Trabajo decente” y el Pacto por la transformación digital, línea B “Hacia una sociedad digital e industria 4.0”.

### 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Comercio, Industria y Turismo	Empresas industriales clasificadas como innovadoras en sentido amplio	21,5% (2015-2016)	25 %		
Comercio, Industria y Turismo	Empresas de servicios clasificadas como innovadoras en sentido amplio	22,5% (2014-2015)	25 %		
Comercio, Industria y Turismo	Productividad laboral de sectores no minero-energéticos (T)	\$39,0 millones	\$40,2 millones		 

T: Indicador Transformacional/Prioridad Sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Comercio, Industria y Turismo	Productividad y competitividad de las empresas colombianas	Laboratorios asistidos para el mejoramiento de sus capacidades empresariales	0	100		
Comercio, Industria y Turismo	Productividad y competitividad de las empresas colombianas	Empresas atendidas a través de estrategias de encadenamientos	0	600		
Comercio, Industria y Turismo	Productividad y competitividad de las empresas colombianas	Intervenciones a empresas en programas de extensionismo (Fábricas de Productividad) (T)	200	4.000		
Comercio, Industria y Turismo	Productividad y competitividad de las empresas colombianas	Variación promedio de la productividad de las empresas intervenidas por el Programa Fábricas de Productividad	No disponible	8,0 %		
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Fomento del desarrollo de aplicaciones, <i>software</i> y contenidos para impulsar la apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones	Personas capacitadas en programas de tecnologías de la información y generación de nuevos negocios	137.000	181.000		
Comercio, Industria y Turismo	Productividad y competitividad de las empresas colombianas	Proyectos de innovación y desarrollo tecnológico cofinanciados	20	80		

T: indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## C. Un mundo de posibilidades: aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas

El comercio internacional afecta positivamente la productividad, porque facilita el acceso a capital productivo, insumos de producción, tecnología, estándares de producción y economías de escala en el proceso de expansión hacia nuevos mercados (Fieler, Eslava, & Yi Xu, 2018). Así mismo, reasigna factores de producción hacia sectores que los emplean con mayor eficiencia y tienen ventajas comparativas (Eslava, Haltiwanger, Kugler, & Kugler, 2012). Finalmente, beneficia a los consumidores, al permitirles acceder a una mayor variedad y calidad de productos a precios más bajos, tras inducir mayores niveles de competencia y escala en el mercado (Hummels & Klenow, 2005). En consecuencia, los países que logran incrementar el peso del comercio internacional en su economía logran también elevar la productividad de sus factores de producción (OECD, 2018).

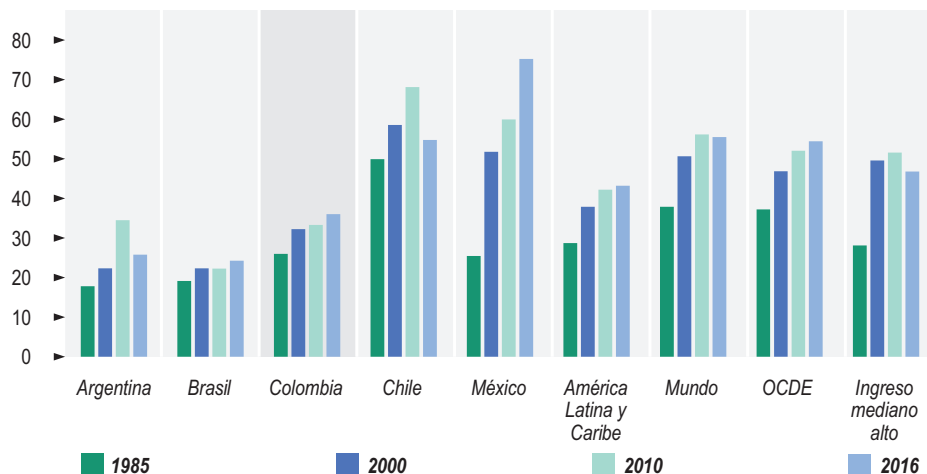
### 1. DIAGNÓSTICO

El peso del comercio internacional en la economía colombiana es relativamente bajo (Mc Kinsey, 2018). La participación del comercio es inferior al promedio de países de ingreso mediano-alto y de América Latina y el Caribe (gráfica II-10). Lo anterior sucede a pesar de que el país cuenta con acceso preferencial a mercados de más de 1.500 millones de consumidores, equivalentes a casi el 60 % del PIB mundial<sup>31</sup>.

---

31 Cálculos del DNP, a partir de *Indicadores de desarrollo mundial* (Banco Mundial, 2018c).

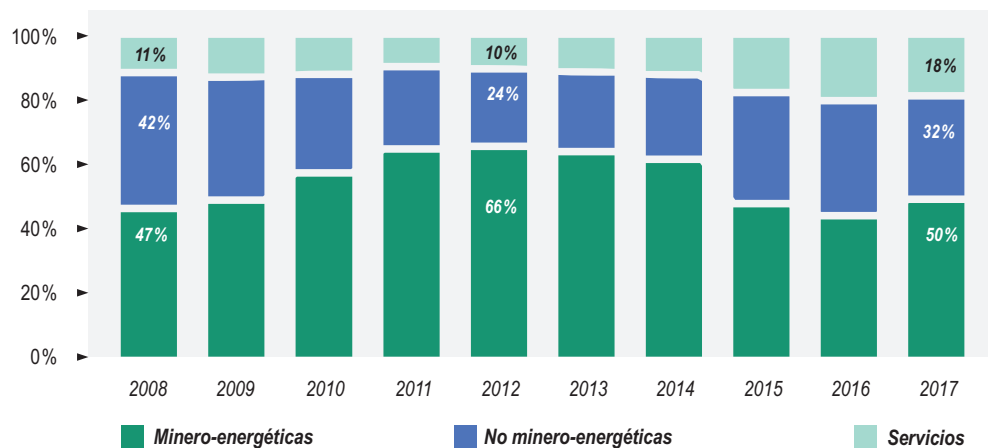
Gráfica II-10. Comercio exterior de bienes y servicios en relación con el PIB (%)



Fuente: elaboración del DNP, a partir de Indicadores de desarrollo mundial (Banco Mundial, 2018a).

Así mismo, la participación de las exportaciones de servicios en el PIB (6,6 %) fue muy inferior al promedio del mundo en 2017 (12,9 %). Si bien los servicios han ganado participación en el total de las exportaciones del país en los últimos años, proporcionalmente siguen siendo minoría con respecto a las exportaciones minero-energéticas, que en 2017 participaron con el 50 % en el total (gráfica II-11).

Gráfica II-11. Exportaciones de bienes y servicios colombianos

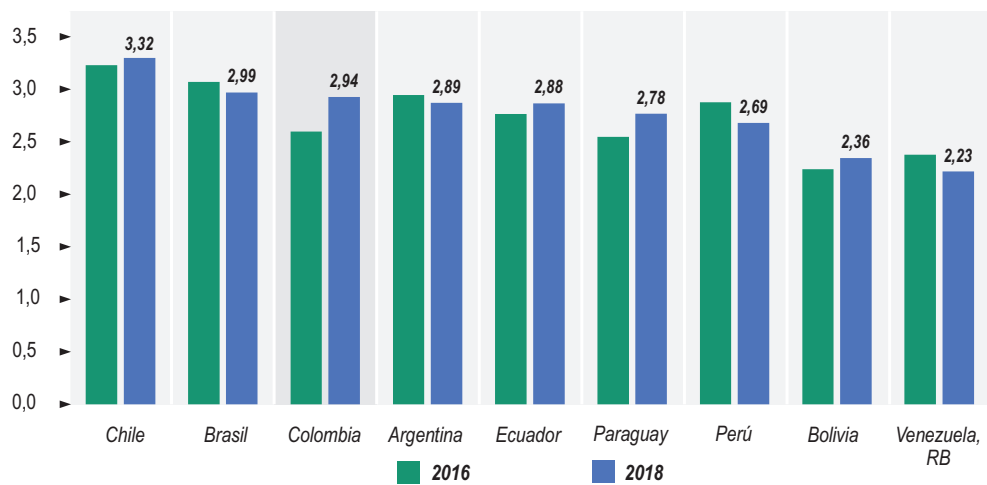


Fuente: elaboración DNP a partir de datos DANE y Banco de la República.

Los procesos y la logística de comercio exterior aún se encuentran en niveles de eficiencia muy bajos cuando se comparan internacionalmente, lo que afecta la competitividad de los productores domésticos. De acuerdo con el Índice de Desempeño Logístico 2018 (LPI) del Banco Mundial, la eficiencia de los trámites aduaneros en Colombia es menor que en países como Chile o Brasil (gráfica II-12).

El tiempo de importación de mercancías es de entre 60 y 230 horas (DIAN, 2018), superior al compromiso de 48 horas establecido en diversos acuerdos comerciales firmados por el país. Así mismo, el informe *Doing Business* del Banco Mundial muestra que el costo del proceso de exportación e importación en Colombia es el 75 % mayor que el promedio en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Banco Mundial, 2016).

Gráfica II-12. Índice Desempeño Logístico internacional, componente de aduanas

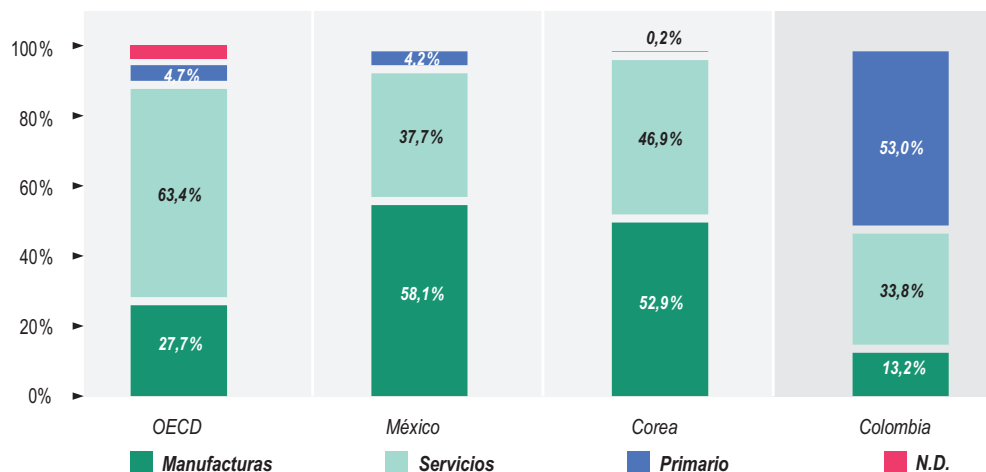


Fuente: elaboración del DNP, a partir de LPI *Development Indicators* (Banco Mundial, 2018a).

Por otro lado, los proyectos de inversión de alto impacto económico en el país son relativamente escasos. De acuerdo con datos de ProColombia<sup>32</sup>, en el periodo 2010-2016 Latinoamérica recibió 50 proyectos de inversión *greenfield* de más de 1.000 millones de dólares en sectores distintos a la minería, de los cuales ninguno llegó a Colombia. Además, el grueso de la inversión extranjera directa (IED) en el país se ha enfocado en la explotación de recursos naturales y el aprovechamiento del tamaño del mercado local. La inversión para aumentar la eficiencia productiva, que generalmente se da en el sector industrial, es poca. Como resultado, la industria participa en el total de IED con porcentajes menores que los registrados en países de la OCDE y en países con un nivel de ingreso similar (gráfica II-13).

32 Cálculos de ProColombia, con base en anuncios de inversión incluidos en la base de datos de fDi Markets.

Gráfica II-13. Flujos de inversión extranjera directa recibida por sectores, 2016



Fuente: elaboración del DNP, a partir de OCDE Stats, Banrep Balanza de pagos y Secretaría de Economía de México.

La inversión en búsqueda de eficiencia es, precisamente, la que tiene el mayor potencial de generar beneficios, en términos de productividad, empleo y capital humano, inserción en cadenas globales de valor (CGV), transferencia de conocimiento, tecnología y estándares de producción (UNCTAD, 2006). Por lo tanto, se debe apuntar proactivamente a aumentar decisivamente el número de proyectos *greenfield* de inversión de gran envergadura que buscan aumentar la eficiencia productiva de las empresas.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

Con el fin de consolidar el acceso a mercados internacionales y promover la inversión dirigida a lograr una mayor eficiencia productiva en las empresas, se establecen los siguientes objetivos: (1) ampliar la oferta exportable y los mercados de destino; (2) optimizar los procesos de comercio exterior, a través del uso de las herramientas de facilitación del comercio, en línea con el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio; (3) incrementar el monto de inversión dirigida a lograr una mayor eficiencia productiva en las empresas; y (4) incentivar el desarrollo de megaproyectos de inversión de alto impacto económico.

Para adelantar las estrategias siguientes, será necesaria la coordinación de varias entidades del orden nacional, a través de la Comisión Intersectorial para Proyectos Estratégicos del Sector Comercio, Industria y Turismo, y por parte del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

## b. Estrategias:

### 1) **Objetivo 1. Ampliar la oferta exportable y los mercados de destino**

#### *a) Estrategia de inteligencia y diplomacia comercial y sanitaria*

Las entidades del sector comercio, industria y turismo realizarán un ejercicio de inteligencia de mercados para identificar productos y servicios, destinos y empresas con alto potencial exportador. Este ejercicio se realizará en concordancia con los criterios establecidos en la Política de Desarrollo Productivo<sup>33</sup> y los lineamientos del Consejo Superior de Comercio Exterior, y tendrá un enfoque diferencial para las exportaciones de servicios. Dicha agenda constituirá un mapa de ruta para identificar, priorizar e intervenir barreras de admisibilidad y mercado por superar, así como barreras a la exportación de servicios.

Con el apoyo de Procolombia, las oficinas comerciales y las representaciones diplomáticas implementarán acciones coordinadas de defensa, posicionamiento y promoción de los productos y servicios colombianos en los mercados externos de interés. Así mismo, se adelantarán acciones para aprovechar las oportunidades comerciales que generen los cambios en la dinámica multilateral de comercio.

MinCIT y MinAgricultura diseñarán e implementarán un plan de diplomacia comercial dirigido a superar las barreras no arancelarias a la exportación que enfrentan productos con alto potencial exportador en mercados clave. La diplomacia sanitaria requiere la participación efectiva en los Comités de Obstáculos Técnicos al Comercio, y de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, así como la capacidad técnica de los funcionarios que participan en los escenarios internacionales en los que se revisan normas, reglamentos técnicos, medidas sanitarias, fitosanitarias y de inocuidad de productos agropecuarios. Se priorizarán las agendas sanitarias y de estándares de calidad en la gestión de los agregados comerciales de Colombia en el mundo.

Se fortalecerá la capacidad técnica e institucional del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y la del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) para la atención oportuna de los requerimientos a los productos nacionales en los mercados externos. Esta acción será coordinada entre MinAgricultura, MinSalud y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

#### *b) Apoyo al empresario para el aprovechamiento de mercados internacionales*

MinCIT realizará talleres regionales para fortalecer la capacidad de los sectores productivos en el aprovechamiento de los acuerdos comerciales, en los programas de promoción de exportaciones, como el Plan Vallejo y las Sociedades de Comercialización Internacional, así como de los esquemas de compras públicas, entre otros.



MinCIT, a través del Programa de Transformación Productiva (PTP), adelantará programas de productividad para promover las exportaciones del sector empresarial, de acuerdo con los resultados de la evaluación de impacto de los programas actuales. Los programas deben incluir un componente de asociatividad con fines de comercio exterior.

## **2) Objetivo 2. Optimizar los procesos de comercio exterior, a través del uso de las herramientas de facilitación del comercio, en línea con el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio**

### *a) Automatización de los trámites de comercio exterior*

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) desarrollará e implementará un sistema informático aduanero que permita realizar las operaciones de comercio exterior en línea, que tenga interoperabilidad con la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y los diferentes actores de la cadena logística. Todas las entidades VUCE automatizarán los trámites de comercio exterior, para interoperar con las demás entidades de control, con la VUCE y en el interior de cada entidad. Estas acciones se llevarán a cabo bajo los estándares y lineamientos de MinTIC, y en el marco de los Servicios Ciudadanos Digitales.

Se fortalecerá la capacidad técnica e institucional de la DIAN de manera que se garantice la prestación oportuna y eficiente de los servicios aduaneros necesarios para soportar la operación logística moderna bajo condiciones de legalidad. Esta acción será coordinada entre MinHacienda y el DAFP, y también contará con el acompañamiento de MinCIT.

MinCIT ampliará las funcionalidades de la VUCE, cumpliendo con los lineamientos de la política de gobierno digital de MinTIC, para alcanzar: (1) inspección simultánea para todo tipo de carga en puerto; (2) la interoperabilidad con ventanillas únicas de otros países; (3) los desarrollos informáticos necesarios para que los usuarios cuenten con un único punto de acceso a los sistemas de las entidades VUCE para la obtención de los vistos buenos, permisos y autorizaciones previas en importación y exportación; y (4) servicios de intercambio de información para que dicho sistema interopere con los eventuales Sistemas de Comunidad Portuaria que se desarrollen por parte del sector.

Se diseñará e implementará un sistema integrado de gestión del riesgo. El DNP, con el apoyo de MinCIT y la DIAN, examinará la factibilidad legal, técnica y financiera de la integración de los sistemas de gestión del riesgo en operaciones de comercio exterior, existentes en las distintas entidades de control.

### *b) Promoción de mecanismos para facilitación de comercio exterior*

La DIAN, en conjunto con MinCIT, el ICA, el Invima y la Policía Nacional, promoverá el incremento del número de usuarios habilitados como Operador Económico Autorizado (OEA) y la extenderá a otros miembros de la cadena de comercio exterior. Se avanzará en la gestión de la suscripción de acuerdos de reconocimiento mutuo de la OEA con países de la región y mercados priorizados.

La DIAN masificará el uso de las declaraciones anticipadas de importación y de las resoluciones anticipadas, así como de las Resoluciones de Ajustes de valor permanente. Se desarrollarán campañas de divulgación de sus beneficios, sistematización, pagos en línea y racionalización de su reglamentación y régimen sancionatorio.

La DIAN realizará una medición periódica de los costos y tiempos de las operaciones de importación y exportación. Dicha medición se realizará con el fin de monitorear los avances en materia de facilitación de comercio, en coordinación con la Superintendencia de Puertos y Transporte, MinCIT y demás entidades de control.

### **3) Objetivo 3. Incrementar el monto de inversión dirigida a lograr una mayor eficiencia productiva en las empresas**

#### *a) Instrumentos de promoción de la inversión*

Repotenciar el instrumento de Zonas Francas, con el objetivo de promover proyectos empresariales ambiciosos de inserción en cadenas globales de valor, inversión en tecnología e innovación, generación de empleo altamente calificado, cumplimiento de estándares internacionales de calidad, sofisticación de los bienes y servicios ofrecidos y agregación de valor.

MinCIT y el DNP, con el apoyo de sus entidades y programas adscritos, pondrán en funcionamiento una plataforma de información que permita enlazar empresas proveedoras locales con compradores e inversionistas nacionales y extranjeros, con el propósito de reducir asimetrías de información y dar confianza al comprador internacional o al inversionista extranjero. El sistema deberá permitir la publicación del portafolio de productos de empresas colombianas y la realización de negocios en línea, servirá como vitrina de los productos hechos en Colombia y será el punto de partida para la creación de encadenamientos productivos y la inserción de empresas colombianas en eslabones clave de las CGV. Esta estrategia hace parte del programa de servicios de emparejamiento que se plantea en la línea B “Transformación empresarial”, de este pacto.















MinCIT pondrá en marcha el programa de Regiones Estratégicas de Internacionalización Prioritaria, centrado en acelerar la internacionalización de regiones que tienen un mercado externo importante por capitalizar y que cuentan con condiciones logísticas y empresariales apropiadas para hacerlo. El programa articula la oferta institucional a nivel territorial de forma ordenada, integrada y estratégica, de acuerdo con el tipo de inversión que se pretende atraer.

### **4) Objetivo 4. Incentivar el desarrollo de megaproyectos de inversión de alto impacto**

MinCIT, MinHacienda y ProColombia diseñarán e implementarán un paquete de incentivos tributarios y no tributarios para la atracción de megaproyectos de nueva inversión productiva en sectores distintos al minero-energético y de infraestructura. El país debe aprovechar las ventajas potenciales de la realización de megainversiones en proyectos con un alto potencial de generación de encadenamientos productivos, comercio internacional, calidad, innovación, transferencia de conocimiento y tecnología y emprendimiento.

Las anteriores estrategias son complementarias de las propuestas del Pacto por el transporte y la logística. Igualmente, se complementan con acciones planteadas dentro de este mismo Pacto, en el componente de Sanidad e inocuidad de la línea E “Campo con progreso” y con las estrategias relacionadas con el fortalecimiento de la infraestructura de la calidad, de la línea B “Transformación Empresarial”. Así mismo, el contenido de la línea B “Colombia naranja” del Pacto por la economía naranja suplementa lo aquí desarrollado.

### 3. METAS





Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Comercio, Industria y Turismo</b>	Promedio móvil de las exportaciones no minero-energéticas (T)	USD 23.169 millones	USD 26.084* millones		
<b>Comercio, Industria y Turismo</b>	Promedio móvil de Inversión Extranjera Directa (IED) no extractiva (T)	USD 9.221 millones	USD 10.827** millones		
<b>Comercio, Industria y Turismo</b>	Megaproyectos de inversión atraídos (T)	1	6		
<b>Hacienda y Crédito Público</b>	Tiempo de desaduanamiento en exportaciones en modo de transporte marítimo (T)	49 horas	36 horas		
<b>Hacienda y Crédito Público</b>	Tiempo de desaduanamiento en exportaciones en modo de transporte aéreo (T)	12 horas	9 horas		
<b>Hacienda y Crédito Público</b>	Tiempo de desaduanamiento en importaciones (T)	22 horas	18 horas		
<b>Hacienda y Crédito Público</b>	Porcentaje de declaraciones de importación anticipadas	12,0 %	20,0 %		

\* Esta meta es consistente con alcanzar un total de USD\$27.000 millones en el año 2022.

\*\* Esta meta es consistente con alcanzar un total de USD\$ 11.500 millones en el año 2022.

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Comercio, Industria y Turismo</b>	Internacionalización de la economía	Servicios implementados e integrados a los sistemas de información de las entidades interoperando con la plataforma Ventanilla Única de Comercio Exterior	3	7		
<b>Comercio, Industria y Turismo</b>	Internacionalización de la economía	Funcionalidades desarrolladas en la Ventanilla Única de Comercio Exterior	7	12		

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## D. Estado simple: menos trámites, regulación clara y más competencia

La regulación, al igual que la política fiscal y monetaria, es fundamental para que los gobiernos logren sus objetivos de crecimiento y desarrollo en favor del bienestar general (OCDE, 2015). Se estima que una reducción del 25 % de la carga regulatoria podría representar un crecimiento adicional del 1,5 % en el PIB (Comisión de las Comunidades Europeas, 2006), y un programa de simplificación normativa puede incrementar la productividad en 0,6 puntos porcentuales (p. p.) (Costa & Aubyn, 2012). De igual forma, una reforma que promueva la competencia puede generar un crecimiento de la productividad de entre el 12 % y el 15 % (FMI, 2010). Sin embargo, en Colombia, el exceso de regulación afecta el desarrollo de la iniciativa privada y la competencia de los mercados, lo que a su vez inhibe el aumento de la productividad.

Adicionalmente, la presión competitiva en los mercados es el mayor incentivo para que las firmas mejoren su productividad. La presión competitiva reorienta los recursos hacia actividades más productivas. En este sentido, el país requiere fortalecer la institucionalidad de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), en especial la función de vigilancia y control que ejerce, así como mejorar los instrumentos de política de libre competencia económica, para contribuir con la protección y promoción de un derecho de interés colectivo como este.

# 1. DIAGNÓSTICO

En primer lugar, se evidencia un exceso de regulación que perjudica la competitividad del país y dificulta el cumplimiento de las normas. Prueba de ello es que Colombia ocupa el puesto 123 entre 140 países en el índice de carga regulatoria del Gobierno (FEM, 2018), y el puesto 54 entre 113 países en el índice de cumplimiento regulatorio (Proyecto Mundial de Justicia, 2018).

Para reducir la carga regulatoria, el Gobierno nacional ha logrado avances por medio de programas de simplificación y racionalización normativa que se enfocan principalmente en la reducción de los trámites que deben realizar los ciudadanos y los empresarios. Entre 2015 y 2018, el Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP), como líder de la política pública de racionalización de trámites, orientó la mejora de 1.493 trámites.

De igual forma, a partir del Decreto 019 de 2012, las entidades de la rama Ejecutiva deben solicitar la aprobación al DAFP para la reglamentación de cualquier trámite. No obstante, a pesar de estos avances, se mantiene un inventario de 1.986 trámites. Así, Colombia es el tercer país de América Latina con mayores tiempos para completar un trámite (7,4 horas promedio) y los ciudadanos consideran que el 68 % de los trámites son difíciles de hacer (BID, 2018).

Además, bajo la estrategia de simplificación normativa, el Gobierno nacional expidió los decretos únicos reglamentarios de los sectores administrativos nacionales e introdujo distintos sistemas de divulgación normativa para dar a conocer la regulación a los ciudadanos<sup>34</sup>. Así mismo, MinJusticia, por medio del proyecto de depuración normativa, busca eliminar el 72 % del total de las leyes, por ser obsoletas o estar en desuso (Proyecto de Ley 199 de 2018 del Senado). No obstante, persisten los siguientes retos para la reducción de la carga regulatoria:

- El programa de simplificación y racionalización normativa no es un ejercicio periódico a cargo de las entidades, y su alcance debe ampliarse tanto a trámites, procedimientos y solicitudes como a regulaciones de alto impacto y a normas obsoletas o en desuso.
- No se tienen estrategias dirigidas a generar y aprovechar sinergias entre la Nación y los territorios para reducir la carga regulatoria y los trámites.
- El Gobierno nacional no tiene mecanismos jurídicos ni institucionales para suprimir, eliminar o modificar de manera expedita los trámites consagrados en la Ley que son engorrosos o ineficientes.
- El programa de simplificación y racionalización normativa no se concentra en aquellas regulaciones y trámites más costosos y difíciles, debido a la falta de aplicación de metodologías de evaluación de impacto en las normas vigentes<sup>35</sup>.

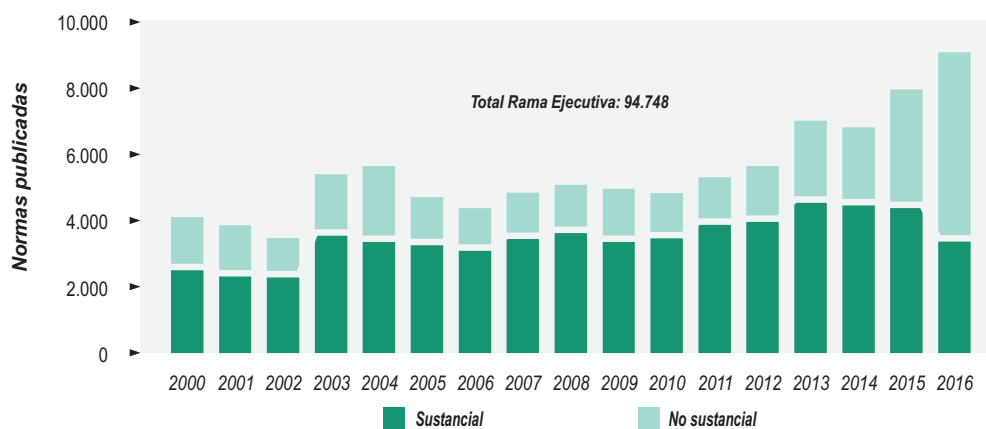
34 Para esto, se han desarrollado el Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol) (MinJusticia), el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT) (DAFP) y el Subsistema Nacional de la Calidad (SICAL) (MinComercio y el Diario Oficial, entre otros).

35 La evaluación *ex post* solo aplica a las regulaciones de las comisiones de regulación (Decreto 2696 de 2004) y a los reglamentos técnicos (Decreto 1074 de 2015).

- El proyecto de depuración normativa solo aplica a la totalidad del contenido de una ley y omite de su alcance la revisión específica de los artículos de las normas legales y las regulaciones expedidas por la rama Ejecutiva que son obsoletas.
- No existe una única herramienta estandarizada que consolide el ordenamiento jurídico vigente, de forma que permita ofrecer claridad sobre cuáles son las disposiciones aplicables y, así, garantizar la seguridad jurídica<sup>36</sup>. Esta situación dificulta el cumplimiento de la regulación<sup>37</sup> y la toma de decisiones de política pública (OCDE, 2014). Además, se generan brechas de acceso a la información, ya que no todos los sistemas de información son gratuitos para el ciudadano (Ley 1712 de 2014).
- No se cuenta con canales de denuncia ciudadana que permitan identificar los posibles riesgos de corrupción que pueden presentarse en la realización de trámites, procedimientos y acceso a la información, ni con la trazabilidad en la gestión de dichas denuncias que permita una cultura de legalidad.

En segundo lugar, un mal diseño de las normas genera costos a las empresas y ciudadanos, y se convierte en un obstáculo para la competencia y el crecimiento económico (Querbach & Arndt, 2017). Por lo tanto, en relación con el flujo de normas que se expiden, Colombia presenta una excesiva producción normativa. Solo la rama Ejecutiva a escala nacional emitió 94.748 normas entre 2000 y 2016, de las cuales 45.000 fueron de carácter sustancial<sup>38</sup>; es decir, aproximadamente siete diarias (gráfica II-14).

Gráfica II-14. Normas emitidas por la rama Ejecutiva de 2000-2016



Fuente: elaboración del DNP (2017c).

36 El SUIN-Juriscol no contiene el marco regulatorio integral, y, a pesar de que la divulgación del ordenamiento jurídico, la jurisprudencia y la doctrina jurídica se haya previsto como función de MinJusticia (Decreto 1427 de 2017, artículo. 18), dicha herramienta no ha sido adoptada por las entidades como la fuente de referencia. Así mismo, la inclusión del marco regulatorio implicaría la disposición de información a disposición de la Imprenta Nacional de Colombia, sujeta a una tarifa para su acceso.

37 Según la encuesta *Cultura política*, del DANE, el 40,6 % de los ciudadanos no cumplen con la norma por desconocimiento de esta (DANE, 2017a).

38 Se entienden como de *carácter sustancial* los actos administrativos en los que no se tratan asuntos de tipo administrativo.

Para atender esta problemática, el documento CONPES 3816 de 2014 adoptó una política integral de mejora regulatoria, con el fin de asegurar que el diseño y expedición de las nuevas normas se sustenten en evidencia y garanticen seguridad jurídica (DNP, 2017c). Igualmente, el Gobierno nacional introdujo lineamientos de técnica normativa, y estableció un control previo de aquellas regulaciones que tratan sobre trámites, reglamentos técnicos o que afectan la competencia. Por otro lado, el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 incluyó como estrategia transversal el principio de seguridad jurídica (Decreto 979 de 2017), el cual impone a las autoridades el deber de garantizar conocimiento, comprensión y confianza sobre el derecho aplicable, así como fomentar una cultura de la legalidad. No obstante, se presentan las siguientes debilidades:

- La política de gobierno de mejora regulatoria carece de obligatoriedad legal.
- No hay un conjunto común y obligatorio de requisitos mínimos para preparar regulaciones de alta calidad basadas en evidencia (OCDE, 2014), incluyendo los componentes de Análisis de Impacto Normativo (AIN).
- Hace falta una autoridad que supervise la calidad de los AIN y la evaluación *ex post* de las normas. Por ejemplo, esto es obligatorio para los reglamentos técnicos; sin embargo, no existe una entidad que cumpla dichas funciones en el arreglo institucional vigente (Decreto 1595 de 2015).
- No hay articulación entre los diversos procedimientos que se requieren previamente a la expedición de una regulación de la rama Ejecutiva a escala nacional.
- No existen lineamientos generales para la prevención del daño antijurídico<sup>39</sup> en el proceso de producción normativa.
- No se tienen mecanismos para obligar a las entidades de la rama Ejecutiva a cumplir los requisitos y procedimientos que fija la política de racionalización de trámites y mejora regulatoria.
- Hay poca divulgación y apropiación de las buenas prácticas regulatorias en el ámbito territorial y en los demás órganos del poder público.

En tercer lugar, más allá de reducir la carga regulatoria y mejorar la calidad de las nuevas regulaciones, el proceso regulatorio requiere la participación de los sujetos regulados para asegurar que las normas atiendan el interés general (OCDE, 2012). En Colombia, a pesar de existir requisitos sobre la publicidad de los proyectos de regulación (Ley 1437 de 2011 y Decreto 270 de 2017), se presentan los siguientes desafíos:

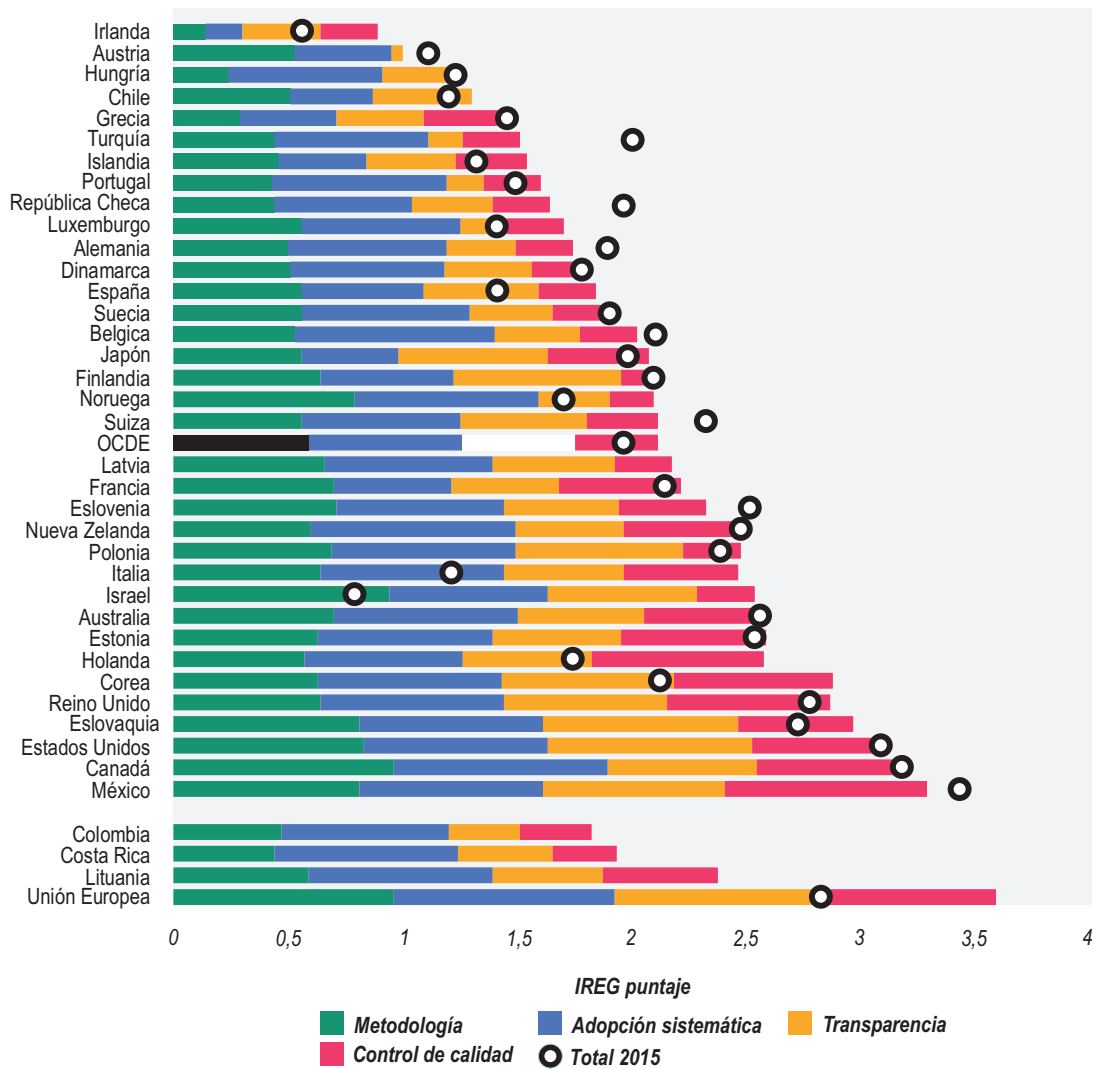
- No se tiene un procedimiento claro y homogéneo para garantizar la participación de los ciudadanos en el proceso regulatorio. Además, el término de publicidad requerido no está acorde con los estándares internacionales<sup>40</sup>.

39 La mala regulación puede causar daños a terceros, lo que genera responsabilidad del Estado. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado ha generado ahorros, pero persisten pretensiones cercanas a los \$375 billones por distintas causas; entre ellas, el daño antijurídico generado por normas que expide el Gobierno nacional.

40 Colombia tiene un periodo de consulta pública de la regulación menor que el de varios países de la OCDE: 9 de los 35 países miembros tienen 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).

- Hace falta formalizar y poner en marcha el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) como una herramienta tecnológica para facilitar la transparencia y participación en el proceso regulatorio. Así mismo, no existen espacios institucionales que faciliten que terceros realicen propuestas regulatorias o de simplificación normativa al Gobierno nacional.
- Se requieren acciones para potencializar el uso de plataformas tecnológicas para mejorar la interacción del Gobierno nacional con la ciudadanía y empresas en materia de trámites (gráfica II-15).

Gráfica II-15. Participación de terceros interesados en el proceso de regulación del Gobierno (2018)



Fuente: OCDE (2018).

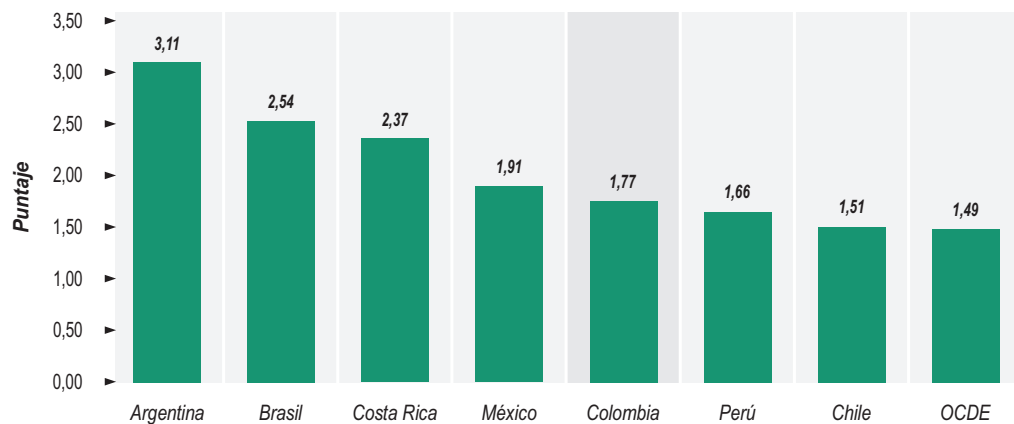


En cuarto lugar, adicional a un marco general de mejora regulatoria en la rama Ejecutiva, es importante modernizar y fortalecer las comisiones de regulación. Aunque en Colombia hay reglas mínimas para la expedición de las regulaciones de estas entidades (Decreto 2696 de 2004), las cuales incluyen procesos de participación ciudadana, es pertinente acelerar el uso de buenas prácticas regulatorias en el ejercicio de sus funciones. Además, se requiere continuar los esfuerzos para aumentar su independencia técnica, patrimonial y administrativa (OCDE, 2014).

Así mismo, es fundamental la participación temprana de las superintendencias en el proceso de diseño y preparación de la regulación para asegurar la efectiva implementación y supervisión de la norma una vez entre en vigor. También se requiere fortalecer la autonomía de estas entidades para el cabal cumplimiento de sus funciones de inspección y vigilancia.

Por último, la alta carga regulatoria también genera restricciones en materia de competencia, uno de los principales factores que afectan la productividad del país. De acuerdo con el indicador de regulación de mercados de productos (gráfica II-16), las condiciones regulatorias de Colombia son menos favorables para la competencia que en Chile, Perú y el promedio de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Gráfica II-16. Regulación de mercados de productos restrictiva de la competencia, 2013



Nota: el rango con el que se evalúa es de cero a seis, donde un mayor puntaje indica que las condiciones regulatorias del país son menos favorables a la competencia.

Fuente: OCDE (2013).

La SIC tiene como funciones supervisar, vigilar y controlar la aplicación de las normas de libre competencia económica, aunque hay oportunidades de mejora en su desempeño. En primer lugar, se destaca que el monto de las sanciones a personas jurídicas (Fedesarrollo, 2013) y la caducidad de la facultad sancionatoria de la SIC son insuficientes para disuadir a los agentes de no violar las normas de competencia. Esto se da porque, en algunos casos, grandes empresas incurren en conductas anticompetitivas frente a las cuales las sanciones máximas no resultan lo suficientemente disuasorias, y porque algunas de estas prácticas persisten a través del tiempo.

En los últimos años, ha habido un incremento sustancial en relación con los casos que la SIC debe investigar por prácticas comerciales restrictivas en los mercados. Esto se refleja en que el número de trámites pendientes aumentó de 216 en 2013 a 678 en 2016, lo que representa un incremento del 214 % (SIC, 2018). Lo anterior evidencia que existen retos para que la autoridad de competencia atienda oportunamente estos casos, por lo que se hace necesario evaluar y mejorar los instrumentos que permitan una solución rápida de investigaciones, como el programa de beneficios por colaboración, el ofrecimiento de garantías para la terminación anticipada de una investigación, entre otros instrumentos.

Además, el indicador que evalúa la promoción de la competencia por medios distintos a la aplicación de la ley ubica a Colombia por debajo de Perú, Brasil, México y el promedio de la OCDE (Alemani *et al.*, 2013). Esto refleja que existen aspectos que se pueden mejorar, para efectos de diseñar nuevos instrumentos de promoción y aplicación *ex ante* del régimen de competencia, que contribuyan a disminuir la tendencia a afectar el buen funcionamiento de los mercados. En este sentido, la inclusión del concepto de abogacía para actos administrativos de entidades regulatorias ha contribuido al fortalecimiento de la promoción de la competencia. Sin embargo, no se realiza a todo tipo de norma que la SIC considere que pueda afectar la libre competencia. Por su parte, una situación similar ocurre en materia de control de integraciones empresariales, pues en la actualidad se excluyen del mencionado control las integraciones que se presentan en los sectores financiero y aeronáutico, así como las que ocurren entre conglomerados.

En igual sentido, la estructura de la autoridad de competencia también presenta importantes retos que merecen revisión y reestructuración. Así, para proteger y promover la libre competencia económica, el país requiere un marco institucional idóneo y moderno. En especial, se destaca la necesidad de que el marco institucional garantice la independencia en la toma de decisiones, dado el alto impacto económico que pueden generar en los mercados.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

Con el fin de implementar una política integral de mejora regulatoria que garantice un marco normativo con reglas de juego claras, eficaces, y transparentes, así como trámites más simples, que generen un entorno que promueva la libre competencia económica en los sectores productivos, se establecen los siguientes objetivos: (1) disminuir la regulación y los trámites para un ambiente competitivo; (2) mejorar la calidad de la regulación para un mayor desarrollo económico y bienestar social; (3) propiciar una regulación abierta, participativa y transparente en beneficio del interés general; y (4) fortalecer la libre competencia.

## b. Estrategias

### 1) **Objetivo 1. Disminuir la regulación y los trámites para un ambiente competitivo**

#### a) *Generar un marco institucional coherente para la mejora regulatoria constante en el país*

El Gobierno nacional reglamentará la obligatoriedad de realizar AIN para la expedición de normas de alto impacto de la rama Ejecutiva a nivel nacional, así como los casos en los cuales se exceptúa su aplicación. La forma de implementación de AIN deberá ser progresiva, gradual y proporcional, y se designará al DNP como la entidad encargada de revisar la calidad de los AIN. Para lo anterior, se fortalecerá institucionalmente al DNP, considerando las sinergias entre las estrategias de mejora regulatoria e innovación pública.

#### b) *Avanzar hacia un Estado simple para reducir la carga regulatoria y los trámites a las empresas y ciudadanos*

En el marco del Comité de Mejora Normativa, que hace parte del Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional y del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, se articularán las estrategias de mejora regulatoria, depuración normativa y la política de racionalización de trámites, procedimientos y solicitudes, para que la campaña *Estado simple, Colombia ágil* sea una política permanente del Gobierno nacional, construida con la participación de los ciudadanos y el sector privado. Así mismo, se contemplarán acciones para eliminar los riesgos de corrupción en las normas y trámites.

Por lo tanto, se requiere otorgar facultades extraordinarias al presidente de la República para que expida normas con fuerza de ley que eliminen o modifiquen las normas legales que consagran trámites, procedimientos y solicitudes engorrosos e ineficientes.

El Gobierno nacional adoptará distintas prácticas regulatorias para reducir el inventario normativo, tales como:

- El uso de esquemas  $1 \times n$ <sup>41</sup>.
- Introducir cláusulas de extinción y revisión automática para ciertas regulaciones.
- Extender la estrategia de depuración normativa a las normas que expide la rama Ejecutiva y continuar los esfuerzos en los artículos específicos de las leyes.
- Mantener las acciones para compilar aquellas normas de un mismo sector, para mayor simplicidad normativa.

41 Esta regla de  $1 \times n$  obliga a que, para la expedición de una nueva norma, se deba excluir una o más disposiciones que tengan, como mínimo, el mismo costo de la nueva propuesta.

- Evaluar los costos administrativos de los trámites priorizados de conformidad con los lineamientos que determine el DAFP, de modo que se puedan plantear metas de reducción de trámites en términos de costos.

Generar sinergias entre la Nación y los territorios, con el objetivo de simplificar trámites, procedimientos y solicitudes en una misma cadena productiva o sectorial. De igual manera, implementar buenas prácticas regulatorias, con el fin de promover el emprendimiento en las regiones, a través del fortalecimiento de capacidades institucionales, la promoción de experiencias exitosas y el fomento de buenas prácticas dentro de la administración pública.

Las entidades reguladoras de la rama Ejecutiva a nivel nacional deberán aplicar metodologías de evaluación *ex post* de forma periódica a las normas más costosas de su sector, de conformidad con los lineamientos que fije el Gobierno nacional, con el objetivo de determinar si se deben mantener, derogar o modificar, bajo la estrategia de simplificación y evaluación del inventario normativo.

Dada la existencia de varios sistemas de divulgación de normas, MinJusticia fortalecerá el Sistema Único de Información Normativa (SUIN-Juriscol) para liderar la consolidación del ordenamiento jurídico de carácter general y promover la difusión de la jurisprudencia. Para esto, la Imprenta Nacional de Colombia facilitará el acceso y uso de la información del *Diario Oficial* a dicho ministerio. Además, se requiere garantizar la gratuidad en los sistemas de información pública previos a la expedición de la Ley 1712 de 2014.

El DNP, en coordinación con el Imprenta Nacional de Colombia, liderará la creación de un observatorio de mejora regulatoria para hacer seguimiento a la producción normativa en el país, mediante el uso de herramientas tecnológicas.

## **2) Objetivo 2. Mejorar la calidad de la regulación para un mayor desarrollo económico y bienestar social**

### ***a) Asegurar que las nuevas regulaciones que se expidan sean claras, basadas en evidencia y generen seguridad jurídica***

Hacer obligatorio el uso del AIN antes de la expedición de aquellas regulaciones de la rama Ejecutiva a nivel nacional que tengan un impacto significativo en la sociedad y en la economía, de conformidad con los lineamientos que determine el Gobierno nacional. Esta herramienta permite evaluar los impactos —económicos, sociales y ambientales (Deighton-Smith, 2016)— de las diferentes alternativas dirigidas a solucionar un problema, en aras de seleccionar aquella que más propicie beneficios en términos de eficiencia económica y social. La implementación del AIN considerará de manera especial las normas que generen impactos sobre las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), formalización y emprendimiento, bajo el principio de proporcionalidad. Además, se adoptarán acciones para mejorar el acceso y la calidad de la información que sirve como insumo para construir una regulación basada en evidencia.

El Comité de Mejora Normativa fijará los lineamientos generales para mejorar la calidad de la regulación y armonizar los distintos requisitos previos para la preparación de los proyectos de regulación de la rama Ejecutiva a nivel nacional. Dentro de estos lineamientos, es de gran importancia que los reglamentos técnicos cumplan con las normas aplicables y sean consecuentes con las buenas prácticas internacionales, particularmente con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). Además, dicho Comité hará seguimiento al cumplimiento de las acciones dirigidas a mejorar la calidad de la producción normativa con la participación de ciudadanos, expertos y el sector privado.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica señalará los lineamientos generales para la prevención del daño antijurídico en el proceso de producción normativa.

El Comité de Mejora Normativa desarrollará los lineamientos y acciones para que la regulación fomente la innovación y se adapte de manera ágil y eficaz a los cambios que genera el uso de nuevas tecnologías (*big data*, *blockchain*, inteligencia artificial, etc.) en el mercado.

El DNP fortalecerá la estrategia de generación de capacidades para la efectiva implementación de las herramientas de mejora regulatoria por parte de las entidades de la rama Ejecutiva, y extenderá sus acciones a entidades territoriales y demás órganos del poder público.

El Gobierno nacional implementará mecanismos para que las comisiones de regulación y las superintendencias cuenten con mayor fortaleza técnica y autonomía en el ejercicio de sus funciones, particularmente, en relación con el nombramiento, remuneración, calidades e inhabilidades de los comisionados, así como con el presupuesto, ingresos propios y sanciones de estas entidades. Igualmente, propenderá por normas transversales y homogéneas en materia de regulación, supervisión y vigilancia.

### **3) Objetivo 3. Propiciar una regulación abierta, participativa y transparente en beneficio del interés general**

#### ***a) Generar mayor publicidad, participación y transparencia en el proceso regulatorio***

El Gobierno nacional definirá un plazo mínimo de consulta pública proporcional y homogéneo para los actos de la rama Ejecutiva considerando las buenas prácticas internacionales. Esta consulta implicará la obligatoriedad para que las autoridades den respuesta a los comentarios para finalizar el proceso de consulta pública del proceso regulatorio. De igual manera, establecerá un procedimiento para que las entidades reguladoras consideren las propuestas de regulación y de simplificación normativa presentadas por los ciudadanos y por terceros.

El DNP pondrá en marcha el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) para la publicidad y participación de los ciudadanos en la Agenda Regulatoria y en los proyectos de regulación de la rama Ejecutiva a escala nacional. Este sistema garantizará espacios de consulta y participación de los sujetos regulados y demás actores en la realización del AIN. El DAFP, en coordinación con el

DNP, liderará acciones estratégicas de participación ciudadana en dicho sistema. Igualmente, el DNP y MinJusticia establecerán la forma en que el SUCOP se integre con el SUIN-Juriscol, con el fin de posibilitar el conocimiento de los cambios de regulación que puedan afectar la normativa vigente.

El DAFP y MinTIC definirán estrategias transversales para agrupar cadenas de trámites, mediante ventanillas únicas y expedientes electrónicos, entre otros instrumentos, incluyendo mecanismos de interoperabilidad. Estas acciones deberán priorizar aquellos trámites que más afectan a los ciudadanos y empresarios para facilitar el ejercicio de derechos, eliminar riesgos de corrupción y aumentar la competitividad del país.

El DAFP y MinTIC brindarán lineamientos para garantizar que cualquier nuevo trámite brinde un canal digital para su realización en los casos técnicamente posibles, con el objetivo de que en el 2030 todos los trámites sean digitales. Para esto, se requiere fortalecer las habilidades digitales en los funcionarios públicos.

MinTIC, la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y las demás entidades competentes deben fortalecer las acciones encaminadas a la implementación de la identidad digital para la gestión y entrega de servicios del Estado, así como para la realización de trámites.

#### **4) Objetivo 4. Fortalecer la libre competencia**







##### *a) Fortalecer el marco normativo e institucional relacionado con la promoción y protección de la libre competencia económica*

El fortalecimiento del marco normativo e institucional relacionado con la promoción y protección de la libre competencia económica permitirá responder de manera idónea a las realidades de los mercados, prevenir la realización de prácticas anticompetitivas y restablecer el orden económico cuando se violen las normas de competencia. Para ello, se proponen las siguientes estrategias:

- La SIC reformará su estructura institucional para lograr una mayor efectividad en el cumplimiento de la política de competencia en Colombia. Como parte de ello, se contemplarán mecanismos que garanticen la independencia y autonomía en la toma de decisiones en materia de libre competencia económica.
- La SIC diseñará, reformará e implementará el marco normativo en materia de promoción y protección de la libre competencia económica, que considerará, entre otros, los siguientes aspectos:
  - » Unificación de las disposiciones en materia de libre competencia económica en un solo cuerpo normativo.
  - » Fortalecimiento del control de integraciones empresariales a nivel vertical, horizontal y de conglomerados, y eliminación de sectores con excepciones de control por la SIC.



- » Ampliación de la facultad de emitir conceptos de abogacía de oficio a proyectos normativos y a normas vigentes, de escalas nacional y local.
- » Mejoramiento del régimen sancionatorio de la SIC, con el fin de hacerla más efectiva para disuadir a todos los agentes de violar las normas de libre competencia económica.
- » Ampliación de los límites en los términos de caducidad de la facultad sancionatoria.

### 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Comercio, Industria y Turismo</b>	Competencia doméstica del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial	3,77	4,11		
<b>Función Pública</b>	Acciones de racionalización de trámites de alto impacto (T)	1.493	3.093		
<b>Planeación Nacional</b>	Índice de Carga Regulatoria del Gobierno nacional (T)	2,6	2,9		

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Comercio, Industria y Turismo</b>	Ambiente regulatorio y económico para la competencia y la actividad empresarial del país	Mercados monitoreados para la prevención de infracciones al régimen de libre competencia	No disponible	8		

Fuente: DNP, sectores.

## E. Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural

El análisis de los territorios rurales y de sus atributos económicos, ambientales, sociales y culturales, desde las categorías de ruralidad<sup>42</sup>, permite establecer estrategias diferenciadas encaminadas a mejorar la competitividad y avanzar hacia la inclusión social y productiva de la población rural<sup>43</sup>.

La contribución del sector agropecuario a la economía colombiana ha sido importante: en 2017 aportó el 6,9% del valor agregado total (DANE, 2018) y generó el 16,7% del empleo nacional (DANE, 2017d). No obstante, el sector refleja las consecuencias de la debilidad de las políticas de desarrollo agropecuario y rural del pasado y afronta grandes desafíos estructurales para su competitividad. Así mismo, la revisión de políticas agrícolas en Colombia de la OCDE (2015) confirma que las iniciativas implementadas han sido pobres y en este sentido se demandan importantes cambios estructurales. En particular, persisten la baja productividad y la debilidad de las cadenas de valor y de los sistemas de inocuidad alimentaria y de salud animal y vegetal, que impiden el aprovechamiento de los mercados, tanto internos como externos.

El desarrollo rural con enfoque territorial exige el fortalecimiento de una arquitectura institucional adecuada y mejoras en la gobernanza y coordinación de las políticas para enfrentar los retos derivados de: (1) la incidencia de la pobreza<sup>44</sup> y de los atrasos en el desarrollo humano de la población rural; (2) la deficiente infraestructura en materia de provisión de bienes y servicios públicos; (3) los conflictos de uso del suelo que afectan negativamente la inversión, el desarrollo y la sostenibilidad ambiental de los sistemas productivos; (4) el débil proceso de consolidación de la Reforma Rural Integral<sup>45</sup>; (5) la inequidad en el empoderamiento social y económico de la mujer rural; (6) el limitado desarrollo de las actividades no agropecuarias y conexas; (7) la

42 Las cuatro categorías de ruralidad elaboradas por el DNP en el marco de la Misión para la Transformación del Campo (MTC) son: (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 los 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.

43 Sin embargo, las políticas agropecuarias implementadas han carecido, en su mayoría, de una aproximación territorial que dé cuenta de las diferentes condiciones competitivas que caracterizan las distintas regiones del país (Penagos, Tobón, Pérez, Ospina & Sánchez, 2018).

44 En las cabeceras municipales, la incidencia de la pobreza multidimensional en 2017 fue del 11,4% y la de la pobreza monetaria fue del 24,2%; mientras que en los centros poblados y rural disperso la pobreza multidimensional fue del 36,6% y la pobreza monetaria fue del 36,0% (DANE, 2018). La proporción de la población rural que conforma la clase media es del 9,5%, mientras que en las cabeceras urbanas es del 37,2%.

45 La Reforma Rural Integral, como primer punto del Acuerdo Final para la Paz, comprende tres pilares: (1) el acceso y el uso de la tierra; (2) los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial; y (3) los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral. Los ejes transversales son la participación comunitaria, la gobernanza multinivel, el enfoque territorial y la promoción de la agricultura familiar.



falta de abastecimiento y de disponibilidad alimentaria para el consumo interno, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria; (8) la débil institucionalidad sectorial, tanto a escala nacional como territorial; (9) el ilimitado acceso de los productos agropecuarios colombianos a los mercados internacionales; y (10) los bajos niveles de agroindustrialización y de agregación de valor.

Para abordar las múltiples complejidades del sector agropecuario, y teniendo en cuenta los aportes de la Misión para la Transformación del Campo (MTC) (DNP, 2015), esta línea propone el desarrollo de un conjunto de estrategias que incluyen la regularización de la propiedad; el ordenamiento productivo y desarrollo de clústeres y cadenas de valor agroindustriales; el fortalecimiento de los sistemas de inocuidad alimentaria; la admisibilidad sanitaria y el aprovechamiento de los mercados externos; la provisión de bienes y servicios públicos; la reforma a los instrumentos de crédito y el manejo integral de los riesgos; la generación de ingresos de los hogares rurales a partir de actividades no agropecuarias; y la consolidación de la institucionalidad sectorial.

La puesta en marcha de estas estrategias, junto con las acciones e inversiones complementarias de otros sectores que son clave para la competitividad agropecuaria como el transporte, la electrificación, la conectividad y la logística, catalizarán la transformación productiva del campo y el desarrollo rural, abriendo paso a la generación de oportunidades y bienestar para la población rural, base de un modelo de crecimiento competitivo, incluyente y sostenible<sup>46</sup>.

## 1. DIAGNÓSTICO

### a. Limitado acceso, formalización y regularización de los derechos de propiedad

Solo el 37,4 % de los hogares rurales tiene acceso a la tierra (DANE, 2011), y de estos hogares el 59 % presenta informalidad en la propiedad. Según el III Censo Nacional Agropecuario (CNA), las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) de menos de 5 hectáreas representan el 70,4 % del total de UPA y ocupan el 2,1 % del área censada; en contraste, aquellas con más de 2.000 hectáreas participan con el 0,1 % del total de las UPA y abarcan el 70,5 % del área censada. Además, el 74 % de los municipios, que cubren el 67 % del área rural del país y el 63 % de los predios rurales, tiene su catastro rural desactualizado<sup>47</sup>.

46 Esto se complementa con el Pacto por la equidad, línea F “Trabajo decente”, en particular, con las *Estrategias para emprendimientos agropecuarios: Promover la creación y fortalecimiento de los esquemas asociativos que tengan una vocación empresarial agropecuaria y con la Estrategia para emprendimientos no agropecuarios en municipios rurales y rurales dispersos*.

47 Estadísticas Catastrales Nacionales por Municipio, vigencia 2018. Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Subdirección de Catastro y Catastros descentralizados (Antioquia, Bogotá, Cali, Medellín y Delegación Barranquilla).

Como se explica en el Pacto de equidad para las mujeres, línea G “Mujeres rurales”, persisten retos por superar en materia de equidad de la mujer. En el caso específico de la formalización de los derechos de propiedad, se evidencia que por cada 8 hombres beneficiados por los programas de acceso y gestión jurídica de tierras, solo 5 mujeres lo son; adicionalmente solo el 38 % de los baldíos adjudicados entre septiembre de 2016 y agosto de 2018 correspondieron a mujeres<sup>48</sup>.

## b. Uso ineficiente del suelo y desarrollo limitado de cadenas de valor agroindustriales

Persisten retos en el uso eficiente del suelo rural y la consolidación de cadenas de valor agroindustriales que permitan la transformación productiva del sector. Por un lado, hay sobreutilización<sup>49</sup> y subutilización en el suelo, del orden del 11,7 % y 13,1 %, respectivamente. Por otro lado, por cada km<sup>2</sup> de tierra arable en Colombia se generaron USD 33.200 en 2013, lo que equivale al 19 % de la productividad en los países de la OCDE<sup>50</sup>. Estas dinámicas en el uso del suelo, asociadas a prácticas ineficientes de producción, impiden que el país aproveche plenamente su potencialidad agropecuaria y cuente con una mayor disponibilidad de alimentos (Pacto por la equidad, línea D “Alianza por la seguridad alimentaria”).

El Sistema de Información de Gestión y Desempeño de Organizaciones de Cadenas (SIOC), de MinAgricultura, ha reconocido 38 cadenas productivas (MADR, 2018); y el Sistema de Seguimiento, Medición y Evaluación (SSME) para iniciativas clúster<sup>51</sup> registró 15 de ellas relacionadas con el sector agropecuario. Sin embargo, estos programas no han llevado a la consolidación de los clústeres agroindustriales, dado que no se han desarrollado desde una perspectiva multisectorial. Existe también el precedente del Programa de Transformación Productiva, de MinComercio, que diseñó planes de negocios para 9 sectores agropecuarios con acompañamiento de MinAgricultura. No obstante, en su proceso de implementación no se llevaron a cabo mayores ajustes para garantizar los objetivos definidos en los planes de acción, ni se proveyeron los bienes públicos sectoriales<sup>52</sup> que permitieran la consolidación de clústeres agroindustriales para los sectores intervenidos.

48 Cifras de la Agencia Nacional de Tierras, con corte a 2018.

49 Sobreutilización por actividades agropecuarias y forestales.

50 Documento CONPES 3934 *Política de Crecimiento Verde*.

51 Este sistema es gestionado por el Consejo Privado de Competitividad, a través de la Red Clúster, con corte al 29 de octubre de 2018.

52 Documento CONPES 3866 *Política Nacional de Desarrollo Productivo*.

### c. Baja capacidad de gestión de riesgos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad de los alimentos

En materia de gestión de riesgos en la producción primaria, la autoridad sanitaria atiende un porcentaje reducido de enfermedades y plagas (pecuarias y agrícolas), con respecto a los listados de los referentes internacionales (9,4 % y 6,3 %, respectivamente). Así mismo, hay una insuficiente destinación de recursos presupuestales destinados al Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y al Invima para superar las múltiples plagas, enfermedades, contaminantes y peligros biológicos y químicos que son propios de un país ubicado en el trópico. En relación con el estatus sanitario y fitosanitario, el país solo cuenta con algunas áreas libres para peste porcina clásica y mosca de la fruta. Recientemente, se perdió el estatus de “país libre de aftosa con vacunación” por decisión de la Organización Mundial de Sanidad Animal, ante el brote de la enfermedad en algunos departamentos. Además, persiste el reto de lograr la implementación efectiva en las regiones del Decreto 1500 de 2007, que contiene la normatividad sobre inspección, vigilancia y control a lo largo de la cadena cárnica.

En términos de inocuidad agroalimentaria, no se cuenta con una política integral de inocuidad y trazabilidad agropecuaria, lo cual se evidencia en que: (1) solo el 21 % de las 42 principales cadenas productivas cuentan con reglamentación con el enfoque *de la granja a la mesa*; (2) persiste una alta incidencia de enfermedades transmitidas por alimentos; y (3) existe la dificultad de identificar y controlar los riesgos asociados a la inocuidad agroalimentaria.

En lo referente al comercio internacional y la admisibilidad sanitaria, se ha logrado la admisibilidad para 106<sup>53</sup> productos agropecuarios. Sin embargo, aún no se cuenta con un plan integral de admisibilidad y aprovechamiento comercial de los tratados de libre comercio firmados por el país, el cual debería identificar y gestionar intersectorialmente los obstáculos para el acceso de los productos que conforman la apuesta exportadora, al igual que reducir el número de rechazos de los productos colombianos en los mercados internacionales. Avanzar en esta tarea exige un trabajo disciplinado y articulado del sector público con el privado para focalizarse en productos potenciales, ajustar los sistemas productivos a las medidas sanitarias y fitosanitarias exigidas; y fortalecer los sistemas de inspección, vigilancia y control de alimentos, especialmente en las fronteras.

Aunado a lo anterior, hay debilidad en la articulación entre las autoridades sanitarias (el ICA, el Invima y las secretarías departamentales y municipales de salud) para la inspección, vigilancia y control sanitario de los alimentos que llegan a la mesa de los colombianos, y existe una baja capacidad técnica, científica, metrológica y de calibración de los laboratorios de estas autoridades.

---

53 De 106 productos agropecuarios colombianos con acceso sanitario obtenido entre 2010 y 2017 para su ingreso a otros países, en 2017 solo se exportaron 36.

## d. Insuficiente provisión de equipamiento y servicios sectoriales para la competitividad agropecuaria

Una de las principales razones de la baja productividad del sector agropecuario es la debilidad en la provisión de equipamientos y servicios sectoriales. Tan solo el 16,5 % de las UPA declaró haber recibido asistencia técnica para el desarrollo de la actividad agropecuaria (DANE, 2015)<sup>54</sup>. Por otro lado, la cobertura del riego representa el 6 % de 18,4 millones de hectáreas potenciales para la infraestructura de adecuación de tierras<sup>55</sup>. En materia de conectividad, logística y transporte persisten debilidades que van en detrimento de la competitividad sectorial: (1) ausencia de planificación vial para el desarrollo de encadenamientos productivos, aunada al deterioro del 75 % de la red vial terciaria<sup>56</sup>; (2) la carencia de servicios logísticos; y (3) la baja cobertura de conexión a internet (tan solo el 17 % de los hogares rurales tiene conexión) (DANE, 2017c). Esto se debe, en parte, a que la inversión del sector en la provisión de bienes y servicios públicos representó en promedio el 42 % del total de la inversión pública sectorial<sup>57</sup>; mientras que el resto de inversión se destinó al fortalecimiento institucional y a apoyos directos entre los años 2010 y 2018. Al mismo tiempo, esta situación refleja la debilidad en la complementación de la inversión de otros sectores claves para la competitividad agropecuaria, como los de transporte, electrificación, comunicaciones y logística.

En cuanto a la comercialización, existen limitantes para el posicionamiento de los productos agropecuarios en los mercados domésticos y externos, entre las cuales están: fallas de acceso a la información, debilidades relacionadas con la inocuidad y sanidad agropecuaria, altos niveles de intermediación, volatilidad de precios e incapacidad de los pequeños productores para comercializar grandes volúmenes de producción.

Respecto a las dinámicas del comercio internacional, a pesar de que en 2017 la balanza comercial agropecuaria y agroindustrial registró un superávit de USD 1.618 millones, la oferta se encuentra altamente concentrada, puesto que el 86 % de las exportaciones se ubicó en nueve productos, y el 54 % en cuatro mercados<sup>58</sup>, a pesar de contar con 16 tratados de libre comercio firmados.

Entre los principales obstáculos para diversificar la oferta exportable del país, se identifican las fallas derivadas de los mercados, la deficiente infraestructura y logística para la exportación de productos agropecuarios y las debilidades de la gestión de admisibilidad sanitaria.

54 Cabe resaltar que los ingresos promedio per cápita de las UPA de los pequeños productores agropecuarios que reciben asistencia técnica fueron 2,2 veces mayores que el ingreso promedio per cápita de las que no reciben asistencia técnica (Leibovich, Botello, Estrada & Vásquez, 2013).

55 Documento CONPES 3926 *Política de Adecuación de Tierras 2018-2038*.

56 Documento CONPES 3857 *Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria*.

57 Este cálculo (periodo 2010-2018) involucra la provisión de bienes públicos para la competitividad y para el desarrollo rural del reporte de ejecución presupuestal del Sistema Integrado de Información Financiera de MinHacienda.

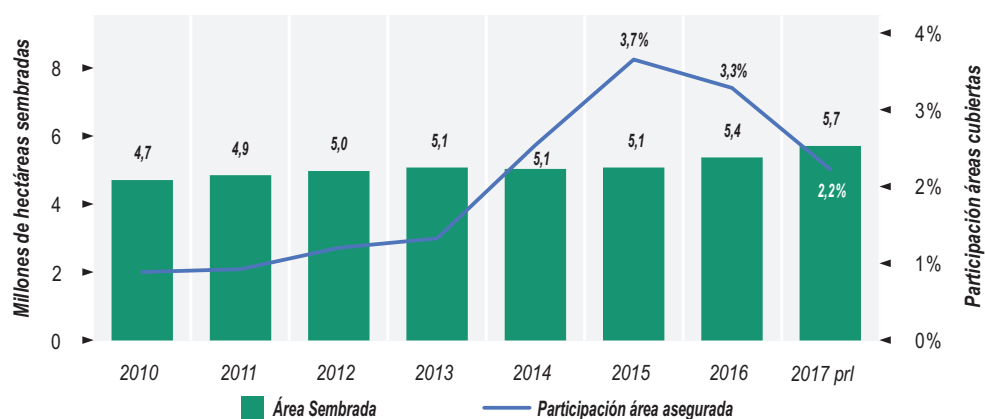
58 En 2017, se exportaron USD 7.368 millones. Los nueve productos son: banano, café, palma de aceite, plátano, azúcar y artículos de confitería, flores, grasas y aceites y preparados a base de cereales. Los cuatro mercados son: Estados Unidos, Bélgica, Países Bajos y Japón.

## e. Desconocimiento del impacto de los incentivos otorgados a través de instrumentos financieros sobre la productividad y la baja cobertura de los instrumentos para la gestión del riesgo

El Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) y las Líneas Especiales de Crédito (LEC) se fortalecieron entre 2008 y 2018, mediante importantes partidas presupuestales. No obstante, excepto para la caficultura<sup>59</sup>, no existen evaluaciones de impacto recientes que indiquen si estos incentivos han mejorado la productividad o la generación de ingresos de los hogares rurales<sup>60</sup>. Por otra parte, y considerando que el sector agropecuario presenta las mayores emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI)<sup>61</sup>, se requiere el desarrollo de instrumentos financieros que incentiven actividades que aporten a la reducción de emisiones con efecto invernadero, el uso eficiente del agua y del suelo, y la disminución de impactos ambientales derivados de la producción agropecuaria.

Así mismo, se presenta una baja cobertura de los instrumentos de gestión del riesgo: el área agrícola asegurada solo representa el 2,2 % del área total sembrada y en el mejor año (2015) apenas llegó al 3,7 % (gráfica II-17). Por otro lado, en 2015 se suspendieron los programas de coberturas cambiarias, lo cual implica un riesgo ante la volatilidad de los precios de los productos básicos y la fluctuación de la tasa representativa del mercado.

Gráfica II-17. Evolución de las hectáreas sembradas y la participación del área asegurada, 2010-2017



Fuente: elaboración del DNP, a partir de FINAGRO (2017), y MADR (2017).

59 Rueda (2017) y Silva Restrepo (2012). Estas evaluaciones muestran resultados positivos de estos dos programas sobre la productividad y la generación de ingresos de los hogares caficultores.

60 La última evaluación data de 2011 (Econometría Consultores S. A., 2011), y no encontró evidencia de mejoras en ingresos y productividad.

61 Según cifras de la Misión de Crecimiento Verde, el sector agropecuario presenta las mayores emisiones de gases efecto invernadero, con el 61,2 % del total, ocasionado, principalmente, por la ganadería y el cambio de uso de los bosques que se transforman en pastizales.

Por otra parte, en los últimos años se ha dado poco impulso a las inversiones que se pueden realizar a través del Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo, ya que desde el 2009 este fondo no ha desarrollado nuevos proyectos para dinamizar economías regionales.

Finalmente, a la par que la inclusión financiera en las áreas urbanas (87,2 %) supera significativamente a la de las rurales (65,1 %) y rurales dispersas (54,7 %) (Banca de las Oportunidades, 2018), el acceso al crédito de las mujeres rurales es bajo en comparación con el de los hombres. En este último aspecto, de 445.000 operaciones crediticias nacionales, por un valor de \$14,7 billones en el año 2017, los hombres fueron destinatarios del 66,2 % de las operaciones y del 25,2 % del valor desembolsado, mientras que el registro para las mujeres fue del 27 % y 6,5 %, respectivamente. El monto restante de los desembolsos estuvo dirigido a personas jurídicas (DNP, 2017a).

## f. Limitado desarrollo y aprovechamiento de las actividades no agropecuarias en los territorios rurales

La ruralidad va más allá de las actividades agropecuarias, y también de la clasificación del DANE de las “zonas resto”<sup>62</sup>. De acuerdo con las categorías de ruralidad de la MTC (DNP, 2015), el 30,4 % (14,5 millones) de la población es rural, del cual el 62,5 % (9,06 millones) reside en municipios rurales o rurales dispersos. Una parte importante de estos territorios se ubica por fuera de la frontera agrícola o bajo condiciones agroecológicas que no permiten, en principio, que las actividades agropecuarias sean una alternativa económica para la dinamización de los territorios rurales, como sí lo pueden ser actividades como el turismo sostenible o la conservación ambiental. Por otro lado, en territorios donde las actividades agropecuarias constituyen un renglón importante de la actividad económica, ellas coexisten y muchas veces están relacionadas con un conjunto de actividades no agropecuarias que amplían las opciones de ingreso y empleabilidad de los hogares rurales.

Un factor importante para aprovechar el mayor valor agregado de las actividades no agropecuarias rurales es la formación del capital humano en las zonas rurales para desarrollar actividades calificadas. Solo el 1,1 % de la matrícula en educación superior se localizó en áreas rurales y rurales dispersas, cifra menor a lo reportado en 2010, cuando el 2,9 % de la matrícula estaba en estos municipios (MinEducación, 2017)<sup>63</sup>. Esto refleja un bajo acceso a la educación superior de quienes se localizan en las áreas rurales.

En relación con el mercado laboral, apenas el 38,2 % de los ocupados en los municipios rurales y rurales dispersos desarrollan actividades no agropecuarias, pese a que estas generan el 85,3 % del valor agregado total (DANE, 2014) y que la capacidad de generación de ingresos de las actividades no agropecuarias (94,5 % del SMMLV) supera las agropecuarias (69,7 % del SMMLV) (tabla II-3).

62 Corresponde a los centros poblados y rural disperso.

63 Sistema Nacional de Información en Educación Superior (SNIES).

Tabla II-3. Participación e ingreso mensual. Centros poblados y rural disperso, 2017

Sector	Participación de ocupados	Ingreso mensual como porcentaje del SMMLV
Agropecuario	61,8%	69,7%
Comercio, hoteles y restaurantes	12,7%	66,8%
Servicios comunales, sociales y personales	8,2%	133,6%
Industria manufacturera	6,3%	86,5%
Construcción	3,6%	100%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,4%	85,5%
Explotación de minas y canteras	1,8%	100,5%
Actividades inmobiliarias	1,7%	129,8%
Suministro de electricidad	0,2%	139,1%
Intermediación financiera	0,2%	162,8%

Fuente: elaboración del DNP, a partir de Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de (DANE, 2017d).

El aprovechamiento y potencialización de las actividades rurales no agropecuarias se relacionan con el desarrollo de las cadenas agroalimentarias, el aprovechamiento de los vínculos urbano-rurales y la diversificación de los mercados laborales asociados a la urbanización, estrategias que se desarrollan en el Pacto por la descentralización, línea B “Conectividad y vínculos entre la ciudad y el campo” y línea C “Desarrollo urbano y Sistema de Ciudades”.

### g. Limitada capacidad institucional para mejorar la competitividad agropecuaria y las condiciones socioeconómicas de pobladores rurales

Persisten deficiencias y cuellos de botella que limitan la gestión integral y multisectorial de las instituciones del sector agropecuario, como lo evidenció la MTC. Por una parte, MinAgricultura requiere fortalecer su liderazgo y capacidad en la formulación de la política de desarrollo rural integral y corregir la duplicidad de funciones con algunas de las entidades adscritas y vinculadas, fortaleciendo su rol en la gestión y articulación intersectoriales y territoriales. Por otra parte, la debilidad para realizar una programación presupuestal orientada a resultados, el seguimiento en la ejecución de la inversión pública y la ausencia de un sistema de información unificado que apoye la toma de decisiones y se relacione con otros sistemas de información públicos han debilitado la institucionalidad sectorial.

Así mismo, se deberá buscar que tanto los instrumentos de planeación e intervención en el territorio, como los mecanismos de participación del Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de Desarrollo Rural<sup>64</sup>, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) y los Consejos Seccionales de Agricultura (CONSEA), se racionalicen y tengan las capacidades necesarias para articular de manera eficiente las orientaciones de la política agropecuaria con las realidades territoriales y relacionamiento con el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y otros sistemas de planificación regionales.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

Impulsar la transformación productiva, la competitividad agropecuaria y agroindustrial y el desarrollo rural, promoviendo condiciones que dinamicen la provisión de bienes y servicios, la inversión privada, la innovación y el emprendimiento para la generación de oportunidades de crecimiento y bienestar de toda la población rural.

### b. Estrategias

#### 1) **Objetivo 1. Crear las condiciones para que la tenencia de la tierra y el ordenamiento productivo habiliten el desarrollo agropecuario y la inclusión productiva y la seguridad jurídica**

- MinAgricultura promoverá la distribución equitativa de la tierra, utilizando como fundamento los procesos de caracterización del territorio, a través del barrido predial masivo que adelantará la Agencia Nacional de Tierras (ANT), en calidad de gestor catastral. Este proceso contará con el apoyo del IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). Lo anterior permitirá avanzar en el esclarecimiento de las condiciones reales del territorio, mejorar la intervención institucional por oferta, facilitar la prestación de bienes y servicios sectoriales requeridos para acceder a la tierra y promover un ordenamiento productivo.
- MinAgricultura impulsará el acceso inclusivo a la tierra, mediante la definición y reglamentación de su uso y beneficios, para que responda a las realidades del territorio y del país, de forma que se garantice una mayor capacidad de gestión, control y claridad sobre los predios de la Nación

<sup>64</sup> Creado por medio de la Resolución 164 de 2004, tiene por finalidad planificar y ejecutar la política sectorial y de desarrollo rural, los programas especiales y la prestación de servicios agropecuarios pesqueros, forestales comerciales y de desarrollo rural en el nivel territorial.



y se haga efectivo el cumplimiento de la función social de la propiedad en el campo. Así mismo, adoptará las medidas de carácter administrativo y legal para facilitar la implementación del ordenamiento social y productivo de la tierra, mediante el establecimiento de procedimientos que permitan mayor agilidad en los tiempos de respuesta al ciudadano.

- MinAgricultura fortalecerá los procesos de inclusión de las mujeres dentro de los registros creados para los sistemas de información, dotación y formalización de tierras.

## **2) Objetivo 2. Promover la transformación productiva agropecuaria, por medio del ordenamiento de la producción, el desarrollo de clústeres y cadenas de valor agroindustriales, que integren la producción industrial con la de pequeños y medianos productores**

- MinAgricultura formulará e implementará una estrategia de ordenamiento productivo de la frontera agrícola nacional<sup>65</sup> y, con el apoyo de la UPRA, realizará una zonificación que promueva el uso eficiente de las tierras para fines productivos<sup>66</sup>. Todo esto se desarrollará con un enfoque de sostenibilidad ambiental, y que desestime la sobreutilización y la subutilización del uso del suelo. Esto se realizará de conformidad con el Pacto por la descentralización, línea A “Políticas e inversiones para el desarrollo”, Objetivo b “Armonizar la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial”.
- MinAgricultura, con el apoyo de la UPRA y Agrosavia, impulsará el desarrollo de procesos de planificación agropecuaria integrales, que articulen las zonificaciones de aptitud del uso del suelo con oferta tecnológica, para la consolidación de cadenas de valor agroindustriales que integren a pequeños productores (entre ellos, los de la Agricultura Campesina, Familiar, y Comunitaria [ACFC]), y a medianos y grandes productores. El desarrollo de dichas cadenas buscará garantizar la seguridad alimentaria, el abastecimiento y suministro de alimentos y productos a la demanda del mercado nacional e internacional, así como el desarrollo de una agricultura climáticamente inteligente.
- MinAgricultura, en coordinación con MinComercio, MinTransporte, el DNP y MinTrabajo, desarrollará áreas de transformación productiva agroindustrial, por medio de la articulación de la oferta institucional, tanto para la conformación de cadenas de valor bajo el enfoque de clústeres, como para la consolidación de conglomerados agropecuarios existentes. Para ello, se elaborará una metodología que identificará y priorizará los conglomerados productivos

65 Se define frontera agrícola nacional como el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley (Resolución 261 de 2018 de MinAgricultura). La frontera agrícola asciende a 40,1 millones de hectáreas, de un total de 114,1 millones de hectáreas que comprenden el área continental de Colombia. Es importante tener en cuenta que la frontera agrícola nacional no aplica para análisis prediales, los cuales requieren ser complementados con estudios detallados o con información primaria.

66 Con este fin, se analizarán el grado de desarrollo y las estrategias de fortalecimiento de figuras normativas de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural que permitan planificar y orientar diversos instrumentos de política del sector agropecuario, tales como las Zonas de Reserva Campesina, Zonas de Desarrollo Empresarial (Ley 160 de 1994) y las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Ley 1776 de 2016), entre otras amparadas en la ley.

agroindustriales existentes y las zonas con potencial agropecuario de nuevos clústeres. Las estrategias deberán contemplar intervenciones coordinadas entre el sector público y el privado, y serán consistentes con los lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo Productivo<sup>67</sup>.

- MinAgricultura desarrollará instrumentos para la planificación de bienes y servicios públicos, basados en los ejercicios de ordenamiento de la producción agropecuaria que optimicen la oferta en función de la demanda; promoviendo la agricultura por contrato, los encadenamientos productivos y otros mecanismos para lograr un mercado agropecuario más competitivo. Lo anterior se desarrollará atendiendo las estrategias del Pacto por el emprendimiento, línea B “Transformación empresarial”.

### **3) Objetivo 3. Fortalecer las capacidades de gestión de riesgos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad de los alimentos, con énfasis en admisibilidad sanitaria y en el aprovechamiento de mercados externos**

- MinAgricultura se encargará de fortalecer técnica, científica e institucionalmente al ICA, de tal manera que se fortalezca el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Sistema MSF) y que este cuente con una mayor capacidad de gestión de riesgos, así como con la equivalencia respecto a sus homólogos internacionales.
- MinAgricultura, a través del ICA, y en coordinación con el Invima y la Policía Fiscal y Aduanera, fortalecerá la gestión del riesgo sanitario en fronteras para productos agropecuarios y alimentos. El ICA autorizará temporalmente a particulares para la realización de actividades propias de su actividad misional<sup>68</sup>, en los términos y condiciones que lo determine, de tal forma que pueda ampliar su capacidad de gestión de riesgos sanitarios y de inocuidad, manteniendo el control de los procesos como autoridad sanitaria nacional.
- MinAgricultura, MinSalud y MinAmbiente asegurarán la implementación de la normatividad vigente en materia sanitaria, de bienestar animal, fitosanitaria, de inocuidad y trazabilidad agropecuaria, bajo el enfoque de la *granja a la mesa*<sup>69</sup>. Adicionalmente, se reglamentarán, bajo este mismo enfoque, las cadenas productivas que carecen de marco normativo. Se fomentarán también la implementación y certificación de buenas prácticas de producción agropecuaria (BPA), buenas prácticas de manufactura (BPM), sistemas de aseguramiento de la calidad y demás estándares exigidos y reconocidos en los mercados externos en materia de inocuidad y calidad.
- MinAgricultura, MinSalud, MinComercio y MinAmbiente desarrollarán y fortalecerán las capacidades técnicas (metrológicas, de calibración y de ensayos) de los laboratorios que hacen parte del Sistema MSF, de tal forma que provean el soporte técnico, científico y tecnológico

67 Documento CONPES 3866 de 2016.

68 Esta autorización temporal hace referencia a procesos de tercerización.

69 Decreto 616 de 2006, Decreto 1500 de 2007, Ley 1659 de 2013, Resolución 770 de 2014 y Decreto 931 de 2018, entre otras.

para garantizar el cumplimiento de los requisitos sanitarios, fitosanitarios, de inocuidad y de evaluación de la conformidad<sup>70</sup>. Así mismo, se integrará en esta estrategia al Instituto Nacional de Metrología, para que apoye a las demás entidades del Sistema MSF en la realización de ensayos y pruebas analíticas relacionados con asuntos de interés en sanidad e inocuidad, los cuales, además, tienen repercusión en el comercio internacional.

- MinAgricultura y MinSalud, en coordinación con MinAmbiente, fortalecerán la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de monitoreo de patógenos, residuos de medicamentos veterinarios, plaguicidas y otros contaminantes químicos en alimentos, para la toma de medidas de gestión y mitigación de los riesgos. Así mismo, identificarán las necesidades en términos de ciencia, tecnología e innovación.
- MinAgricultura, en coordinación con MinComercio, contará con un plan integral de admisibilidad sanitaria que permita aprovechar el acceso alcanzado en el marco de los acuerdos comerciales firmados para los productos agropecuarios de interés nacional. Simultáneamente, se emprenderán acciones relacionadas con las siguientes actividades: (1) diplomacia sanitaria vigorosa para abrir mercados internacionales a los productos agropecuarios colombianos; y (2) fortalecimiento técnico-científico de los equipos negociadores, con la intención de obtener cada vez mejores condiciones comerciales, en articulación con las estrategias de diplomacia comercial.
- MinAgricultura, MinSalud y las entidades territoriales competentes se asegurarán de modernizar, simplificar y automatizar trámites institucionales para mejorar la eficacia y uso eficiente de los recursos de las autoridades sanitarias (ICA, Invima y secretarías departamentales y municipales de salud) en las acciones relacionadas con sanidad e inocuidad; y de propender por el apoyo al sector productivo, con el fin de mejorar la competitividad y el comercio.
- MinAgricultura, MinSalud, MinAmbiente, MinTransporte, ICA e Invima, de la mano de MinTIC, MinComercio y el sector privado, impulsarán el desarrollo e implementación de sistemas de trazabilidad, calidad e inocuidad de alimentos que incluyan todos los agentes de la cadena de valor agropecuaria y agroindustrial.

#### **4) Objetivo 4. Destinar, al menos, el 50% de la inversión sectorial hacia la provisión de bienes y servicios públicos**

- MinTransporte, en coordinación con MinAgricultura y MinComercio, implementarán estrategias para mejorar la calidad y cobertura de la infraestructura asociada a la conectividad vial y a la comercialización en los territorios rurales. Esto se realizará a partir de la ejecución del

70 De acuerdo con el Decreto 1595 de 2015, la evaluación de la conformidad corresponde a la “Demostración de que se cumplen los requisitos especificados relativos a un proceso, sistema, persona y organismo. El campo de la evaluación de la conformidad incluye actividades tales como el ensayo/prueba, la inspección y la certificación, así como la acreditación de organismos de evaluación de la conformidad”.

Plan Nacional de Vías Para La Integración Regional (PNVIR)<sup>71</sup> y del impulso a planes viales subregionales participativos en cabeza de los departamentos, con énfasis en el desarrollo de la infraestructura vial terciaria. Para el desarrollo de este objetivo, en particular, la implementación de los mecanismos para la priorización de las vías, se fomentará la participación del sector privado y la ciudadanía<sup>72</sup>. Dichas intervenciones contemplarán las relaciones funcionales y ambientales del territorio con criterios de sostenibilidad, especialmente los impactos directos e indirectos sobre bosques. Esta estrategia se ejecutará de conformidad con lo descrito en el Pacto por la descentralización, línea B “Conectividad y vínculos entre la ciudad y el campo”; igualmente, en el Pacto por el transporte y la logística.

- MinAgricultura, en coordinación con MinTIC, desarrollará e implementará una estrategia de transformación digital rural que permita: (1) la conectividad rural digital; (2) la adopción de nuevas tecnologías, de manera transversal, en la cadena de valor agropecuaria, y de aplicaciones móviles que faciliten la comercialización de productos agropecuarios; y (3) la promoción de empresas orientadas a prestar servicios complementarios que, entre otros, incluyan el internet de las cosas (IdC), el análisis de *big data*, los drones y la inteligencia artificial (IA). Por lo anterior, se requerirá que MinAgricultura lidere el desarrollo normativo que permita la prestación de este tipo de servicios al sector agropecuario.
- MinAgricultura implementará el esquema de extensión agropecuaria basado en la Ley SNIA (Ley 1876 de 2017<sup>73</sup>), a partir de la articulación interinstitucional de los subsistemas nacionales a los que hace referencia la Ley. Adicionalmente, los departamentos, a través del Plan Departamental de Extensión Agropecuaria, priorizarán las cadenas productivas y los beneficiarios de este servicio. Con esto, se busca mejorar la pertinencia, calidad y cobertura de la transferencia de conocimiento en el sector agropecuario.
- Se promoverá la concurrencia de fuentes para el financiamiento entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, reglamentándose la tasa del servicio público de extensión agropecuaria, que, con base en el principio de gradualidad y temporalidad, garantizará la sostenibilidad financiera del sistema. Así mismo, se desarrollará un sistema de seguimiento y evaluación que tendrá, entre otras funciones, la de verificar y promover el acceso de mujeres rurales a los servicios de extensión agropecuaria.
- MinAgricultura fortalecerá la prestación del servicio público de adecuación de tierras basado en el Documento CONPES 3926<sup>74</sup>, por medio de procesos integrales que articulen el desarrollo de su infraestructura con cadenas de valor agropecuarias y promuevan un uso eficiente del agua. Para ello, la ADR ejecutará la política de adecuación de tierras focalizando sus recursos

71 Este plan incluye, entre otros: (1) esquemas de participación de los beneficiarios en la priorización y ejecución de los proyectos para la integración regional; (2) la identificación de las vías de integración regional y el establecimiento de corredores que impulsen el desarrollo socioeconómico; (3) la formulación e implementación de una metodología que priorice los municipios más afectados por la violencia; (4) el establecimiento de los criterios técnicos que definan el tipo de intervención que se debe realizar en los corredores priorizados; y (5) la adopción de criterios socioambientales para la priorización de los proyectos viales en las etapas de diseño, ejecución y operación.

72 Recoge la observación del CNP referente a este tema.

73 Por medio del cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y se dictan otras disposiciones.

74 Documento CONPES 3926 *Política de adecuación de tierras 2018-2038*.

e instrumentos de intervención en la construcción, rehabilitación y el desarrollo de obras complementarias de adecuación tierras de pequeña y mediana envergadura que hagan parte de los Programas Integrales de Desarrollo Rural a cargo de esta Agencia. Adicionalmente, el MADR, en no menos de 6 meses, definirá una estrategia específica con participación privada para la culminación de los distritos de mediana y gran escala de Río Ranchería, Triángulo del Tolima y Tesalia Paicol, declarados de importancia estratégica, garantizando su operación y sostenibilidad de largo plazo. Por su parte, el MADR utilizará los instrumentos que fortalezcan la capacidad institucional, el impacto de las inversiones, la promoción de Asociaciones Público-Privadas (APP) y la coordinación interinstitucional.

- En materia de comercialización, se crearán programas enfocados en el desarrollo de plataformas logísticas rurales basadas en la dotación de bienes públicos sectoriales, por medio del diseño de un proyecto tipo de plataformas logísticas<sup>75</sup> rurales, con base en lo establecido en el Documento CONPES 3856.
- MinAgricultura, en coordinación con otras entidades competentes, tales como MinComercio, MinTrabajo, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Colombia Compra Eficiente (CCE) y las entidades territoriales, entre otras, implementará instrumentos y servicios que mejoren las condiciones de comercialización interna y externa de los productores (incluyendo aquellos de la ACFC), por medio de (1) la certificación en estándares exigidos y reconocidos en los mercados externos; (2) la declaración e implementación de denominaciones de origen; (3) el fomento de modelos de negocios que articulen pequeños y medianos productores con la agroindustria, a través de modelos de agricultura por contrato; (4) la promoción de circuitos cortos de comercialización (mercados campesinos, canales digitales, compras públicas, oferta de alimentos, bienes y servicios de las organizaciones solidarias, etc.); (5) el fomento de alianzas productivas y la asociatividad; (6) el fomento al consumo de alimentos con la marca “Producido en Colombia”; y (7) el acceso a información específica de mercados, precios y costos de producción que garantice la interoperabilidad con otros sistemas.
- MinAgricultura incentivará la tecnificación del campo a través de medidas e instrumentos que impulsen la renovación y adquisición de maquinaria para las actividades agropecuarias.

## **5) Objetivo 5. Incentivar la inversión en el campo a través de la reforma de los instrumentos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y del manejo de los riesgos de mercado y climáticos**

- MinAgricultura coordinará las estrategias de educación económica y financiera dirigidos a la población rural, con énfasis en jóvenes y mujeres rurales. Esto, de conformidad con lo expuesto en el Pacto de equidad para las mujeres, línea G “Mujeres rurales” y en el Pacto por la equidad para grupos étnicos, línea A “Diagnóstico, objetivos y estrategias para la equidad de oportunidades de grupos étnicos”.

<sup>75</sup> Una plataforma logística es una zona especializada que cuenta con la infraestructura y los servicios necesarios para facilitar la complementariedad modal y los servicios de valor agregado a la carga, donde distintos agentes coordinan sus acciones en beneficio de la competitividad de los productos que hacen uso de la infraestructura (Leal & Pérez, 2009).

- MinAgricultura promoverá la inclusión financiera de pequeños productores y aquellos de la ACFC, a través del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), instrumento que será revisado para hacerlo sostenible. De igual forma, se promoverán mecanismos microfinancieros que permitan el acceso a financiamiento formal de la población rural más vulnerable, para lo cual se habilitará a FINAGRO para que pueda transferir recursos al Fondo de Microfinanzas Rurales, hasta en el 20 %, de su patrimonio técnico, conforme a las directrices de su junta directiva, y se habilitará a esta misma entidad para realizar operaciones de redescuento con entidades no vigiladas en las mismas condiciones aplicables a las entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria. También se desarrollarán metodologías financieras y de gestión de riesgo. Esto, de conformidad con lo expuesto en el Pacto por la equidad, línea F “Trabajo decente”, en la estrategia de promoción de emprendimientos agropecuarios.
- MinAgricultura y FINAGRO orientarán el ICR y la LEC hacia la productividad y la agregación de valor, lo cual implica la evaluación de estos instrumentos. El control de inversiones debe ampliar su alcance para que capture información que sirva de insumo a las evaluaciones.
- La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) estudiará la creación de un Sistema Móvil de Garantías, con el objeto de dinamizar el crédito agropecuario. De esta manera, se revisarán esquemas en los que exista una certificación que permita al deudor recuperar su capacidad de endeudamiento, mientras cancela sus obligaciones crediticias. Esta certificación debe surtir los efectos propios de una garantía real, es decir, deberá ser aceptada por cualquier entidad bancaria.
- MinAgricultura, en el marco de la Política de Crecimiento Verde, enfocará los instrumentos de financiamiento hacia actividades productivas sostenibles que incorporen desarrollos tecnológicos y procesos de innovación climáticamente inteligentes. Así mismo, se promoverán pagos por servicios ambientales y la estructuración de bonos verdes por parte de las instituciones financieras adscritas a MinAgricultura, para fondear la ejecución de proyectos sostenibles.
- MinAgricultura promoverá la integración horizontal y vertical de los diferentes actores de las cadenas de valor agropecuarias, a través de instrumentos y derivados financieros diseñados con este propósito.
- El Banco Agrario de Colombia será el principal actor en los territorios rurales para reducir el uso de efectivo, al tiempo que contribuirá con el desarrollo del negocio de corresponsalía bancaria en los municipios rurales y rurales dispersos; esto, de conformidad con lo escrito en “Consistencia macroeconómica, fiscal y de resultados económicos y sociales”, en su estrategia “Inclusión financiera rural”.
- MinAgricultura implementará la política de gestión integral de riesgos agropecuarios (GIRA) a través de: (1) el fortalecimiento de la gestión de información; (2) el mejoramiento del marco institucional y de la coordinación para implementar la política de GIRA; (3) el acceso y la formalización de tierras; y (4) la mejora en las condiciones de comercialización. A su vez, se buscará transferir los riesgos de precios y tasa de cambio a los mercados organizados, mediante instrumentos no bancarios, tales como derivados financieros.

- MinAgricultura implementará estrategias que orienten el desarrollo resiliente del sector agropecuario, entre las cuales se identifican la puesta en marcha del Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios (SIGRA) y la implementación de esquemas e instrumentos de gestión del riesgo, como los seguros paramétricos agrícolas<sup>76</sup>.
- MinAgricultura promoverá el mercado de capitales para atraer inversión privada nacional y extranjera, con el fin de impulsar proyectos estratégicos agropecuarios y agroindustriales con impacto en la generación de empleo formal.
- MinAgricultura, en coordinación con MinHacienda, formulará un programa para enajenar las acciones del Estado en la empresa Almidones de Sucre SAS, y se liquidarán las inversiones en el Fondo Forestal Colombia. Los recursos producto de esta venta servirán para apalancar recursos de inversión privada hacia el sector agropecuario, conforme a los objetivos del Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo<sup>77</sup>. Para lograr esto, Finagro desempeñará un papel activo en la búsqueda de oportunidades de negocio, así como en la estructuración de modelos empresariales que generen rentabilidad y promuevan la dinamización de economías regionales.

## **6) Objetivo 6. Fortalecer la generación de ingresos de los hogares rurales, a partir de la promoción de condiciones de empleabilidad y emprendimiento asociado a actividades no agropecuarias que promuevan la inclusión social y productiva en los territorios rurales, acorde a las categorías de ruralidad**

- MinAgricultura, en coordinación con MinEducación y MinTrabajo, promoverá el acceso y permanencia de los jóvenes rurales en programas técnicos, tecnológicos y profesionales, basado en la vocación de los territorios, con el objeto de incrementar la mano de obra calificada para el desarrollo de actividades productivas en territorios rurales. Esto, de conformidad con el Pacto por la equidad, línea C “Educación de calidad”; línea F “Trabajo decente”, y línea G “Juventud naranja”.
- MinAgricultura impulsará, mediante el Programa de Vivienda de Interés Social Rural (viviendas nucleadas y dispersas), el desarrollo regional, teniendo en cuenta las categorías de ruralidad, a través de las actividades de manufactura, construcción, comercio y servicios relacionados con la provisión de bienes públicos, y del fomento de organizaciones de economía solidaria y de la empresa privada. Lo anterior, de conformidad con lo descrito en el Pacto por la equidad, línea E “Vivienda”.

76 A diferencia del seguro tradicional, los seguros paramétricos no necesariamente requieren inspección en campo para verificar la ocurrencia del evento climático, puesto que la inspección se realiza de forma remota (satélites, muestreo de zona, entre otros). Además, mientras en el seguro tradicional la indemnización se basa en las pérdidas medidas en campo, en el paramétrico estas se definen a través de la medición de índices, por lo que la necesidad de datos históricos es esencial (FINAGRO, 2018).

77 Artículo 4, Ley 226 de 1995.

- MinAgricultura y MinComercio promoverán clústeres y cadenas de valor de agroturismo dentro del concepto de turismo responsable y sostenible<sup>78</sup>, integrando proyectos de desarrollo rural, agropecuario o ambiental existentes. Esto, de conformidad con lo descrito en el Pacto por la descentralización, línea B “Conectividad y vínculos entre la ciudad y el campo”.
- MinAgricultura, en coordinación con MinComercio, fortalecerá los encadenamientos productivos no agropecuarios desarrollados en los territorios rurales, de acuerdo con las categorías de ruralidad. Habrá énfasis en aquellos que fomenten el desarrollo de la economía naranja<sup>79</sup>. Esto, en concordancia con las apuestas productivas de las agendas integradas de competitividad, ciencia, tecnología e innovación lideradas por las comisiones regionales de competitividad y/o utilizando como insumo la identificación de los productos priorizados en los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural de la ADR.
- MinAgricultura fomentará el acceso a herramientas de consolidación de actividades empresariales (créditos, seguros y asistencia técnica no agropecuaria, entre otros) para promover el financiamiento y acompañamiento integral de los emprendimientos rurales por parte de MinCIT, Bancóldex, INNpulsa y FINAGRO.

## **7) Objetivo 7. Modernizar, tecnificar y consolidar la institucionalidad sectorial y la coordinación y articulación interinstitucional para impulsar la transformación productiva agropecuaria y rural a escala territorial**

- MinAgricultura adelantará una revisión y ajuste al esquema administrativo y funcional de la institucionalidad sectorial para fortalecer los roles de (1) MinAgricultura como ente rector y orientador de la política; (2) la ADR, la ANT y la ART como ejecutores; y (3) la UPRA como generadora de metodologías e información para la planificación sectorial. En cuanto al ICA, su misión se focalizará en la sanidad e inocuidad agropecuarias, buscando potenciar la producción nacional de alimentos para consumo interno y su exportación. En relación con la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), se revisará el marco normativo para su actualización (Ley 13 de 1990), se ampliará su cobertura territorial y se fortalecerá su objetivo misional para la generación de conocimiento e información en la administración, fomento, inspección, vigilancia y control de la actividad de pesca y acuicultura. Por su parte, en el marco de los PIDAR, la ADR ajustará su estructura presupuestal para garantizar la integralidad de dichas intervenciones, buscando fuentes complementarias para su financiación, tales como recursos de crédito y de otras fuentes de los órdenes nacional y territorial, entre otras. De igual manera, pondrá en funcionamiento el banco de proyectos de tal forma que se cuente con un mecanismo objetivo de calificación y aprobación de los PIDAR, que garantice la transparencia y la eficiencia en su ejecución.

78 El criterio de sostenibilidad, alusivo a las consideraciones sociales, incorpora comunidades étnicas y no étnicas.

79 Como actividades no agropecuarias en el marco de la Economía Naranja, se destacan la riqueza artesanal, gastronómica y cultural, así como el turismo en las zonas rurales, entre otros.
























- El Gobierno nacional, en coordinación con MinAgricultura, fortalecerá el rol de la ANT en la labor de formalización de la propiedad rural, a través de procesos de barrido predial masivo y gestión catastral, que permitan articular y mantener actualizado el proceso de catastro con registro.
- MinAgricultura fortalecerá el rol de los CMDR, de los CONSA y los CONSEA como articuladores de la política agropecuaria y de desarrollo rural con las dinámicas territoriales, en el marco del Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario Pesquero, Comercial, Forestal y de Desarrollo Rural. Así mismo, MinAgricultura racionalizará y priorizará la aplicación de modelos e instrumentos para la planeación e intervención sectorial en el ámbito territorial, orientados a promover un uso adecuado del suelo rural, en articulación con los instrumentos de desarrollo territorial.
- MinAgricultura pondrá en marcha el Sistema Nacional Unificado de Información Rural y Agropecuaria para mejorar la captura, calidad, frecuencia y oportunidad de la información para la toma de decisiones. En este sentido, MinAgricultura y el DANE definirán e implementarán el plan estadístico nacional del sector. Paralelamente, MinAgricultura, de conformidad con los lineamientos de MinTIC, pondrá en marcha el Plan Estratégico de Tecnologías de Información y Comunicación del Sector Agropecuario (PETI).
- MinAgricultura consolidará Agronet como plataforma digital sectorial que interopere con diferentes fuentes de información, basada en la infraestructura de datos espaciales, información estadística, de mercadeo agropecuario, internet de las cosas y *big data*, como insumos para la transformación digital del sector, con el fin de mejorar el diseño y la orientación de las intervenciones de política.
- El Gobierno nacional, en coordinación con MinAgricultura, revisará y adoptará los instrumentos normativos necesarios para habilitar la estructuración de los Proyectos de Interés Nacional Estratégico para el Sector Agropecuario (PINES), con el fin de crear los criterios especiales para su identificación, así como los procedimientos especiales para su validación por parte de la Comisión Intersectorial creada en el Decreto 2445 de 2013 y modificada por el Decreto 1354 de 2018. Así mismo, creará un fondo cuenta mixto sin personería jurídica y administrado por una fiduciaría pública para financiar los PINES del sector que se establezcan en el marco de la Comisión.
- El Gobierno nacional modificará el Documento CONPES 3762, aprobado en 2013, con el fin de ajustar e integrar el sector agropecuario en este tipo de Proyectos de Interés Nacional Estratégico.
- MinAgricultura promoverá el funcionamiento del Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial, creado mediante la Ley 301 de 1996, para que, en su condición de organismo consultivo y asesor del Gobierno nacional, actúe como mecanismo de participación y concertación gubernamental, gremial y ciudadana, para la planificación y el desarrollo de la política agropecuaria<sup>80</sup>.

---

80 Recoge la observación del CNP referente a este tema.

### 3. METAS

Indicadores de resultado						
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)	
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Producción agrícola en cadenas priorizadas*	10.718.164 ton	13.027.995 ton			
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Zonas libres y de baja prevalencia de plagas y enfermedades	21	34			
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Nuevas admisibilidades sanitarias obtenidas	106	154 (48 nuevas)			
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Exportaciones agropecuarias	USD \$ 7.368 millones	USD \$ 8.542 millones			 
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Exportaciones agrícolas no tradicionales (T)	USD 2.468 millones	USD 3.003 millones			 
<b>Hacienda y Crédito Público</b>	Porcentaje de adultos que cuenta con algún tipo de producto financiero en zonas rural y rural disperso	61 %	68 %			 

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.












\* Las cadenas priorizadas son: palma de aceite, cacao, caucho, guadua, forestales, aguacate, maíz, panela y frutales (banano, mango, pasifloras, cítricos, mora, fresa, guayaba, piña y coco).

Fuente: DNP, sectores.

**Indicadores de producto**

Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural	Títulos formalizados sobre predios privados (T)	1.056	24.350		
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural	Títulos formalizados que otorgan acceso a tierras (T)	17.835	24.160		
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural	Áreas de transformación productiva planificadas (T)	No disponible	4		
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural	Planes de ordenamiento productivo formulados	1	4		
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria	Subsistemas de trazabilidad pecuaria y agrícola implementados	1	5		
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria	Productores atendidos con servicio de extensión agropecuaria (T)	0	550.000		 
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria	Productores atendidos con servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET	0	87.810		 
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Infraestructura productiva y comercialización	Áreas con distritos de adecuación de tierras construidos y ampliados	No disponible	50.794 ha		 

## Indicadores de producto

Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Agricultura y Desarrollo Rural	Infraestructura productiva y comercialización	Áreas con distritos de adecuación de tierras rehabilitados, complementados y modernizados	No disponible	94.123 ha		
Agricultura y Desarrollo Rural	Inclusión productiva de pequeños productores rurales	Áreas con sistemas de riego, drenaje o protección contra inundaciones individuales construidos	No disponible	5.910 ha		
Agricultura y Desarrollo Rural	Servicios financieros y gestión del riesgo para las actividades agropecuarias y rurales	Áreas con seguro agropecuario	128.396 ha	193.676 ha		
Agricultura y Desarrollo Rural	Servicios financieros y gestión del riesgo para las actividades agropecuarias y rurales	Operaciones de crédito en actividades no agropecuarias de FINAGRO	297	1.411		
Agricultura y Desarrollo Rural	Infraestructura de producción y comercialización	Áreas con reforestación comercial (T)	450.000 ha	572.000 ha		
Agricultura y Desarrollo Rural	Por definir	Porcentaje de zonas PDET con necesidades de riego y drenaje atendidas del total de identificadas.	Por definir	50,0 %		

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.








## F. Turismo: el propósito que nos une

MinCIT implementará los lineamientos e iniciativas del Plan Sectorial de Turismo 2018-2022, *Turismo: el propósito que nos une*, el cual hace parte del presente Plan Nacional de Desarrollo, según lo dispuesto en los artículos 2º y 16º de la Ley 300 de 1996.

El Plan Sectorial de Turismo 2018-2022 (MinCIT, 2018) incluye seis líneas estratégicas: (1) generación de condiciones institucionales para el impulso al sector turismo; (2) gestión integral de destinos y fortalecimiento de la oferta turística<sup>81</sup>; (3) atracción de inversión, infraestructura y conectividad para el turismo; (4) innovación y desarrollo empresarial en el sector turismo; (5) fortalecimiento del capital humano para la competitividad del turismo; y (6) promoción de un turismo transformador, incluyente y con equidad.

MinCIT, con el apoyo de sus entidades y programas adscritos, de otras instancias del Gobierno nacional y de las entidades territoriales, entre otros actores y partes interesadas a nivel público y privado, liderará y coordinará la ejecución, el seguimiento y la evaluación del Plan Sectorial de Turismo.

### 1. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Comercio, Industria y Turismo	Producto interno bruto en alojamiento y servicios de comida (T)	\$ 32.904MM	\$ 39.200 MM		
Comercio, Industria y Turismo	Exportaciones de servicios en la cuenta de viajes y transporte de pasajeros de la balanza de pagos (T)	USD 6.630 millones	USD 8.213 millones		 
Comercio, Industria y Turismo	Visitantes no residentes que pernoctan (T)	3.898.065	5.100.000		
Comercio, Industria y Turismo	Llegada de pasajeros en cruceros internacionales (T)	378.081	442.301		

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

81 El fortalecimiento de la oferta turística desarrollará los productos del Arcoíris Turístico del Plan de Gobierno, así: (1) verde: naturaleza, ecoturismo, agroturismo, aventura y ciencia; (2) amarillo: sol, playa y cruceros; (3) naranja: cultura, gastronomía, patrimonio, música y religión; (4) azul: salud y bienestar; (5) morado: inversión, negocios y emprendimiento; (6) rojo: turismo de reuniones, convenciones, eventos corporativos y sociales (lunas de miel, matrimonios, etc.); y (7) gris: turismo incluyente (personas mayores, jóvenes, comunidades, equidad de género, accesibilidad y turismo social).

## REFERENCIAS

- Alemaní et al. (2013). *New Indicators of Competition Law and Policy in 2013 for OECD and non-OECD Countries*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/5k3ttg4r657h-en>.
- ANDI, INNPULSA, & VTSAS. (2018). Cierre de brechas de innovación y tecnología. Medellín: ANDI-INNPULSA-VTSAS.
- ANIF. (2015). *Costos no salariales en Colombia posley 1607 de 2012*. Bogotá: ANIF.
- ANIF. (2018). *La gran encuesta pyme*. Recuperado de [http://anif.co/sites/default/files/publicaciones/gepnacional\\_i-18.pdf](http://anif.co/sites/default/files/publicaciones/gepnacional_i-18.pdf).
- Banca de las Oportunidades. (2018). *Reporte de Inclusión Financiera 2017*. Bogotá: Banca de Oportunidades.
- Banco Mundial. (2015). *Análisis de gasto público en CTI*. Bogotá: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2017). *Doing Business 2018: reforming Create Jobs*. Washington DC: World Bank.
- Banco Mundial. (2018a). *LPI Development Indicators*. Recuperado de <https://lpi.worldbank.org/>
- Banco Mundial. (2018b). *Ranking Doing Business*. Recuperado de <http://espanol.doingbusiness.org/rankings>.
- Banco Mundial. (2018c, Julio). Indicadores de desarrollo mundial. Recuperado de <http://databank.bancomundial.org/data/source/world-development-indicators>
- Banco Mundial. (2019). *Ranking Doing Business*. Recuperado de <http://espanol.doingbusiness.org/rankings>
- Clarke, Modet, & C° Colombia. (2018). *Hacia una economía tecnológicamente avanzada y sostenible*. Bogotá: Clarke, Modet, & C° Colombia.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2006). *Measuring administrative costs and reducing administrative burdens*. Recuperado de [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/action-programme-for-reducing-administrative-burdens-in-the-eu-finalreport\\_](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/action-programme-for-reducing-administrative-burdens-in-the-eu-finalreport_).
- Congreso de Colombia. (1995). Ley 226 de 1995 (diciembre 20 de 1995).
- Consejo Privado de Competitividad. (2017). *Informe Nacional de Competitividad*. Bogotá: CPC.
- Costa, L. F., & Aubyn, M. (2012). *The Macroeconomic Effects of Legal-Simplification Programmes*. Lisbon: Technical University.

- DANE. (2011). Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2011. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-2011>.
- DANE. (2014). *Cuentas nacionales*. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>
- DANE. (2015). Censo Nacional Agropecuario 2014. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>.
- DANE. (2017a). *Boletín Técnico. Encuesta de Cultura Política*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2017b). *Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2017c). Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2017. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2017>.
- DANE. (2017d). Gran Encuesta Integrada de Hogares. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos>.
- DANE. (2018). Cuentas nacionales. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>.
- Deighton-Smith, R. A. (2016). *Promoting inclusive growth through better*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/5jm3tqwqp1vj-en>.
- DNP. (2014). *Cálculos valor agregado municipal a partir del Indicador de importancia económica municipal DANE*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá: Nuevas Ediciones S. A.
- DNP. (2016). *Documento CONPES 3866*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2017a). Agronet. Recuperado de <https://www.agronet.gov.co/Paginas/inicio2.aspx>.
- DNP. (2017b). *Informe piloto stock regulatoria*. <https://www.dnp.gov.co/programas/Mejora%20Regulatoria/Paginas/Documentos.aspx>.
- DNP. (2017c). *Documento CONPES 3816*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2019). *Documento CONPES 3956*. Bogotá: DNP.
- Econometría Consultores S. A. (2011). Evaluación de resultados Programa Agro Ingreso Seguro. Bogotá: Econometría Consultores.
- Eslava, M., Haltiwanger, J., Kugler, A., & Kugler, M. (2012). Trade and market selection: Evidence from manufacturing plants in Colombia. *Review of Economic Dynamics*, 16(1), 135-158.

- Fedesarrollo. (2013). Análisis económico de la normativa de libre competencia en Colombia. *Cuadernos de Fedesarrollo*, 44.
- FEM. (2018). *Reporte de Índice de Competitividad Global*. Recuperado de <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>.
- Fernández, C., & Villar, L. (2016). Taxonomía y políticas para enfrentar la informalidad en Colombia. Bogotá: Fedesarrollo.
- Fernández, C., & Villar, L. (2017). Taxonomía de la informalidad en América Latina. *Documentos de Trabajo*, 75. Bogotá: Fedesarrollo.
- Fieler, A., Eslava, M., & Yi Xu, D. (2018). Trade, Quality Upgrading, and Input Linkages: Theory and Evidence from Colombia. *American Economic Review*, 108(1), 109-146.
- FINAGRO. (2018). Plan Anual de Gestión de Riesgos Agropecuarios 2019. Bogotá: Comisión Nacional De Crédito Agropecuario.
- FMI. (2010). *Competition and Firm Productivity: Evidence from Firm-Level Data*. Washington D.C.: IMF Working Paper.
- GEM Consortium. (2016). *Global Entrepreneurship Monitor (GEM)*. Recuperado de <https://www.gemconsortium.org/>.
- Hummels, D., & Klenow, P. J. (2005). The Variety and Quality of a Nation's Exports. *American Economic Review*, 95(3), 704-723.
- IGAC. (2018). *Estadísticas catastrales nacionales por municipio*. Bogotá: IGAC.
- iNNpulsA. (2017). *Informe de gestión*. Bogotá: iNNpulsA.
- KDI. (2018). *Sharing Korea's Experience for the Promotion of HRD in Metrology of Colombia*. Sejong: KDI.
- Leal, E., & Pérez, G. (2009). Plataformas logísticas: elementos conceptuales y rol del sector público. *Boletín Facilidades del Comercio y el transporte en América Latina y el Caribe*, 274(6).
- Lederman, D., Messina, J., Pienknagura, S., & Rigolini, J. (2014). *El emprendimiento en América Latina muchas empresas y poca innovación*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Leibovich, J., Botello, S., Estrada, L., & Vásquez, H. (2013). Vinculación de los Pequeños Productores al Desarrollo de la Agricultura. En J. J. Perfetti, A. Balcázar, A. Hernández, & J. Leibovich, Políticas para el Desarrollo de la Agricultura en Colombia (pp. 187-231). Bogotá: Fedesarrollo.
- MADR. (2017). Evaluaciones Agropecuarias Municipales. Recuperado de <https://www.agronet.gov.co/Paginas/inicio2.aspx>.
- MADR. (2018a). *Resolución 261*. Bogotá: MADR.



- MADR. (2018b). Sistema de Información de Gestión y Desempeño de Organizaciones de Cadenas. Recuperado de <https://sioc.minagricultura.gov.co/Pages/SIOC.aspx>.
- Melguizo, A., Nieto-Parra, S., Perea, J., & Pérez, J. (2017). *No sympathy for the devil Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America*. París: OECD Publishing.
- MinCIT. (2015). Decreto 1595 de 2015. Bogotá: MinCIT.
- MinCIT. (2018). *Plan Sectorial de Turismo 2018-2022. Turismo: el propósito que nos une*. Recuperado de: [http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=85007&name=Presentacion\\_Plan\\_Sectorial\\_de\\_Turismo\\_CST\\_-\\_sesion\\_7.pdf&prefijo=file](http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=85007&name=Presentacion_Plan_Sectorial_de_Turismo_CST_-_sesion_7.pdf&prefijo=file).
- MinEducación. (2017). Sistema Nacional de Información en Educación Superior. Recuperado de <https://www.mineducacion.gov.co/sistemasinfo/SNIES/>.
- MinTIC. (Diciembre de 2017). *Primeros resultados del Observatorio de Economía Digital*. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-61929.html>.
- OCDE. (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.
- OCDE. (2013). *Product Market Regulation Database for the OECD average*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>.
- OCDE. (2014). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201965-es>.
- OCDE. (2015). *Regulatory Policy Outlook 2015*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.
- OECD. (2015). *OECD Review of Agricultural Policies: Colombia 2015*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2016). *Financing SMEs and Entrepreneurs 2016: An OECD Scoreboard*. s. l.: OECD.
- OECD. (2018). *OECD Compendium of Productivity Indicators*. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/pdtvy-2018-en>.
- Penagos, A., Tobón S., Pérez N., Ospina C., & Sánchez L. (2018) *Nota de lineamientos estratégicos para la agricultura colombiana*. Bogotá: Rimisp.
- Proyecto Mundial de Justicia. (2018). *Rule of Law Index*. Recuperado de [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf).
- Querbach, T., & Arndt, C. (2017). *Política regulatoria en América Latina*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/940ec5c6-es>.
- Rueda, J. (2017). Cambio tecnológico y mejoras en el bienestar de los caficultores en Colombia: el caso de las variedades resistentes a la roya. Documentos *Cede*, 44.

- Salazar, N., Mesa, C., & Navarrete, N. (2017). *La estructura de las tarifas de registro en las Cámaras de Comercio y beneficios de sus servicios: impacto sobre la competitividad y la formalidad empresarial*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Schmitt-Rodermund, E. (2004). Pathways to successful entrepreneurship: Parenting, personality, early entrepreneurial competence, and interests. *Journal of Vocational Behavior*, 63(4), 498-518.
- SIC. (2018, julio). *Gestión institucional. Datos estadísticos*. Recuperado de [http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Nuestra\\_Entidad/Informes/ESTADISTICAS\\_Julio\\_2018.pdf](http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Nuestra_Entidad/Informes/ESTADISTICAS_Julio_2018.pdf).
- Silva Restrepo, S. (2012). Evaluación de impacto de los programas de renovación de cafetales 2007-2011: efectos sobre la capacidad productiva de los caficultores colombianos. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=2926652>.
- UNCTAD. (2006). FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development. *World Investment Report*. Nueva York y Genova: United Nations.
- Youtie, J. (2017). *Colombia Manufacturing Survey*. Atlanta: Georgia Tech.



## PACTO POR LA EQUIDAD: POLÍTICA SOCIAL MODERNA CENTRADA EN LA FAMILIA, EFICIENTE, DE CALIDAD Y CONECTADA A MERCADOS

Un pacto por la equidad para ampliar las oportunidades de todas las familias colombianas.

*La equidad representa que Colombia le dé oportunidades a todo aquel que las necesite o las merezca, que nivele la cancha social, que cierre las brechas históricas que representan exclusión, pobreza, abandono, carencia de oportunidades para construir un proyecto de vida, el permitirle al ciudadano perseguir la felicidad a través de consolidar sus grandes objetivos personales.*

*Presidente Iván Duque, 2018*

### ODS RELACIONADOS





# INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* tiene como gran objetivo una Colombia con más bienestar, con menos desigualdad de resultados y con mayor equidad de oportunidades.

Más bienestar significa mayores ingresos y mejores condiciones de vida de toda la población, conseguidas sobre la base de la legalidad y a través de la generación de empleo, formalización y un tejido empresarial fuerte.

Menos desigualdad de resultados significa una reducción de las disparidades de ingreso y riqueza a través de la inclusión de la población pobre y vulnerable en mercados de trabajo formales, el acceso a activos productivos y fuentes de generación de ingresos sostenibles, así como a través de canales redistributivos directos como los programas de transferencias monetarias condicionadas, la vinculación a los BEPs y un sistema de seguridad social sostenible y progresivo. Para alcanzar una mayor progresividad del sistema de seguridad social es necesario extender ampliamente la cobertura del sistema pensional y reducir las desigualdades de los beneficios pensionales.

Más equidad de oportunidades se entiende en este Plan como el avance hacia una Colombia incluyente y con más oportunidades a través de la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional, la *nivelación del terreno de juego* y el principio de la no discriminación. La equidad de oportunidades implica remover las barreras que impiden el acceso a la educación, la salud, los servicios sociales esenciales y la inclusión productiva de toda la población, independientemente de su origen y de sus circunstancias, como la localización geográfica, pertenencia étnica, sexo, condición de discapacidad, edad, entre otras.

El Pacto por la equidad propone una política social moderna basada en el desarrollo social para la equidad, que contribuye, de manera armónica con los demás pactos de este plan, al alcance de estos objetivos. La política social moderna se constituye como el conjunto de lineamientos de política, estrategias y programas dirigidos a aprovechar las ganancias del crecimiento y a crear o fortalecer canales de redistribución para que el progreso económico se traduzca en bienestar y oportunidades reales para todos. El fin último de una política social moderna bajo el enfoque de equidad de oportunidades es que todos los colombianos tengan cada vez más posibilidades para elegir libremente aquello que quieren ser y hacer con su vida.

La política social moderna propuesta aquí cuenta con tres atributos: centrada en las familias, eficiente y de calidad, y conectada a mercados.

En primer lugar, se trata de una política social moderna centrada en las familias, al reconocerlas como el núcleo fundamental de la sociedad. Las familias son cruciales para la política social moderna porque son corresponsables del bienestar de sus integrantes. Cada una tiene la capacidad de reconocerse como sujetos colectivos de derechos, de ser uno de los garantes de los derechos de los niños y de constituirse como el tejido social más próximo de cada uno de sus miembros. La política social moderna está centrada en las familias porque en ella se tejen los canales de solidaridad y una buena parte de los estímulos para el desarrollo individual.

En segundo lugar, la política social moderna busca ser eficiente y de calidad. Eficiente, porque introduce lineamientos y herramientas novedosas de focalización de los recursos públicos. Y decimos que es de calidad, porque conforme avanza el cambio social, la agenda de cobertura se va complementando con una agenda de calidad de los servicios sociales en atención de las demandas sociales de la población.

Finalmente, decimos que es una política social moderna conectada a mercados por dos razones:

- La primera, porque en su diseño tiene en cuenta la conexión de los hogares pobres y vulnerables a mercados de trabajo y otras fuentes de generación de ingresos. La política social moderna está alineada en términos de incentivos para la formalización laboral.
- Y la segunda, porque en su implementación tiene en cuenta las diferentes posibilidades de provisión pública y privada dependiendo de las características del territorio y del grado de consolidación de los mercados de operadores de servicios sociales.

Comienza con la línea A “Primero las niñas y los niños”, que se propone fortalecer el papel de las familias como garante fundamental de la protección, el afecto y los derechos de los niños; llevar la atención integral de la primera infancia a la adolescencia, apostándole a la construcción de proyectos de vida; y un sistema de prevención y superación de la violencia infantil y las vulneraciones de los derechos de los niños.

Le sigue la línea B “Salud para todos”. En ella, el Plan propone un pacto por construir una visión de largo plazo del sistema de salud, centrada en la atención de calidad al paciente, con cobertura universal sostenible financieramente y acciones de salud pública consistentes con el cambio social, demográfico y epidemiológico que enfrenta Colombia.

En lo que tiene que ver con educación, se presenta la línea C “Educación de calidad”, cuya apuesta es avanzar hacia la universalización de la educación preescolar, superar las disparidades en cobertura y calidad educativa entre zonas urbanas y rurales, así como el rezago de la educación media; y plantear una apuesta decidida por la educación superior incluyente para la población pobre y vulnerable de Colombia.

“Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos” se centra en los lineamientos para fortalecer la institucionalidad y la coordinación en materia de seguridad alimentaria y nutricional.

En materia de hábitat, el pacto apuesta, con la línea E “Vivienda”, al mejoramiento del hábitat como estrategia contra la pobreza: vivienda digna y barrios incluyentes; así mismo, propone acelerar el cambio social y el paso de la pobreza a la vulnerabilidad y a la clase media, a través de la estrategia de arrendamiento social Semillero de Propietarios.

La conexión de los hogares pobres y vulnerables a mercados de trabajo y fuentes de generación de ingresos, rasgo esencial de la política social moderna que se propone en este Pacto, se desarrolla en la línea F “Trabajo decente”. En esta se desarrollan estrategias para la zona urbana y la zona rural. Esta línea es fundamental como acelerador del cambio social. En ella se desarrollan estrategias que permitirán no solo reducir la pobreza, sino acelerar la transición de la vulnerabilidad a la expansión de la clase media.

El pacto le presta especial atención a la juventud y al adulto mayor desde la concepción hasta el envejecimiento. En la línea G “Juventud naranja”, se reconoce a los jóvenes como un grupo etario esencial del Pacto por la equidad. Los jóvenes de hoy nacieron en los hogares beneficiarios de la política social tradicional de Colombia. La política social moderna tiene como prioridad expandir sus oportunidades a través del acceso a formación para el trabajo, educación técnica, tecnológica y educación superior; y a través de estrategias y programas para su inclusión a mercados de trabajo formal, acceso a activos productivos y a emprendimientos. En la línea H “Adultos mayores”, se proponen estrategias para hacer del envejecimiento una trayectoria digna, con oportunidades para el cuidado y fuentes de generación de ingresos dignas para los adultos mayores.

La línea I “Deporte y recreación” formula objetivos y estrategias de política pública en los que el deporte es, al mismo tiempo, un fin y un vehículo de equidad de oportunidades y movilidad social. La estrategia central es el fortalecimiento de Coldeportes como órgano rector del sector y su articulación con el Sistema Nacional del Deporte.

En coherencia con el principio de no discriminación de la noción de equidad de oportunidades, la línea J “Equidad en la diversidad” presenta una serie de estrategias de política pública dirigidas a remover las barreras que enfrenta la población LGBTI para el goce efectivo de sus derechos, al tiempo que realiza los ajustes institucionales necesarios para la transformación de los imaginarios sociales negativos hacia esta población.

A pesar del cambio social acelerado de Colombia de las últimas décadas, el país todavía cuenta con una buena parte de la población en condición de pobreza (26,9 % de pobreza monetaria, 7,4 % de pobreza extrema y 17 % de pobreza multidimensional). Para hacer frente a la pobreza, este Pacto propone la línea K “Reducción de la pobreza”. La pobreza es la acumulación de privaciones. Superarla exige crecimiento económico, conexión de los hogares pobres y vulnerables a mercados,

a trabajos formales, a activos productivos, emprendimientos y otras fuentes de generación de ingresos. También se requiere acceso simultáneo a servicios públicos y sociales. Nunca o rara vez la pobreza depende de un solo programa. Para lograr que nadie se quede atrás, esta línea propone la creación de espacios de coordinación efectiva con sistemas de seguimiento, estrategias de rediseño basadas en evidencia de los principales programas y estrategias multisectoriales para acelerar la reducción de la pobreza.

La línea de este pacto es la de L “Política social moderna”. La política social moderna requiere del diseño y la implementación de herramientas para la medición y el monitoreo de la pobreza y de las condiciones de vida, sistemas de seguimiento y observatorios de problemáticas sustantivas de la calidad de vida de la población, instrumentos de focalización e investigación y conocimiento para estimular el mercado de operadores, de tal forma que sea posible alcanzar una mayor eficiencia y calidad en la provisión de servicios sociales.

Finalmente, cabe destacar que las líneas de este pacto están relacionadas y aportarán en el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular, este pacto está alineado con los ODS 1: Fin de la pobreza, ODS 2: Hambre cero, ODS 3: Salud y bienestar, ODS 4: Educación de calidad, ODS 5: Igualdad de género, ODS 8: Trabajo decente y desarrollo económico, ODS 9: Industria, innovación e infraestructura, ODS 10: Reducción de las desigualdades, ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles, ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas y ODS 17: Alianza para lograr los objetivos.



## A. Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia

Además de garantizar el bienestar de todos los colombianos, el Pacto por la equidad plantea una hoja de ruta para la creación de oportunidades, que comienza por las niñas, niños y adolescentes. Así, el Plan Nacional de Desarrollo apunta a fortalecer el papel de las familias como garantes de un entorno de afecto, seguro, de crecimiento y protección de los derechos de la niñez. De manera complementaria, la atención integral desde la primera infancia hasta la adolescencia, le apuesta a vincular toda la acción del Estado para que a cada uno se le garanticen sus derechos a la familia, salud, nutrición, educación, identidad, protección y sexuales y reproductivos.

El Plan encuentra en la construcción de proyectos de vida y en el desarrollo de talentos en el arte, la cultura, el deporte y la ciencia y tecnología, un objetivo esencial para el desarrollo personal y el de todo el país. Así mismo, el juego, entendido como una actividad que debe ser promovida y en algunos casos recuperada para el disfrute de toda la población. Todo lo anterior debe conducir a la construcción de un mejor país desde sus raíces, con “cero tolerancia” a la violencia y vulneraciones de los derechos que afectan en el presente a la niñez.

La Constitución Política establece que “la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos” (art. 44) y más adelante reafirma que “los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás” (art. 44).

El país ha incorporado este acuerdo en cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño, y lo ha profundizado con la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, comprometiéndose en la protección integral de las niñas, niños y adolescentes, es decir, en su reconocimiento como sujetos de derechos, en la garantía y cumplimiento de los mismos, en la prevención de su amenaza o vulneración y en su restableciendo inmediato en caso de vulneración. También ha sancionado la Ley 1804 de 2016, Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, buscando crear las condiciones para el desarrollo integral en los primeros años de vida.

Estas leyes, como las políticas públicas dirigidas a garantizar los derechos de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y de las familias, constituyen un bloque central y orgánico de la política social en Colombia y de este Plan Nacional de Desarrollo (gráfica III-1).

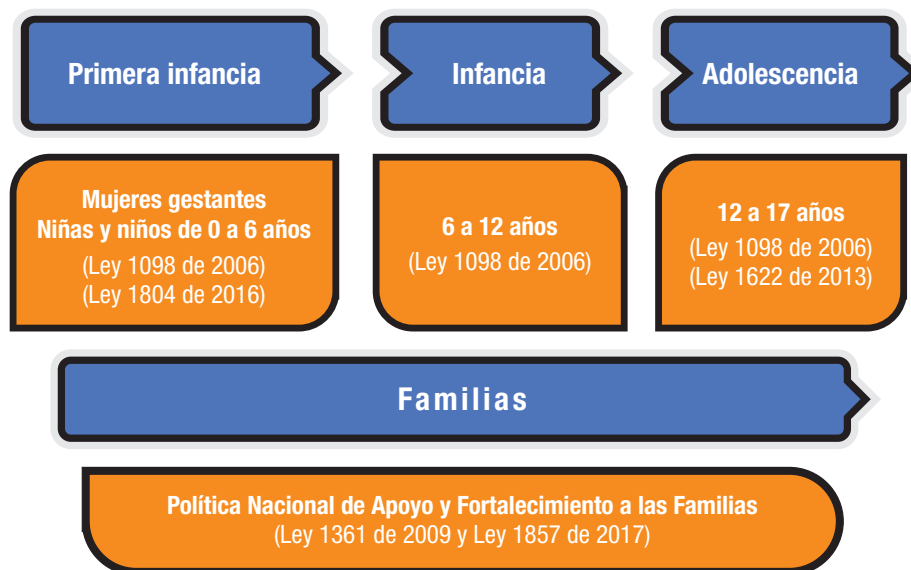
Además de su importancia constitutiva para el desarrollo físico, comunicacional, cognitivo, socioemocional y cerebral Berlinski y Shady (2015) plantean que las intervenciones dirigidas a la primera infancia son motores de desarrollo social y económico. Por su parte, Heckman y Masterov (2007), así como Bernal y Camacho (2012), entre otros autores, han demostrado que invertir en primera infancia genera retornos económicos y sociales que se manifiestan en un mejor desempeño

educativo, vinculación a empleos de calidad en la edad adulta, disminución de la probabilidad de entrar en conflicto con la ley y en una menor pobreza.

Gran parte de la materialización de estas inversiones sucede en la infancia y la adolescencia. En la infancia, período sensible donde las niñas y los niños descubren y desarrollan talentos en el arte, la cultura, el deporte, la ciencia y la tecnología (Robinson, 2009; Gardner, 1999), es también donde se establecen las bases para el desenvolvimiento de sus trayectorias de vida (MinSalud, 2015), de acuerdo con las condiciones sociales, económicas, políticas e incluso culturales de su entorno.

En la adolescencia se consolida el proceso iniciado en primera infancia, donde se toman decisiones cruciales como acceder a la educación posmedia, al mercado de trabajo y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. En conclusión, en la primera infancia, la infancia, la adolescencia y la juventud<sup>1</sup> se crean las bases para el desarrollo personal y el de todo el país, razón por la cual estos tres momentos son entendidos por el Gobierno como un círculo virtuoso alrededor del cual se compromete a generar y fortalecer las condiciones para que los niños, niñas y adolescentes del país logren su desarrollo integral pleno.

Gráfica III-1. Marco normativo y político según momento vital



Fuente: elaboración propia DNP, 2018a.

Finalmente, las familias son instituciones corresponsables del desarrollo integral de la niñez<sup>2</sup> y cuentan con capacidades para ser fortalecidas y, por esta vía, son centrales en la transformación social y económica del país (MinSalud, 2018a).

1 Para este momento vital, véase la línea G “Juventud naranja” de este Pacto por la equidad.

2 Cuando se utiliza el término *niñez*, se refiere a la primera infancia, infancia y adolescencia.

# 1. DIAGNÓSTICO

En las últimas décadas, en un contexto de cambio social acelerado, la situación de las niñas, niños y adolescentes ha mejorado, esto se traduce, entre otros aspectos, en unos mejores indicadores de desarrollo y en la disminución de la pobreza y el crecimiento de la clase media (Angulo, Gaviria & Morales, 2014). No obstante, existen condiciones que han permanecido a lo largo del tiempo y otras que han emergido en los últimos años, que han afectado su proceso de desarrollo y constituyen amenazas para la materialización de sus derechos. Estas condiciones se convierten en retos para el país en relación con la niñez y su propio desarrollo (tabla III-1).

Tabla III-1. Retos acumulados y emergentes de la primera infancia, la infancia y la adolescencia

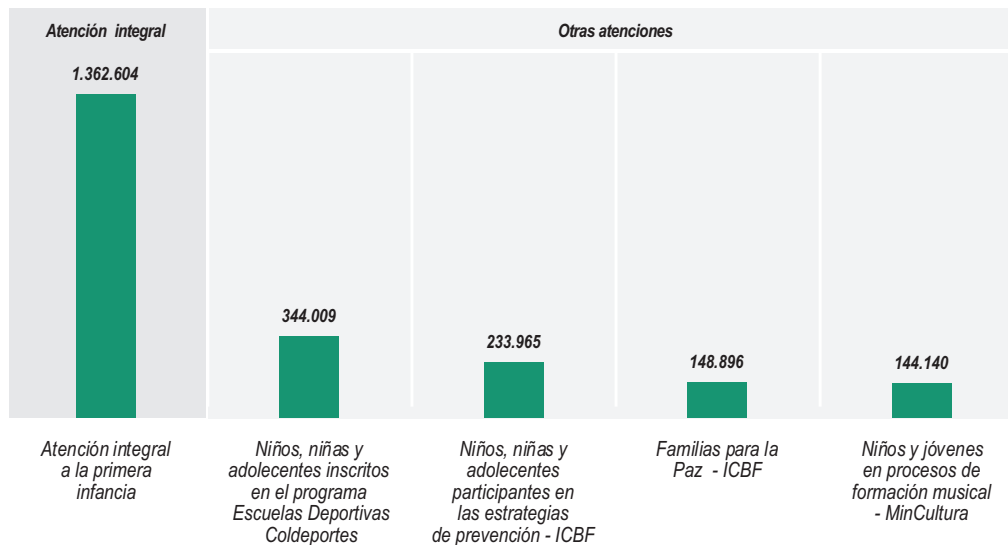
Componente	Tipo de reto	
	Acumulado	Emergente
<b>Población</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo integral limitado.</li> <li>• Pobreza.</li> <li>• Desnutrición.</li> <li>• Violencias y vulneraciones (trabajo infantil, violencia sexual, ESCNNA<sup>3</sup>, maltrato, entre otras).</li> <li>• Conflicto con la ley.</li> <li>• Vinculación a grupos armados organizados o delictivos organizados.</li> <li>• Embarazo adolescente.</li> <li>• Incidencia de multimorbilidades.</li> <li>• Debilidad en las relaciones familiares.</li> <li>• Débil inclusión social de la niñez con discapacidad.</li> <li>• Baja participación y desconfianza en las instituciones.</li> <li>• Deserción escolar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transición desacelerada a la clase media de las familias con menores de edad.</li> <li>• Incremento de las violencias y vulneraciones.</li> <li>• Problemas en salud mental: soledad, suicidio y depresión.</li> <li>• Malnutrición.</li> <li>• Consumo de sustancias psicoactivas (SPA).</li> <li>• Migraciones externas e internas.</li> <li>• Mendicidad étnica por desplazamiento.</li> <li>• Riesgo territorial con presencia de actores armados y economías ilícitas.</li> <li>• Riesgos asociados al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (<i>grooming</i>, <i>sexting</i>, ciberacoso, ciberdependencia, material de explotación sexual).</li> <li>• Acoso escolar.</li> </ul>
<b>Instituciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rectoría y diseño institucional.</li> <li>• Debilidad de los gobiernos territoriales.</li> <li>• Insuficiencia de la atención integral.</li> <li>• Acceso a la educación inicial.</li> <li>• Acceso y permanencia en el sistema educativo formal.</li> <li>• Debilidad en la coordinación y articulación intersectorial.</li> <li>• Débil institucionalidad para la protección de derechos.</li> <li>• Concurrencia financiera.</li> <li>• Limitaciones en los espacios de participación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralización de competencias.</li> <li>• Vinculación de las políticas sobre la infancia con la política social.</li> <li>• Posconflicto, atención a víctimas y construcción de paz.</li> <li>• Planificación territorial (urbana y rural) con un enfoque dirigido a la niñez.</li> <li>• Sistemas de información nominal interoperables.</li> <li>• Fragilidad en los análisis de situación y del gasto social en la niñez.</li> <li>• Debilidad en la transición a la juventud (acceso a la educación post-media, vinculación al mercado de trabajo y a servicios sociales).</li> <li>• Implementación de la Ley 1878 de 2018.</li> <li>• Limitada oferta de servicios para la niñez con discapacidad y con consumo problemático de SPA.</li> <li>• Respuesta institucional a la migración externa e interna.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia DNP (2018a).

3 ESCNNA: explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes.

De acuerdo con la gráfica III-2, la atención integral cubre al 28 %<sup>4</sup> de la primera infancia. Así mismo, solo el 8 %<sup>5</sup> de la infancia y la adolescencia participa en algún tipo de atención para la prevención de vulneraciones, el empoderamiento como sujeto de derechos y el desarrollo de talentos, los cuales no están conectados por rutas integrales de atención. Este punto es relevante, en tanto la atención integral posibilita el desarrollo integral de la niñez y la transición a la juventud.

Gráfica III-2. Atención integral a la primera infancia y atenciones a la infancia y adolescencia, 2018



Fuente: elaboración DNP a partir SINERGIA (2018a) y SNBF (2018).

De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del año 2016, casi 3.500.000 niñas, niños y adolescentes pertenecían a hogares pobres multidimensionales, condición que limita su desarrollo integral y los pone en riesgo frente a distintas problemáticas (Pells & Woodhead, 2014). Las violencias y las vulneraciones de derechos son persistentes en el país, en particular contra las niñas y las adolescentes. Para el año 2017, el 86,8 % del presunto delito sexual de todo el país fue sobre menores de edad y el 73,8 % sobre niñas y adolescentes (INMLCF, 2018)<sup>6</sup>.

Existe un subregistro de vulneraciones de derechos en el que se invisibilizan situaciones y problemáticas. A pesar de esto, se presenta una tendencia creciente en el ingreso al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD); en el año 2011 lo hicieron 32.536 y en el año 2017, 46.339 niñas, niños y adolescentes. Así mismo, el Departamento Administrativo

4 Razón definida como niños y niñas con educación inicial en el marco de la atención integral sobre número de niñas y niños de 0 a 6 años, según ECV 2016.

5 Razón definida como niños, niñas y adolescentes que participan en algún tipo de atención para el desarrollo de talentos, u otra clase de atención, sobre número de niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años, según ECV 2016.

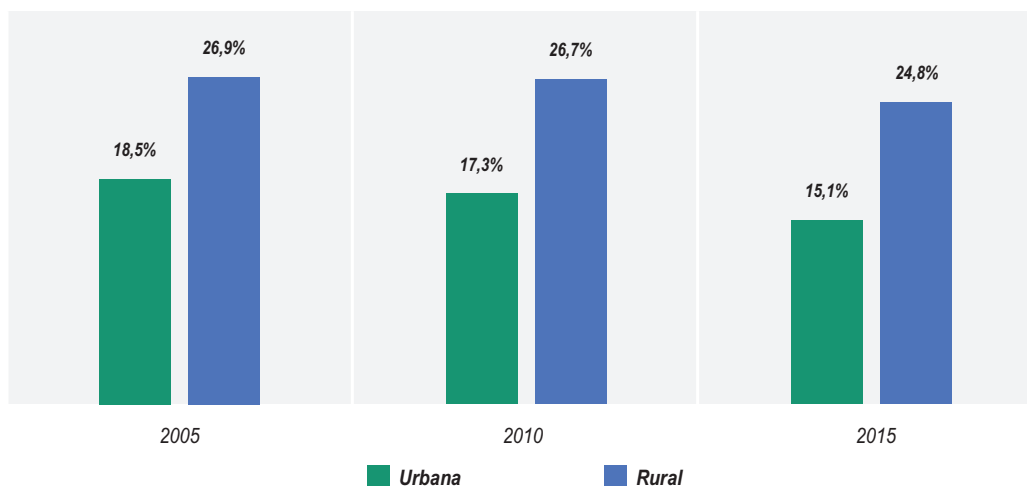
6 El diagnóstico sobre el reto de malnutrición se encuentra en la línea D "Alianza por la seguridad alimentaria" de este Pacto por la equidad.

Nacional de Estadística (DANE) informa que para el año 2017 trabajaban en el país 1.249.631 o el 11,4 % de los menores de edad<sup>7</sup>.

A pesar de una reducción general de los casos reportados de reclutamiento, uso/utilización y violencia sexual sobre niñas, niños y adolescentes, permanece el riesgo de que este fenómeno se recrudezca debido a las disputas por el control de zonas y mercados ilegales entre los grupos armados al margen de la ley. De los registros de la CIPRUNNA<sup>8</sup>, al menos se reportaron 33 casos de reclutamiento y utilización en 19 municipios del país durante el 2018 (CIPRUNNA, 2018).

El porcentaje de adolescentes que son madres sigue siendo elevado, en especial en las zonas rurales donde, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) 2015, estuvo en el 24,8 %, 9,7 p. p. por encima de la zona urbana con 15,1 %. Entre los determinantes principales de esta situación, se encuentra una menor cobertura y acceso a la educación, barreras para construir proyectos de vida y creencias culturales que sitúan como rol central de la mujer el ser madre, además del matrimonio infantil o uniones tempranas (gráfica III-3)<sup>9</sup>.

Gráfica III-3. Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años madres o embarazadas del primer hijo



Fuente: ENDS (2015).

Del total de atenciones prestadas en salud a adolescentes entre 13 y 17 años en el periodo 2016 a octubre de 2018, el 5 % correspondió a las relacionadas con diagnósticos de salud mental<sup>10</sup>.

7 Por otro lado, el diagnóstico sobre el reto de conflicto con la ley e ingreso al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA), se encuentra en el Pacto por la legalidad.

8 Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes.

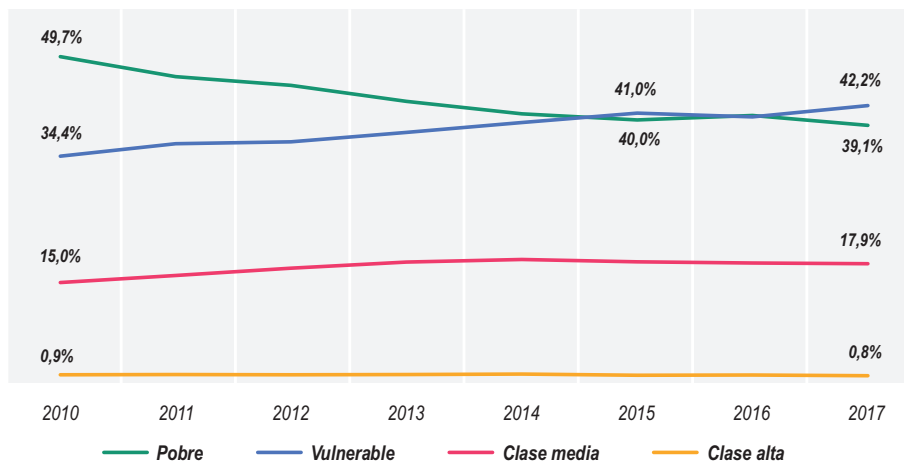
9 Pacto de equidad para las mujeres.

10 SISPRO, Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud (RIPS), consultado en octubre de 2018 para información de las vigencias 2016 a 2018.

Dentro de estos, el 22 % correspondió a trastornos mentales y de comportamiento, debido al consumo de SPA, porcentaje que viene incrementándose en los últimos años (2016, 8 %; 2017, 16 %; y 2018, 22 %). Según la ECV 2017, se encuentra en soledad infantil (de 6 a 17 años) un 16 % de la niñez urbana.

Este Pacto por la equidad desarrolla una política social moderna que responde al cambio social acelerado, donde la clase media supera a quienes se encuentran en la pobreza. Sin embargo, la transición se desacelera para los hogares con menores de edad, quienes están en condición de pobreza (39,1 %) y están en la clase media (17,9 %), por lo que demandan estrategias particulares que se describen en esta línea y en todo el Plan Nacional de Desarrollo. La transición se presenta en la gráfica III-4.

Gráfica III-4. Evolución de las clases sociales para hogares con niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años



Fuente: cálculos DNP a partir de DANE-GEIH, con base en López Calva & Ortiz Suárez (2011).

El suicidio viene en aumento en el país: en el año 2017 se quitaron la vida 415 niñas, niños y adolescentes. Otras muertes violentas son los homicidios (775), especialmente crítico para adolescentes hombres; las muertes por accidentes de tránsito (544) y las muertes accidentales (650) que afectan más a la primera infancia. De igual forma, es motivo de gran preocupación la desaparición de 2.745 niñas, niños y adolescentes (INMLCF, 2018).

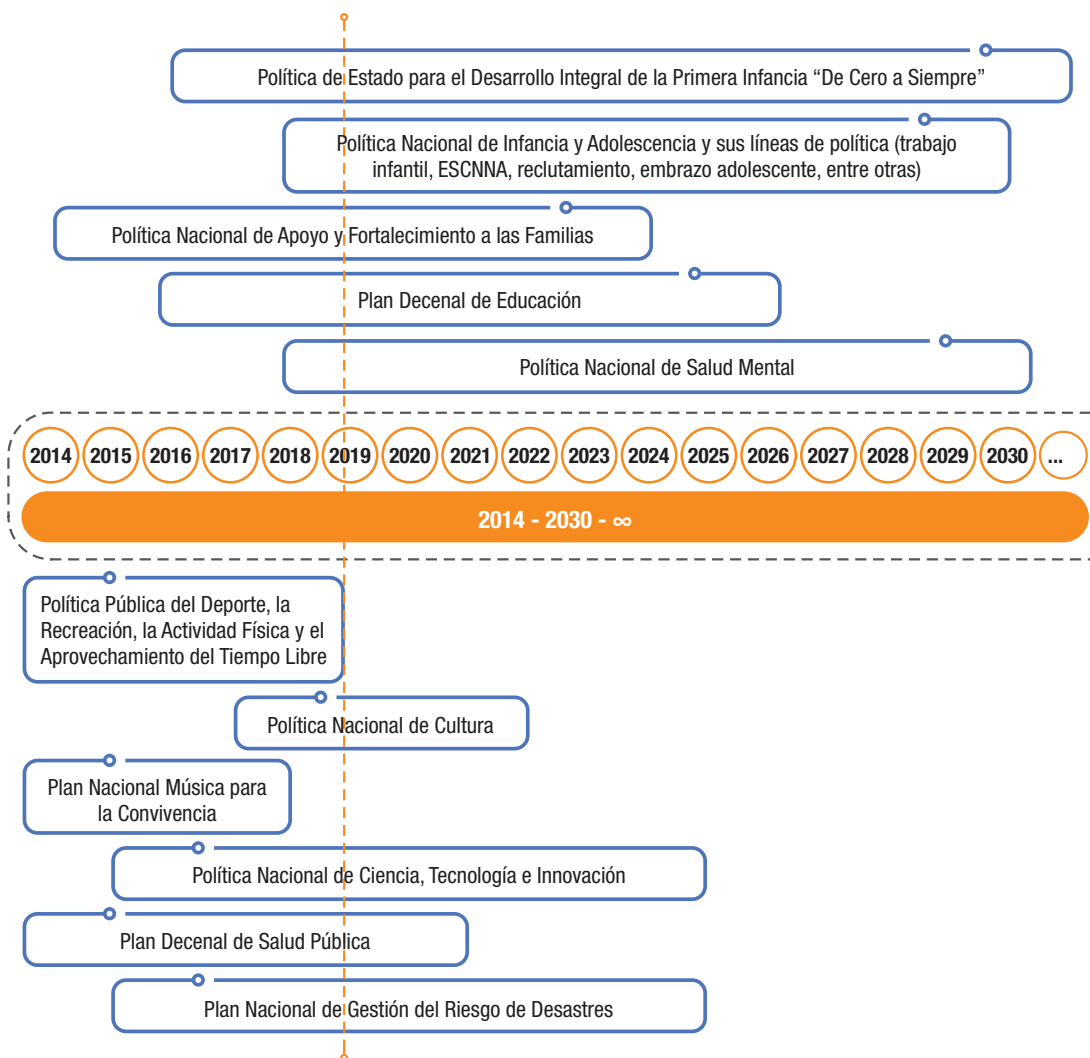
Desde la dimensión institucional, a través de la Comisión Intersectorial para la Atención integral de la Primera Infancia (CIPI) y en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), el país ha fortalecido sus acciones para la atención integral de las niñas y niños en la primera infancia, mediante la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”.

A partir de su gestión intersectorial, organizada en las cinco líneas de acción establecidas en la Ley 1804 de 2016, la CIPI impulsó un aumento en la cobertura de la atención integral que llegó en septiembre de 2018 a 1.362.604 niñas y niños de cero a seis años, la cual incluyó acciones

destinadas a la cualificación de las familias y a los distintos agentes responsables del desarrollo integral de la primera infancia, aunque existen debilidades en su coordinación con las acciones destinadas a la infancia y la adolescencia (UNICEF, 2018).

El Plan Nacional de Desarrollo tiene como reto implementar la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030 (PNIA), vincularla armónicamente con otras políticas y líneas dirigidas a la niñez y conectarla con la política social, lo cual se materializa en las estrategias presentadas en esta línea (gráfica III-5). De igual manera, la PNIA tiene el reto de desarrollar componentes específicos concertados con los grupos étnicos. Todo lo anterior, con el desarrollo de las herramientas de análisis y con la profundización del conocimiento sobre la situación de la niñez.

Gráfica III-5. Línea de tiempo de las políticas públicas asociadas a la primera infancia, la infancia y la adolescencia



Fuente: elaboración propia DNP (2018a).

Existen retos en el ejercicio del derecho a la participación de la niñez en los diferentes entornos en donde transcurren sus vidas y en las instancias de participación política. La iniciativa Niñez Ya, señala debilidades en los mecanismos de participación infantil, y una baja asignación de recursos, a pesar de ser impulsada por el Código de la Infancia y la Adolescencia y la Ley 724 de 2001<sup>11</sup>. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) señala que el 70 % de las niñas, niños y adolescentes manifiestan no sentirse tenidos en cuenta y que quieren participar en espacios en donde sean informados, formados y escuchados (Niñez Ya, 2018).

Finalmente, también hay retos según las especificidades en las que viven y se desarrollan las niñas, niños y adolescentes, particularmente para quienes habitan la ruralidad, pertenecen a grupos étnicos, están en condición de discapacidad, son niñas o adolescentes mujeres, población víctima o migrante. El PND buscará garantizar la protección integral de las niñas, niños y adolescentes en la diversidad de situaciones que afrontan, apostando por el cuidado y la orientación de sus familias.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

Esta línea busca crear las condiciones para el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes y prevenir y resolver las situaciones de violencia y vulneración de derechos que los afectan, mediante la vinculación de las familias y el fortalecimiento de sus capacidades, de tal manera se consoliden como entornos protectores y principales agentes de transformación social, económica y cultural de Colombia.

De igual forma, esta línea vincula al Estado, a las familias y a la sociedad, y se estructurará en el marco del SNBF, al vincular a la Comisión Intersectorial para la Atención integral de la Primera Infancia (CIPI), a Colombia Joven y a la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA) según los siguientes objetivos orientadores: (1) optimizar el diseño institucional que facilite la coordinación nacional y fortalezca las responsabilidades territoriales; (2) ampliar la atención integral de la primera infancia a la adolescencia, mejorar la focalización y consolidar los proyectos de vida; (3) crear las condiciones para anticipar y resolver las violencias y vulneraciones contra niñas, niños y adolescentes; (4) fortalecer las capacidades de las familias para promover su corresponsabilidad en el desarrollo integral de sus miembros, en particular de la niñez.

---

11 Por la cual se institucionaliza el Día de la Niñez y la Recreación y se dictan otras disposiciones.



### 3. ESTRATEGIAS

#### a. Objetivo 1. Optimizar el diseño institucional que facilite la coordinación nacional y fortalezca las responsabilidades territoriales

##### 1) Renovación de la institucionalidad

El PND busca optimizar la institucionalidad para alcanzar los objetivos de esta línea e implementar la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, la Política de Estado para el Desarrollo Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, y la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias.

Su materialización requiere de un proceso de articulación y coordinación de las instituciones de gobierno, sociedad civil, academia y familias, en todos los ámbitos de desarrollo de la primera infancia a la adolescencia. Esto demanda una arquitectura institucional especializada que armonice las políticas públicas y consolide esquemas de ejecución intersectorial, de seguimiento y procedimientos periódicos de rendición pública de cuentas, bajo el direccionamiento del Comité Ejecutivo del SNBF y con la claridad de que las niñas, niños y adolescentes deben estar en el centro de todas las acciones.

Renovar la rectoría y el esquema de operación, de manera tal que se fortalezca el SNBF, y su articulación con la CIPI, CIPRUNNA y Colombia Joven, demanda acciones que permitan aumentar la eficiencia y eficacia de los acuerdos, y optimizar las instancias para la coordinación de las políticas públicas en los ámbitos nacional y territorial. También requiere integrar acciones y evitar la fragmentación de iniciativas entre el SNBF y otros sistemas responsables de los derechos de la niñez<sup>12</sup>.

Para esto, la Presidencia de la República, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el DNP, realizarán un estudio que evalúe el diseño y funcionamiento institucional del SNBF, revise las funciones de decisión y operación, el relacionamiento Nación y territorio, así como las instituciones responsables asignadas por el Decreto 936 de 2013, la Ley 1804 de 2016, y el Decreto 1416 de 2018; y defina una actualización del Sistema.

Dicho estudio también propondrá un modelo de coordinación intersistémico que provea los lineamientos para la acción intersectorial, focalización y atención integral dirigido a la niñez. El

12 Entre otros sistemas que deben coordinarse con el SNBF, están: el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescentes (SRPA), el Sistema Nacional de Juventud, el Sistema Nacional de Deporte, el Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las Víctimas, el Sistema Nacional de Cultura, el Sistema Nacional de Cuidado, el Sistema Nacional de Discapacidad, el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

estudio dará recomendaciones sobre la participación de la sociedad civil y en particular de las Cajas de Compensación Familiar al SNBF. En todo caso, se garantizará que estas instituciones integren las instancias nacionales y territoriales en favor de la niñez y se vinculen a la atención integral, conforme a los propósitos de este Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas enunciadas en esta línea.

La CIPI acompañará, desde su experticia política, técnica y en gestión, las acciones para la atención integral de la infancia y adolescencia. Las lecciones aprendidas en la implementación de la Política “De Cero a Siempre” servirán de referencia para fortalecer la gestión intersectorial de la PNIA. La Consejería Presidencial para la Primera Infancia se extenderá hasta la infancia y la adolescencia.

El ICBF, en conjunto con MinCultura, Coldeportes y Colciencias, como agentes del SNBF, estructurará acciones, mecanismos o espacios de coordinación para la atención integral bajo una perspectiva de desarrollo naranja<sup>13</sup>. MinTrabajo y el Departamento Nacional para la Prosperidad Social (Prosperidad Social) conectarán las acciones de protección integral de la niñez con las iniciativas de inclusión social y productiva<sup>14</sup>, y MinVivienda, con las de desarrollo territorial<sup>15</sup>.

MinTIC, en el marco del SNBF, promoverá el uso responsable de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a través de la producción y difusión de contenidos digitales con mensajes sobre su buen manejo, la prevención de los riesgos digitales, y la restricción de páginas de Internet con contenidos riesgosos para la niñez<sup>16</sup>. MinTIC, junto con la Policía, definirá procedimientos para la identificación de redes o personas que busquen vulnerar sus derechos. Así mismo, promoverá mensajes en los diferentes medios de comunicación, para fortalecer el involucramiento parental. Finalmente, para disminuir los índices de soledad infantil, MinTrabajo desarrollará acciones para la conciliación de la vida laboral y familiar, en desarrollo de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias (MinSalud, 2018a)<sup>17</sup>.

La dirección del SNBF desarrollará un modelo de gestión territorial para la implementación de las políticas públicas dirigidas al desarrollo integral de la niñez y las familias, y las estrategias planteadas en este PND. Este modelo se enfocará en los departamentos, las principales ciudades capitales y los municipios priorizados en el desarrollo de este PND, con enfoque territorial y conexión a la ruralidad. La dirección del SNBF se vinculará a las acciones de la línea D “Gobiernos territoriales capaces y efectivos” del Pacto por la descentralización, de tal manera que impulse las decisiones que desarrollen las capacidades institucionales, técnicas y financieras de los gobiernos territoriales, además de su liderazgo y autonomía. Se definirán competencias diferenciadas de cada uno de los sectores y niveles de gobierno.

13 Ver el segundo objetivo de esta línea.

14 Ver las líneas F “Trabajo decente”, K “Reducción de la pobreza” y L “Política social moderna” de este Pacto por la equidad.

15 Ver el Pacto por la descentralización.

16 Fortaleciendo iniciativas como “Te protejo” <http://www.teprotejo.org/index.php/es/>.

17 Estrategias introducidas a partir de las recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación (CNP, 2019).

Con el fin de que en las decisiones de política social y económica se integren acciones en beneficio de las niñas, niños, adolescentes y las familias del país, el ICBF participará de manera permanente en el Consejo de Ministros.

## 2) Definición de líneas de política

En la construcción de las condiciones para el desarrollo integral, y la prevención y resolución de las situaciones de violencia y vulneración de derechos que los afectan a las niñas, niños y adolescentes, se identificarán los territorios, las dinámicas y las poblaciones vulnerables donde se dará inicio a un progresivo acceso a la atención integral a la niñez, articulado a la línea L “Política social moderna” de este Pacto por la equidad. Dentro de esta atención integral se desarrollarán las siguientes estrategias especializadas conforme a las situaciones, problemáticas y/o vulneraciones que se presenten, y de acuerdo con las PNIA y sus líneas de política:

En el marco del SNBF (Objetivo 3), se desarrollará un subsistema de protección de derechos, liderado por el ICBF, MinSalud, MinJusticia y el acompañamiento del DNP, con la participación de las entidades del SNBF involucradas en la prevención, atención y restablecimiento de derechos de la niñez y sus familias. Así mismo, se construirá una estrategia para la superación de la pobreza infantil<sup>18</sup> a cargo del ICBF y Prosperidad Social (línea K “Reducción de la pobreza” del Pacto por la equidad). Se fortalecerá la acción del Comité Interinstitucional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Joven Trabajador (CIETI), mediante la cohesión de esfuerzos entre las distintas instituciones gubernamentales, organizaciones privadas y centrales trabajadoras. MinTrabajo se concentrará en la coordinación de la instancia de política en el marco del SNBF, y en la protección integral de los adolescentes trabajadores, y el ICBF en acciones para la atención integral de la niñez.

Vinculado al “Pacto por la Equidad de Oportunidades para Grupos Étnicos”, el SNBF fortalecerá las organizaciones y autoridades de grupos étnicos como uno de sus agentes, concertará con ellos un capítulo específico en la PNIA y sus líneas, y la Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias (PNAFF). También desarrollará una estrategia para la superación de la mendicidad étnica, en particular indígena, la cual estará asociada a la estrategia de superación de la pobreza infantil. También se fortalecerán los canales de diálogo intercultural con las comunidades y autoridades étnicas, con el fin de crear e implementar concertadamente un enfoque dirigido a estos, en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA).

Colombia Joven, MinTrabajo, el SENA, MinEducación, Prosperidad Social y el ICBF, elaborarán un documento de política en el que formularán una estrategia de transición de la niñez a la juventud que incluya la transformación del modelo de protección del adolescente trabajador hacia uno que promueva su desarrollo integral, vincule las estrategias de inclusión social y productiva, las rutas de acceso a la educación posmedia, los contratos de aprendizaje, la inclusión social de las

18 Se entiende por *infantil* el rango de edad de los 0 a los 17 años.

niñas, niños y adolescentes con discapacidad, de acuerdo con el Pacto por la Inclusión de Todas las personas con Discapacidad.

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (CPDDHH), diseñará e implementará un plan nacional de acción de prevención del reclutamiento, uso/utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados organizados (GAO) y por grupos delictivos organizados (GDO). Para tal fin, la CPDDHH actualizará la línea de política en esta materia.

Los objetivos y las estrategias planteadas en esta línea considerarán de manera prioritaria a la niñez víctima, y se vincularán al Pacto por la Construcción de Paz. En el marco del SNARIV, el SNBF y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), construirán una ruta integral de atenciones para esta población que vincule su derecho a la reparación, fortalezca los mecanismos de acceso a la justicia junto con el MinJusticia, y promueva su participación en los entornos donde transcurre su vida. Se partirá de los aprendizajes realizados en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.

Se implementará la línea de política en contra de la explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes (ESCNNA), la cual se fortalecerá con las estrategias, instrumentos e iniciativas de este PND. Se revisará la efectividad de la normatividad y la acción de las autoridades judiciales que busca proteger a la niñez de la ESCNNA, y se desarrollarán acciones para su consolidación. También se fortalecerán las sanciones contra quienes la estimulan. El Gobierno nacional promoverá un diálogo internacional que permita la confluencia de acciones y la consolidación del marco normativo de los distintos países vinculados a la ESCNNA. MinTrabajo y el ICBF alimentarán la línea de política con experiencias internacionales.

Dentro de las líneas de política de la PNIA, el SNBF, el ICBF, la Cancillería y MinInterior, consolidarán las respuestas a la situación de la niñez migrante externa e interna, en términos de atención integral, articulación y coordinación interinstitucional, servicios especializados y conexión con las estrategias para la inclusión social y productiva para sus familias. En acuerdo con los gobiernos territoriales, se establecerán los criterios para la atención y orientación de niños, niñas y adolescentes y sus familias en los centros de atención transitoria al migrante.

En articulación con la línea B “Salud para todos” de este Pacto por la equidad, se consolidarán las acciones para la promoción, prevención y atención integral, asociadas a la salud mental de la niñez. Además, se promoverán pautas sobre estilos de vida saludable y buenos hábitos de descanso y sueño. También se impulsarán acciones para una buena salud mental de los trabajadores responsables de la atención de la niñez. Lo anterior bajo el liderazgo del MinSalud, Prosperidad Social y el ICBF, en el marco del SNBF.

MinSalud, en coordinación con el ICBF, desarrollará los instrumentos de política requeridos en el marco de la Estrategia de Prevención del Embarazo en la Adolescencia y vinculará la atención integral señalada en esta línea, haciendo énfasis en la ruralidad.

Finalmente, MinVivienda, el SNBF y la CIPI desarrollarán lineamientos para que en las intervenciones urbanas integrales y en el desarrollo de los territorios rurales se incorpore una dimensión asociada con la niñez y con las familias, en línea con el Pacto por la descentralización. En este marco, los planes de la movilidad buscarán que la niñez y sus familias puedan apropiarse y desplazarse dentro de sus territorios<sup>19</sup>, vinculado a la línea B “Movilidad urbano-regional sostenible” del Pacto por el transporte y la logística. Finalmente, para el desarrollo anterior se considerarán iniciativas sugeridas por la OCDE, como la experiencia italiana “Aree Interne”<sup>20</sup>.

### 3) Promoción de la participación

El SNBF consolidará las mesas de participación de niñas, niños y adolescentes, involucrándolos en las instancias y espacios de toma de decisiones que les conciernen, en particular en la implementación de este PND. Estas mesas incidirán en los Talleres Construyendo País, de manera tal que sus percepciones y propuestas sean consideradas en este espacio. La Dirección del SNBF y MinVivienda promoverán la participación de la niñez en la construcción de territorios, urbanos y rurales, presentados en el Pacto por la Descentralización.

Colombia Joven y el ICBF promoverán los espacios de participación creados por el Estatuto de Participación Juvenil y la Ley 1885 de 2018 sobre adolescentes y jóvenes.

Presidencia y el ICBF impulsarán el empoderamiento de las niñas y las adolescentes, a través de procesos de movilización social y de una estrategia que involucre a las comunidades, familias, escuelas y organizaciones sociales, lo cual se vinculará de forma articulada con el Pacto de Equidad para las Mujeres. MinTIC, en el marco de sus obligaciones establecidas en el artículo 10 de la Ley 1257 de 2008, elaborará programas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres en todas sus formas.

MinEducación y el ICBF promoverán relaciones intergeneracionales en el contexto familiar y comunitario que favorezcan la participación de la niñez desde sus propios saberes y lenguajes, además de relaciones democráticas. Para la garantía de la participación de la primera infancia, infancia y la adolescencia en los distintos entornos donde transcurre su vida, se realizarán procesos de formación del talento humano en las entidades públicas.

### 4) Fortalecimiento de instrumentos

El SNBF, Prosperidad Social, la CIPI y el DNP diseñarán e implementarán tableros de control con desagregación municipal para la implementación de las políticas de niñez y familia. Los agentes

19 Con distintas iniciativas, por ejemplo, la experiencia “al colegio en bici”, de la ciudad de Bogotá. <https://www.educacionbogota.edu.co/es/temas-estrategicos/al-colegio-en-bici>.

20 Ver “Aree Interne” <http://www.programmazioneconomica.gov.it/2018/08/21/strategia-nazionale-delle-aree-interne/>. Así mismo, véase la experiencia de Urban 95, o Cities for Play, <https://www.citiesforplay.com/>, o (Tonucci, 2016).

del SNBF del ámbito nacional y territorial presentarán un reporte anual del trabajo conjunto para la garantía de los derechos de la niñez a las autoridades a los que hace referencia el artículo 10 del Código de la Infancia y la Adolescencia y la Ley 1804 de 2016.

La Mesa Nacional de Gasto en Niñez del SNBF, bajo el liderazgo del DNP y MinHacienda, consolidará sus acciones y promoverá prácticas de revisión de gasto, modelos multicriterio para la priorización de inversiones y mecanismos de financiación y cofinanciación de las acciones entre Nación y territorio<sup>21</sup>. Se identificarán las necesidades financieras de los departamentos y municipios, para el cumplimiento de sus responsabilidades en la protección integral de la niñez, realizándose una propuesta para su fortalecimiento. Se pondrá en marcha un clasificador presupuestal etario por curso de vida en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) y en el Formulario único Territorial (FUT). Todo lo anterior en diálogo con la OCDE y las recomendaciones a que hubiere lugar en gasto público y bienestar de la niñez (OCDE, 2009).

MinEducación, en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), consolidará el sistema de seguimiento al desarrollo integral de la primera infancia a la adolescencia y la garantía de sus derechos, en armonía con la interoperabilidad del Sisbén IV y el Sistema de Información Misional del ICBF. El DANE y el DNP fortalecerán las encuestas de seguimiento a la situación de la niñez, y realizarán la encuesta a profundidad de trabajo infantil en el año 2021. Se estructurará un esquema de evaluación de la política que fortalezca el seguimiento de la garantía de derechos a través del Sistema Único de Información de la Niñez (SUIN).

Los recursos que el ICBF destine a la atención de la niñez y el fortalecimiento familiar podrán ser dispersados a través del uso de cuentas maestras, con el propósito de garantizar la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Las modalidades de atención a la primera infancia y de protección se consideran un servicio público esencial, en tanto garantizan el cuidado, la nutrición y promoción del desarrollo infantil, requiriendo acceso regular y continuo para la garantía de los derechos de la niñez.

El Gobierno Nacional propondrá un ajuste al artículo 102 de la Ley 1819 de 2016, de tal manera que la distribución de los recursos destinados a financiar programas de atención a la primera infancia sea regida por los lineamientos definidos por CIPI y el acompañamiento técnico de MinHacienda y el DNP.

El DNP y el ICBF, en conjunto con el SNBF y la Cancillería, promoverán un diálogo internacional y un intercambio de experiencias que fortalezcan la implementación de las políticas de niñez, familias y este PND. También crearán una red nacional para el intercambio de saberes sobre estos temas. Junto con Colciencias promoverán investigaciones sobre política y desarrollo de la niñez.

---

21 En la construcción del plan de acción de esta instancia, se priorizará las necesidades de fortalecimiento del SRPA.

Finalmente, el ICBF será referente en Colombia en la investigación y análisis sobre la primera infancia, infancia y adolescencia, al consolidar el observatorio sobre la niñez. Junto con Colciencias y el DNP vinculará en el proceso a centros de investigación, universidades y sociedad civil y promoverán la creación de becas de investigación entre los estudiantes de maestría y doctorado (CNP, 2019)<sup>22</sup>.

## b. Objetivo 2. Ampliar la atención integral de la primera infancia a la adolescencia, mejorar la focalización y consolidar los proyectos de vida

### 1) Atención integral a la primera infancia

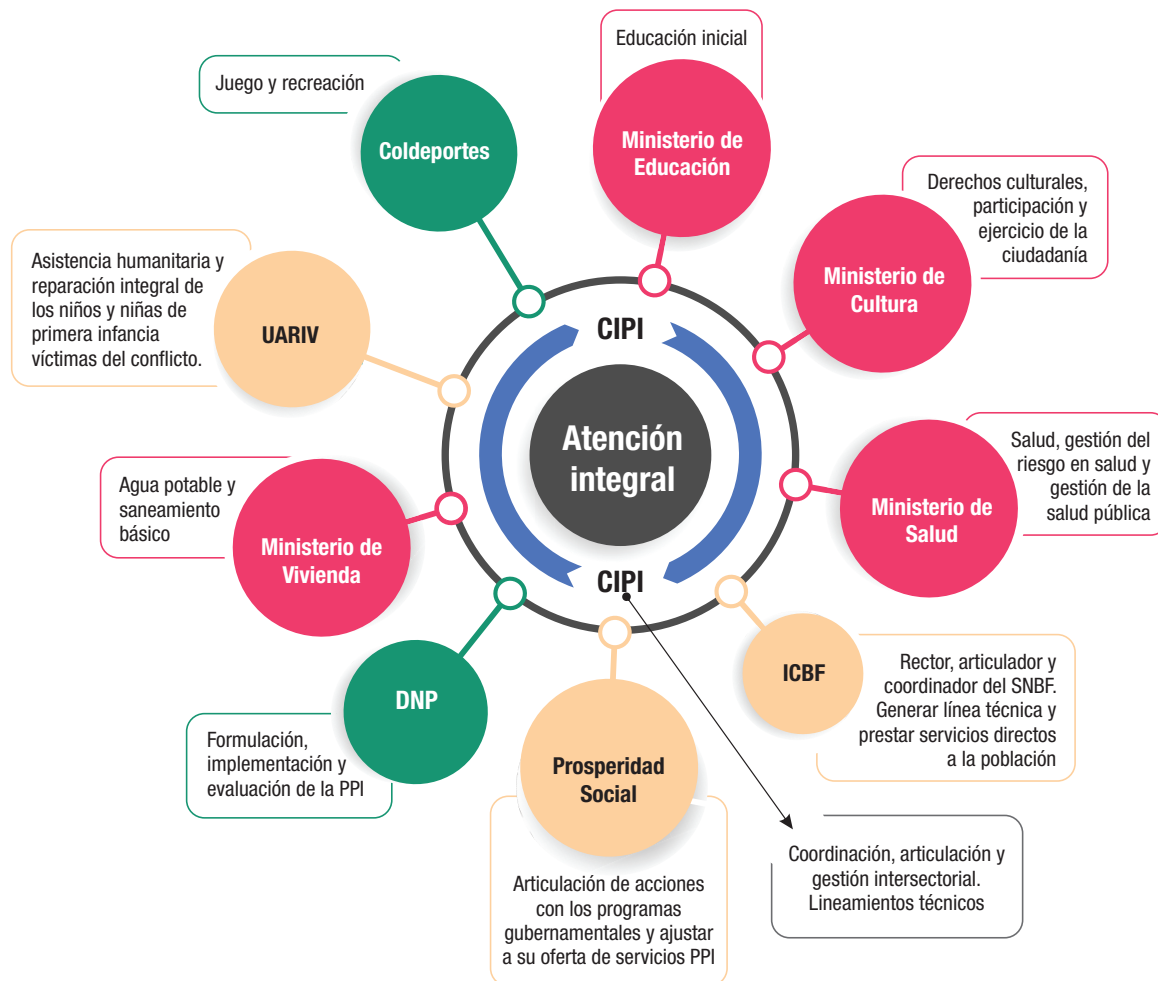
La CIPI, en el marco del SNBF, consolidará las acciones de implementación de la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia “De Cero a Siempre”<sup>23</sup>. Se atenderá integralmente a niñas y niños a través de los servicios priorizados que se ajustarán y establecerán para ello. Dicha atención integral se efectuará con base en la oferta brindada por las instituciones que conforman esta instancia (gráfica III-6) quienes adecuarán sus proyectos conforme a los requerimientos territoriales y poblacionales identificados.

De manera coordinada con lo establecido en la línea C “Corredores estratégicos intermodales” del Pacto por la equidad, los niños y niñas con educación inicial, en el marco de la atención integral, aumentarán de 1.200.000 a 2.000.000. Para ello, el ICBF pasará de atender 1.200.000 a 1.500.000 de niñas y niños, en modalidades de educación inicial, y MinEducación atenderá a 500.000 niñas y niños en el grado transición. La ampliación de cobertura se hará especialmente en zonas rurales. Así mismo, se buscará que el porcentaje de niñas y niños en primera infancia que cuentan con atenciones priorizadas en el marco de la atención integral alcance el 88,3 %.

22 Estrategias introducidas a partir de las recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación (CNP).

23 Entre otras recomendaciones, se tendrá en cuenta a DNP (2018a).

Gráfica III-6. Instituciones involucradas en la atención integral a la primera infancia



Fuente: DNP (2018a).

En el marco de las atenciones priorizadas, la CIPI diseñará y promoverá la implementación de escenarios no convencionales, para que la atención integral se ajuste a las dinámicas territoriales, sociales y laborales de las familias, por ejemplo, con horarios nocturnos o flexibles. Así mismo, fortalecerá la atención nutricional en el marco de la atención integral en articulación con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) y de la línea D “Alianza por la seguridad alimentaria” de este Pacto por la equidad. En todos los casos, las modalidades de atención a la primera infancia serán de calidad y tendrán en cuenta la diversidad en la que se desarrolla la primera infancia. El Gobierno nacional evaluará la viabilidad institucional, técnica y financiera de extender la licencia de maternidad y paternidad.

Se fomentará el derecho a la recreación y al deporte en la implementación de la política y la articulación entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales. Se ampliará el concepto



de la cultura en la atención integral, a la luz del reconocimiento y la valoración de lo cultural y patrimonial, la promoción y disfrute de la oralidad y la lectura, y el desarrollo de lenguajes expresivos.

El ICBF, en articulación con las entidades de la CIPI, cualificará los hogares comunitarios de bienestar (HCB), de tal manera que 170.000 niños y niñas adicionales cuenten con educación inicial en el marco de la atención integral. La atención de la modalidad comunitaria se fortalecerá con programas de cualificación a las madres comunitarias y el mejoramiento en la prestación del servicio. Así mismo, el ICBF garantizará el acceso de las niñas y los niños en zona rural y rural dispersa, con una focalización de enfoque territorial y se ajustará el servicio de desarrollo infantil en el medio familiar. En todas las modalidades de educación inicial se fortalecerá el acompañamiento a familias para la prevención de violencias que afecten a las niñas y los niños.

Para garantizar que los recursos destinados a la atención prestada tengan un mayor grado de efectividad, el ICBF establecerá acciones que garanticen la oportunidad, la eficiencia y la innovación de la atención en sus aspectos de cualificación del talento humano, fortalecimiento de los esquemas de supervisión de los servicios, cumplimiento de los criterios de focalización y articulación intersectorial y territorial. El ICBF desarrollará un mecanismo de calificación para evaluar la gestión de las entidades administradoras del servicio, con el fin de fortalecer el proceso de selección y prestación de este, bajo criterios de calidad, transparencia y pertinencia, y considerando las buenas prácticas de gobierno corporativo.

MinEducación avanzará en incorporar el desarrollo integral como eje principal de las acciones en el servicio educativo para los niños y niñas del grado transición, de acuerdo con la línea C “Educación de calidad” del Pacto por la equidad.

En el proceso de fortalecimiento de la atención integral, se buscará que la educación inicial privada se realice en el marco de la atención integral, además, se fortalecerán los mecanismos de inspección, vigilancia y control que eviten la prestación de servicios sin estándares de calidad en dicho sector, y el registro de niñas y niños en el Sistema de Seguimiento Niño a Niño (SSNN) de MinEducación<sup>24</sup>.

En respuesta al énfasis que este PND da a las áreas rurales, la CIPI, con apoyo del Fondo Colombia en Paz, entre otros aliados, impulsará el desarrollo e implementación de un esquema de atención integral que responda a las particularidades e intereses de la población de estos territorios. Buscará llegar de manera pertinente a los niños y niñas que habitan las áreas dispersas, con el reconocimiento de las diversidades existentes a lo largo del país y el impulso a la convicción de que desarrollarse integralmente en la ruralidad es posible.

---

24 Estrategias introducidas a partir de las recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación (CNP, 2019).

## 2) Atención integral a la infancia y la adolescencia

En el marco del SNBF, y con el liderazgo del ICBF, se implementará la Política Nacional de Infancia y adolescencia 2018-2030 (PNIA), y se desarrollarán rutas integrales de atención nacional y territorial. La primera de estas deberá concluirse en el tercer trimestre de 2019. A partir de este ejercicio se definirá la oferta programática intersectorial, metas e indicadores de impacto. Además de la organización institucional que esto demanda, se desarrollará un plan de acción que compromete a los agentes del SNBF, los cuales adecuarán su oferta con relación a la atención integral. Al mismo tiempo, se armonizarán las líneas de políticas relacionadas con el trabajo infantil, la ESCNNA, el reclutamiento, el embarazo adolescente y la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, entre otras (gráfica III-4).

En la implementación de la PNIA y la configuración de las rutas integrales de atención, se generará una dimensión de descubrimiento y desarrollo de talentos en arte, cultura, deporte, ciencia y tecnología (Robinson, 2009; Gardner, 1999 y Milkman, 2011), como medio para el desarrollo integral de la niñez y la resolución de problemáticas que los afectan. La consolidación de los proyectos de vida de las niñas, niños y adolescentes será un objetivo prioritario del Gobierno nacional. Así mismo, este promoverá el juego a lo largo del curso de vida y en todos los entornos, incluyendo a las familias y a los mayores de edad, además de la recuperación de los juegos tradicionales. Este PND reconoce al juego como elemento fundamental del desarrollo integral (CNP, 2019; Presidencia de la República, 2019). Lo anterior se vincula a la línea I “Deporte y recreación” de este Pacto por la equidad.

El ICBF fortalecerá su misión de proteger integralmente a la niñez, al consolidar los programas y acciones que busquen su desarrollo integral y la configuración de proyectos de vida en el marco del modelo de enfoque diferencial de derechos. Los programas de atención a la infancia y la adolescencia serán rediseñados para armonizar sus objetivos con los objetivos de la PNIA; además incorporarán metodologías innovadoras, creativas y flexibles; buscarán el fortalecimiento de capacidades, habilidades para la vida y competencias ciudadanas; considerarán la movilización social y sensibilización de comunidades; y vincularán expresiones y prácticas del arte, la cultura, el deporte, la ciencia, la tecnología y las comunicaciones, entre otras.

El ICBF fortalecerá sus programas para la infancia y adolescencia, los cuales tendrán una visión de desarrollo naranja, es decir, centrados en el descubrimiento y desarrollo de talentos o vocaciones. Estos estarán en armonía con la jornada única, tendrán enfoque diferencial y componentes de prevención de vulneraciones y fortalecimiento familiar. Así mismo, el ICBF buscará que estos sean permanentes a lo largo del curso de vida y estén diseñados de acuerdo con el escenario no convencional anteriormente definido.

Se estructurará una *Estrategia de Desarrollo Naranja* que partirá de los programas del ICBF, y realizará tránsitos con la oferta de Colciencias, Coldeportes y MinCultura, además de la existente en los territorios. En la adolescencia, los programas de infancia y adolescencia del ICBF incluirán un componente de desarrollo de competencias transversales y socioemocionales, y realizará tránsitos

con la oferta de MinTrabajo y el SENA, vinculado con la línea F “Trabajo decente” de este Pacto por la equidad. La estrategia desarrollo naranja se vinculará con la línea G “Juventud naranja” del Pacto por la equidad, contará con una evaluación de impacto por parte del DNP y un seguimiento constante a indicadores de efectividad<sup>25</sup>.

El ICBF, en el marco del SNBF, buscará la concurrencia de las entidades territoriales y de la sociedad civil, para que se implemente localmente la estrategia de desarrollo naranja y se focalice la niñez en condiciones de vulnerabilidad<sup>26</sup>. Así mismo, las Cajas de Compensación Familiar (CCF) promoverán que las niñas, niños y adolescentes afiliados a estas accedan a programas de descubrimiento y desarrollo de sus talentos y fortalecimiento familiar. Además, la niñez en situación de vulnerabilidad afiliada tendrá acceso preferente a todos los servicios brindados por la CCF. El Fondo para la Atención Integral a la Niñez y Jornadas Escolares Complementarias (Foníñez) de las CCF se dirigirá a la atención de la niñez en situación de pobreza y se fortalecerá de acuerdo con la estrategia de desarrollo naranja<sup>27</sup>.

El progresivo acceso de las niñas, niños y adolescentes a la atención integral partirá de una efectiva focalización de los territorios y las poblaciones más vulnerables del país, vinculándose a las estrategias señaladas en este PND que ponen límite a las violencias y vulneraciones de derechos, a la superación de la pobreza multidimensional, y a la malnutrición. Para este proceso, el DNP generará lineamientos de acuerdo con la línea K “Reducción de la pobreza” de este Pacto por la equidad.

Igualmente, el ICBF, la CIPI y Colombia Joven, generarán acuerdos con los gobiernos territoriales, las CCF y la sociedad civil, de tal manera que el proceso de vinculación a la atención integral, aquí descrito, involucre a estas entidades e instituciones. Adicionalmente, se realizará un trabajo coordinado con alcaldes y gobernadores para que la atención integral y las estrategias de este PND sean incluidas en sus planes de desarrollo y en los planes plurianuales de inversiones.

Todas las entidades responsables de la atención integral de la primera infancia, la infancia y la adolescencia realizarán los ajustes necesarios en su arquitectura institucional, para asegurar el desarrollo de las capacidades técnicas y organizacionales que permitan el logro de lo que se propone en este PND (CNP, 2019)<sup>28</sup>.

Finalmente, el Gobierno nacional estudiará las condiciones institucionales, técnicas y financieras de la operación de los hogares sustitutos y la situación de las madres sustitutas, en materia de salud y pensiones, de tal manera que realice acciones que fortalezcan la operación del programa y las condiciones de vida de estas madres.

25 Ver, entre otras experiencias, OIT (2017).

26 Líneas K “Reducción de la pobreza” y L “Política social moderna” de este Pacto por la equidad.

27 Ver línea K “Reducción de la pobreza” de este Pacto por la equidad.

28 Estrategias introducidas a partir de las recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación (CNP).

### 3) Atención integral para la inclusión social

En tanto que la inclusión social es el resultado de acciones que garantizan que la relación entre una persona, una limitación y un contexto sea promotora del desarrollo integral de ese sujeto y de su participación en igualdad de condiciones y con equidad en la vida de su familia, su comunidad inmediata y de la sociedad a la que pertenece, a través del SNBF el Gobierno nacional diseñará e implementará un programa intersectorial para la atención integral de la niñez con discapacidad, desde la primera infancia hasta la juventud, que considere la identificación de los distintos tipos de discapacidad y la actualización de la oferta existente. Así mismo, a través del SNBF se definirá y creará la nueva oferta requerida para este fin, dando prioridad a la niñez y la juventud con dependencia funcional permanente. Se promoverá la identificación temprana de los factores que pueden generar condiciones de discapacidad en la niñez. Lo anterior por el Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad.

Así mismo, el ICBF como ente rector del SNBF y MinSalud diseñarán e implementarán atenciones especializadas para la niñez y la juventud con consumo problemático de SPA, que garanticen su atención integral y su inclusión en el sector educativo y en las instituciones de salud.

Con la cofinanciación de los gobiernos territoriales se promoverá la desinstitucionalización de las niñas, niños y jóvenes y el cuidado por parte de sus familias. El Gobierno nacional reglamentará el funcionamiento de esta oferta y definirá los mecanismos técnicos, legales y financieros para hacerla efectiva, y se enfocará en la población con mayores niveles de vulnerabilidad económica y social. Esta atención integral se vinculará con la línea C “El cuidado” del Pacto de equidad para las mujeres.

## c. Objetivo 3. Crear las condiciones para anticipar y resolver las violencias y vulneraciones contra niñas, niños y adolescentes

### 1) Estrategia contra las violencias y las vulneraciones de derechos

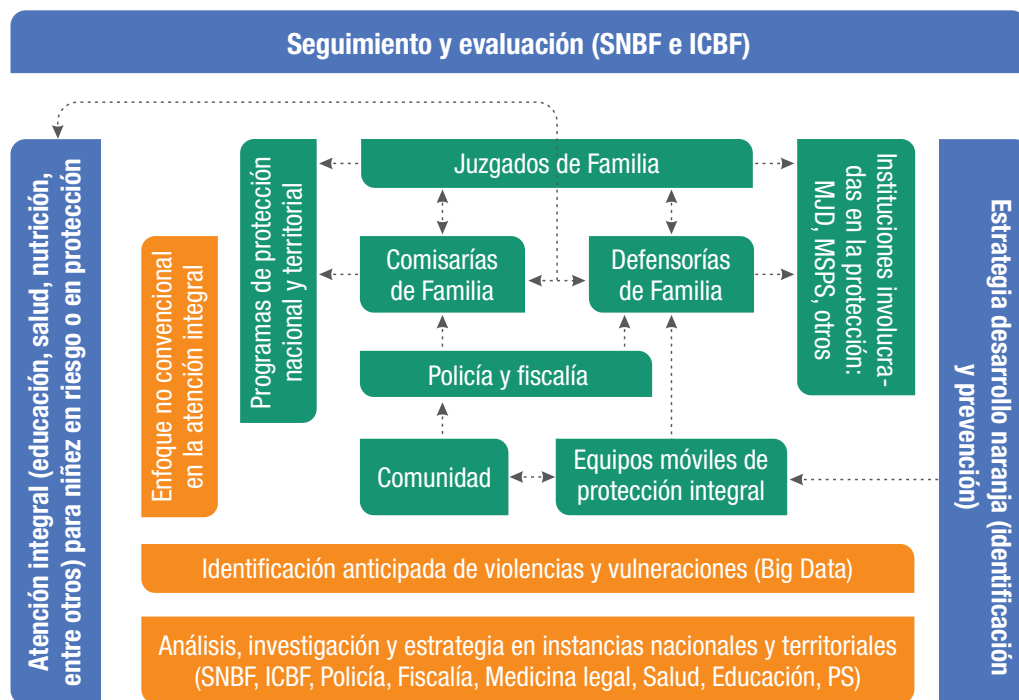
La crítica situación de violencias y vulneración de derechos, en particular contra las niñas y los adolescentes, demanda la construcción en el marco de la PNIA, de una estrategia nacional contra las violencias que afectan a la niñez bajo el liderazgo del ICBF, y la vinculación de las instituciones involucradas, incluyendo a MinSalud y MinJusticia. Esta línea de política se nutrirá de las iniciativas planteadas en el PND y buscará anticipar las amenazas, inobservancias y vulneraciones de derechos. La estrategia generará análisis territoriales de vulnerabilidades<sup>29</sup>, y deberá promover

29 Articulada a la línea L “Política social moderna” de este Pacto por la equidad.

la construcción de estrategias particulares según territorios, contextos y situaciones, mediante la asignación de responsabilidades en la instancias nacionales y territoriales.

Se crea un Subsistema de Protección de Derechos (gráfica III-7) bajo el liderazgo del ICBF, MinSalud y MinJusticia, con el acompañamiento del DNP, en el marco del SNBF. Igualmente, el DNP realizará una evaluación institucional y de resultados del subsistema conformado por defensorías, comisarías y juzgados de familias, que permita plantear ajustes sobre el tema. El subsistema de protección consolidará los roles de los actores involucrados, incluyendo MinJusticia, MinSalud, MinEducación, Medicina Legal, Fiscalía, Policía Nacional, entre otras instituciones. Los gobiernos territoriales, en el marco del SNBF, implementarán este subsistema de protección en municipios y departamentos.

Gráfica III-7. Subsistema de Protección de Derechos en el marco del SNBF



Fuente: elaboración DNP a partir de información del SNBF, 2018a.

La estrategia de desarrollo naranja se vincula al subsistema de protección, el cual contará con profesionales en el ámbito psicosocial que permitan identificar y anticipar vulneraciones de derechos. Se fortalecerán y ampliarán los Equipos Móviles de Protección Integral (EMPI) del ICBF, de manera tal que se aborden las situaciones probables de vulneración de derechos, en cuanto permitan resolver situaciones en un ámbito previo, y enfocar a las defensorías y comisarías a los casos de vulneración de derechos. Se incorporará un enfoque de prevención de violencias en los programas de niñez, y en los de fortalecimiento familiar y comunitario.

La estrategia de alertas tempranas de Prosperidad Social y de otras instituciones se vincularán al subsistema de protección. Se emplearán modelos de identificación anticipada de vulneraciones (*big data*)<sup>30</sup>, en forma tal que permita realizar abordajes estructurales y estratégicos sobre la situación de la niñez. Para esto, el subsistema de protección creará un sistema de información que permita hacer seguimiento a los casos y vincular la información de las familias. El ICBF liderará este proceso, en el marco del SNBF y quedará vinculado a la línea L “Política social moderna” de este Pacto por la equidad.

Se adoptarán herramientas tecnológicas que permitan prevenir vulneraciones y violencias, y actuar en “tiempo real”, con acceso a la Fiscalía y a jueces de garantías, lo que incluye el *big data* y el acceso las 24 horas del día a distintas tecnologías como teléfono o aplicaciones, que serán impulsados en la estrategia para hacer frente a las violencias que afectan la niñez.

El subsistema de protección de derechos desarrollará acciones para la localización y reintegro en las familias de las niñas, niños y adolescentes desaparecidos. Estas incluirán la promoción de la denuncia y el reporte de la problemática, el fortalecimiento de los sistemas de información y la cualificación de los procesos de investigación. Se buscará evitar que, en el contexto de las relaciones conflictivas entre padres y madres, los menores de edad sean instrumentalizados y por causa de ello secuestrados por uno de los progenitores.

MinSalud, en coordinación con el ICBF, implementará, en el marco de la política de atención integral en salud, las acciones que garanticen la gestión del riesgo, la promoción y prevención, así como la prestación de los servicios de salud a niños, niñas y adolescentes, con énfasis en detección temprana y la atención oportuna de los eventos en salud asociados a vulneraciones de derechos. El subsistema de protección de derechos contribuirá en las acciones para superar la malnutrición en el país, de la línea D “Alianza por la seguridad alimentaria” de este Pacto por la equidad.

La prevención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes y la atención a víctimas de esta violencia contarán, entre otros recursos, con los provenientes del fondo de explotación sexual, atendiendo a la reglamentación dada por el Decreto 087 de 2017 y a los lineamientos de desarrollo naranja descritos en este apartado.

## **2) Rediseño de la atención y desinstitucionalización**

El ICBF diseñará e implementará un nuevo esquema de atención a la niñez en el subsistema de protección, de manera que se garantice su desarrollo integral y se generen eficiencias en la atención, dado su carácter de servicio público esencial. En este se transformarán los servicios de apoyo y fortalecimiento a las familias, con el fin de avanzar hacia la desinstitucionalización de las niñas, niños y adolescentes. En el marco de las estrategias del objetivo cuatro de esta línea, se promoverán componentes que permitan en la oferta social del país, que las familias y comunidades

---

30 Los modelos identifican anticipadamente situaciones de vulneración de derechos como trabajo infantil, violencias, maltrato, conflicto con la ley, entre otros, que permiten actuar de manera preventiva.

se fortalezcan como entornos protectores de la niñez y la juventud, especialmente de los que se encuentran bajo protección.

El ICBF promoverá la desinstitucionalización de la niñez, en particular: (1) evitará la institucionalización de los 0 a 3 años; (2) mediante la identificación de familias en riesgo y fortaleciéndolas; (3) la ubicación en medio institucional, únicamente cuando esa sea la última opción; (4) fortaleciendo las familias que han perdido el cuidado de sus hijos para que logren recuperarlo; (5) a través de la generación de lineamientos para organizaciones que desarrollen modalidades de institucionalización de la niñez, de manera que transiten a modalidades de acogimiento familiar (CNP, 2019)<sup>31</sup>.

Para dar cumplimiento a lo previsto en la Ley 1878 de 2018, el ICBF fortalecerá las defensorías de familia, a los equipos psicosociales que los acompañan, y las herramientas administrativas y tecnológicas que se requieran para la prestación del servicio. Se establecerá un período de transición en la implementación de dicha ley, con respecto a la población en situación de discapacidad y con consumo problemático de SPA y que ha concluido el PARD. Así mismo, se crearán mecanismos el acceso efectivo en salud, cuidado y educación para esta población.

### **3) Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA) y acciones para evitar el riesgo de vinculación a grupos armados o delictivos**

Articulado al Pacto por la legalidad, el ICBF enfocará su oferta de atención para el desarrollo de proyectos de vida en los territorios y poblaciones identificados en riesgo de vincularse a la comisión de delitos y en grupos armados organizados o delictivos organizados. En tal sentido, se vinculará a niños, niñas y adolescentes hijos de personas privadas de la libertad a la estrategia desarrollo naranja, y a través del ICBF se realizará una investigación sobre sus condiciones de vida. Este Instituto, en coordinación con los entes territoriales, desarrollará acciones para el reencuentro de niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados con sus familias y comunidades.

El ICBF fortalecerá su modelo de atención para los adolescentes en el SRPA, de tal manera que promueva su desarrollo integral conforme a los mandamientos de este PND, y el DNP, con el apoyo de la cooperación internacional, evaluará los procesos de atención. También se implementarán modelos de atención diferenciados para los adolescentes menores de 18 años y aquellos que cumplan la mayoría de edad. Estos adolescentes serán atendidos en el marco de la estrategia de transición de la infancia a la juventud y en los programas de la línea G “Juventud naranja” de este Pacto por la equidad. De igual manera, en el marco del fortalecimiento de los gobiernos territoriales, se crearán capacidades técnicas y financieras para el desarrollo de la infraestructura y para el apoyo a los procesos de atención dirigidos a los adolescentes y jóvenes del SRPA.

---

31 Estrategias introducidas a partir de las recomendaciones del CNP.

#### **4) Modernización del proceso de adopciones y del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD)**

El ICBF modernizará el proceso de adopciones, de tal manera se reduzcan los tiempos de espera de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en el programa, y se garantice su derecho a tener una familia.

En cuanto al carácter transitorio de las medidas de restablecimiento de derechos y de la declaratoria de vulneración, se fortalecerá el proceso administrativo de la niñez y de los adultos con discapacidad que tengan PARD en seguimiento, con el fin de garantizar una atención con enfoque diferencial. Si la autoridad administrativa evidencia que el proceso no puede ser definido de fondo dentro del término establecido en la Ley 1878 de 2018, por razones fácticas y probatorias que se revelen en el expediente, previo análisis y aval del ICBF a través del mecanismo interno que este defina, continuará prestando transitoriamente los servicios de la modalidad de protección, hasta tanto la entidad correspondiente del SNBF garantice la prestación del servicio de manera integral, de acuerdo con sus competencias legales.

El ajuste desde el criterio de garantía de derechos y el enfoque diferencial, implica que la autoridad administrativa deberá motivar las razones por las cuales se requiere continuar prestando los servicios a los niños, niñas, adolescentes y adultos con discapacidad que se encuentren en las medidas de protección del ICBF.

Como resultado de las transformaciones institucionales presentadas en esta línea, y de las acciones para desarrollar el subsistema de protección de derechos, se modernizará el PARD, considerando el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, la importancia de mantener unidas a las familias, y garantizar el desarrollo integral de la niñez y sus familias.

#### **5) Desarrollo normativo e intercambio de experiencias**

MinJusticia y el ICBF, en el marco del SNBF, desarrollarán las normas para contrarrestar las violencias hacia la niñez, de tal manera que prohíba las distintas formas de violencia, facilite el acceso a la justicia a las víctimas evitando la revictimización, endurezca penas para los agresores, dé celeridad a los procesos judiciales que involucren a la niñez, combata la impunidad, modernice y humanice los espacios de atención y fortalezca el rol de las familias y de la comunidad como garantes de sus derechos. Además, promoverán la sanción social y la generación de condiciones para la no repetición.

Dentro de lo anterior, se promoverá la prohibición del castigo físico, el matrimonio infantil, la mutilación genital femenina y la cadena perpetua para los homicidas y abusadores sexuales de niñas, niños y adolescentes.

Finalmente, el ICBF, MinJusticia y el DNP movilizarán un diálogo con distintos países, y generarán intercambios de experiencias para la protección de la niñez y el desarrollo de sus Sistemas de Protección de Derechos. Se desarrollará una campaña permanente de concientización y rechazo



a la violencia que afecta a la niñez, enfatizando esta problemática como delito, y señalando la importancia de la corresponsabilidad frente a la denuncia; esto como un mecanismo de protección.

## d. Objetivo 4. Fortalecer las capacidades de las familias para promover su corresponsabilidad en el desarrollo integral de sus integrantes, en particular de la niñez

### 1) Fortalecimiento de las capacidades de las familias en la política social moderna

Las familias juegan un rol esencial en la política social moderna para lograr el proceso de inclusión social y productiva de sus miembros. Por esto, las estrategias para la superación de la pobreza, el fortalecimiento de capacidades para la vinculación al mercado laboral, los programas de protección integral para los niños, niñas y adolescentes, entre otros, potencian sus resultados si se tiene en cuenta la corresponsabilidad de las familias en las políticas.

Por tanto, en la gestión de la política social moderna se vinculará a las familias, de acuerdo con la capacidad de agencia que estas tienen, de tal manera que exista un relacionamiento armónico entre los distintos programas a los que acceden sus integrantes, y un potenciamiento de los resultados a partir de esta sinergia. Se promoverá dicha gestión en los órdenes nacional y territorial. Igualmente, se impulsarán procesos de movilización social que potencien las capacidades y el desarrollo integral de las familias, como sujeto colectivo de derechos.

Vinculado a la línea K “Reducción de la pobreza” de este Pacto por la equidad, el programa Más Familias en Acción y demás programas cuya unidad de atención se centre en la familia para la inclusión social y productiva, se fortalecerá con los enfoques y las iniciativas de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, con el fin de contribuir a su objetivo. Así mismo, se vincularán a las Cajas de Compensación Familiar (CCF), en la puesta en marcha territorial de esta política.

El ICBF implementará un programa de acompañamiento psicosocial para el fortalecimiento de las capacidades de las familias como corresponsables en la protección integral de niños, niñas y adolescentes. Dicho programa estará dirigido de manera prioritaria a las familias con menores de edad en PARD y en el SRPA, con el objetivo de disminuir las tasas de reincidencia y promover, en los casos que sea posible, el reintegro de la niñez a sus entornos familiares. Así mismo, el ICBF brindará acompañamiento psicosocial a las familias identificadas que requieran un acompañamiento intencionado para prevenir la vulneración de derechos.

Adicionalmente, dada la importancia del entorno escolar en la vida de los niños, niñas y adolescentes, se vinculará a las familias al proceso educativo través de las Escuelas de Familias. Estas últimas serán desarrolladas por MinEducación, de acuerdo con la línea C “Educación de calidad” de este Pacto por la equidad, con apoyo del ICBF y vinculando a las CCF.

## **2) Liderazgo de la política de familias**

Prosperidad Social, como cabeza del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, coordinará la implementación y el seguimiento de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, en armonía con las estrategias planteadas para las familias en las bases de este PND, y en articulación con el ICBF como ente rector del SNBF. Esta política debe fortalecer a las políticas desde la infancia a la juventud.

Se creará una mesa técnica nacional y se consolidarán las mesas locales de infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar, para la implementación de la política bajo coordinación de Prosperidad Social y el ICBF, en el marco del SNBF. Así mismo, el ICBF ejercerá la secretaría técnica de estas instancias y liderará con los demás agentes del SNBF las acciones para la creación, implementación y seguimiento de programas y proyectos orientados a fomentar las relaciones democráticas entre los miembros de las familias, fortalecer en valores, ética y ciudadanía, con cero tolerancia a la violencia doméstica.

Lo anterior como una herramienta para la consolidación armónica e intersectorial entre las entidades territoriales y entidades del orden nacional de esta política.





## **3) Mecanismos para la convergencia de oferta para el desarrollo y protección integral de la niñez y las familias**

Serán priorizadas y tendrán acceso preferente a la oferta del sector de la inclusión social, las familias focalizadas en el programa de acompañamiento familiar del ICBF que presentan un alto riesgo de vulneración de derechos para la niñez y los menores de edad que se encuentran en procesos de protección.

Finalmente, el Programa de Acompañamiento Psicosocial del ICBF incluirá un componente de gestión de redes y acceso a oferta para la inclusión social y productiva, de tal manera que permita a las familias uniparentales con jefatura femenina o masculina, acceder a oferta social complementaria que le permita superar su situación de vulnerabilidad, articulado con la línea F “Trabajo decente” de este Pacto por la equidad.

## 4. METAS

### Indicadores de resultado






Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Inclusión Social y Reconciliación	Tasa de violencia contra niñas, niños y adolescentes (por cada 100.000 NNA entre 0 y 17 años) *	303,8	260,2		
Trabajo	Tasa de trabajo infantil	7,3 %	5,5 %		
Inclusión Social y Reconciliación	Tasa de oficios de niñas, niños y adolescentes en su propio hogar	4,1 %	3,1 %		
Inclusión Social y Reconciliación	Tasa de violencia intrafamiliar	157,5	132		

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.






\*En la ficha técnica se incluirá la discriminación por sexo.

Fuente: DNP, sectores.

### Indicadores de producto

Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Cultura	Promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos	Niños y jóvenes beneficiados por programas y procesos artísticos y culturales*	162.140	250.000		
Inclusión Social y Reconciliación	Desarrollo integral de niños, niñas, adolescentes y sus familias	Porcentaje de niñas y niños en primera infancia que cuentan con atenciones priorizadas en el marco de la atención integral	74 %	88,3 %		  

## Indicadores de producto

Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
<b>Educación</b>	Cobertura y calidad de la educación preescolar, básica y media	Niñas y niños con educación inicial en el marco de la atención integral**	1.197.634	2.000.000		
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	Desarrollo integral de niños, niñas, adolescentes y sus familias	Niñas, niños y adolescentes beneficiarios de la estrategia de desarrollo naranja	0	934.000		
<b>Deporte, Recreación, Actividad Física y Aprovechamiento del Tiempo Libre</b>	Fomento a la recreación, la actividad física y el deporte para desarrollar entornos de convivencia y paz	Niñas, niños y adolescentes que acceden a servicios deportivos recreativos, de actividad física y aprovechamiento del tiempo libre	100.000	200.000		
<b>Presidencia</b>	Respuesta del Estado en materia de derechos humanos	Municipios asistidos en la construcción e implementación de la política de prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos organizados	0	150		
<b>Presidencia</b>	Respuesta del Estado en materia de derechos humanos	Municipios que implementan iniciativas comunitarias de fortalecimiento de entornos de protección de niños, niñas y adolescentes	50	240		
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	Desarrollo integral de niños, niñas, adolescentes y sus familias	Familias con alto riesgo de vulneración o con niños, niñas y adolescentes en protección, atendidas por el programa Mi Familia	0	280.000		

\*MinCultura promoverá la oferta de formación artística a niños y jóvenes en escuelas municipales de música, danza y centros de formación Batuta.

\*\*El indicador hace referencia a intervenciones conjuntas entre el ICBF (meta del cuatrienio: 1.500.000 niñas y niños) y MinEducación (meta del cuatrienio: 500.000 niñas y niños). MinEducación realizará el reporte en sinergia con base en la información reportada tanto por dicha entidad como por el ICBF. Los programas presupuestales asociados son: 4102. Desarrollo integral de niños, niñas, adolescentes y sus familias (ICBF) y 2201. Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media (MinEducación). En la ficha técnica del indicador se incluirá la respectiva información detallada.

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## B. Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos

El Pacto por la equidad comienza por entender que la igualdad de oportunidades implica garantizar el bienestar de todos los colombianos. En esa línea, un elemento central del bienestar es una vida saludable. Por eso, el Plan Nacional de Desarrollo propone lograr un consenso sobre una visión de largo plazo del sistema de salud, centrada en la atención de calidad al paciente, con cobertura universal sostenible financieramente y acciones de salud pública consistentes con el cambio social, demográfico y epidemiológico que enfrenta Colombia.

La salud es parte constitutiva y un fin del desarrollo. La buena salud tiende a reforzarse mutuamente con la prosperidad económica, hasta convertirse en un instrumento del progreso económico. Así mismo, la equidad en salud, entendida como la disposición justa de los recursos necesarios para lograr y mantener un buen estado de salud de la población, es una característica central de la justicia de los acuerdos sociales (Sen, 2002).

La salud se concibe como un derecho fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Así mismo, existe una relación recíproca entre el estado de salud, la nutrición y el crecimiento económico (Bloom & Canning, 2003) y la productividad (Howitt, 2005). Por ello, la salud es fundamental dentro del desarrollo de las capacidades individuales, el desarrollo humano y la equidad.

Por otra parte, hay que considerar los determinantes de la salud, los cuales se pueden agrupar en dos categorías: (1) aquellos que por ser propios de la prestación de los servicios de salud es posible gestionarlos desde el sistema de salud y (2) aquellos que, por su naturaleza intersectorial, deben ser intervenidos con acciones colectivas (p. ej., la desnutrición crónica, el medio ambiente sano, los estilos de vida y las circunstancias sociales, entre otros). El 67 % de los desenlaces en salud corresponde a la segunda categoría (Goinvo, 2018).

Es así como el sistema de salud debe adaptarse a cuatro trayectorias que refieren una nueva distribución de la morbilidad de los colombianos:

- Un cambio social acelerado marcado por la reducción de pobreza y el aumento de clase media.
- El proceso de urbanización del desarrollo (DNP, 2012), así como las brechas territoriales.
- La transición demográfica, explicada por la reducción de las tasas de natalidad y el aumento en la esperanza de vida, que tiene como consecuencia un proceso de envejecimiento (MSPS, 2017).
- Un cambio sustantivo en la carga de la enfermedad (IHME, 2016).

Estas trayectorias, los desafíos acumulados en materia de inequidad territorial y el marco de una política social moderna, se constituyen en los principales retos del sector. Por ello, las nuevas estrategias deben conformarse como un mecanismo que acelere la inclusión productiva en un

contexto de trayectorias dinámicas y que, a su vez, fije como objetivo central el mejoramiento del estado de salud de la población y de su experiencia en el sistema, de forma equitativa y sostenible con la capacidad de gasto del país.

## 1. DIAGNÓSTICO

El SGSSS cuenta con avances significativos que pueden sintetizarse en cuatro dimensiones: la cobertura poblacional, que hoy alcanza 46,5 millones de colombianos afiliados (95 % del total<sup>32</sup>); la cobertura de servicios, con un único plan de beneficios que comprenda un gran espectro de tecnologías y un sistema de financiación complementario para aquellas no gestionadas a través de este mecanismo; la de protección financiera, evidenciada a través de un gasto de bolsillo del 15,9 %, el segundo de la región después de Uruguay (13,8 %) y muy inferior al de países como Brasil (31,4 %) o Chile (33 %) (Pérez-Valvuela & Silva-Urueña, 2015); y la contribución del sector de la salud a la reducción de la pobreza multidimensional (siendo atribuibles 4 de los 12,6 puntos porcentuales de disminución entre 2010 y 2016 como consecuencia de la mejora en el acceso a servicios de salud y el aseguramiento en salud).

### a. Rectoría del sistema de salud

El SGSSS carece de una visión de largo plazo que reúna a la población y a los actores del sistema en torno a un acuerdo social respecto al diseño institucional del sistema de salud colombiano (González, León, & Navas, 2018). Si bien este será liderado por el Gobierno nacional, deberá contar con una amplia participación de actores y representantes sociales del sector, para que cuente con la legitimidad requerida.

Simultáneamente con la construcción del acuerdo, es necesario fortalecer la capacidad del Estado para el ejercicio de la función de rectoría y gobernanza del sistema de salud, la cual requiere especialización y neutralidad para garantizar la transparencia en las transacciones que tienen lugar (Londoño & Frenk, 1997). Asociado a lo anterior, es necesario que se garantice en el territorio una solidez técnica y operativa para realizar las acciones a su cargo, en especial aquellas que son indelegables, como las de inspección, vigilancia y control (IVC), en el contexto de la descentralización.

A pesar de lo anterior, existe una gran dispersión de capacidades y retos que enfrentan las entidades territoriales, asociados al hecho de que, en muchos casos, las competencias de los distintos niveles de gobierno no están claramente definidas; existe una falta de estandarización de procesos o requieren una asistencia técnica que no se está brindando, lo que no lleva a un desarrollo óptimo de muchas de las acciones implementadas. Así mismo, en el marco del esquema de aseguramiento,

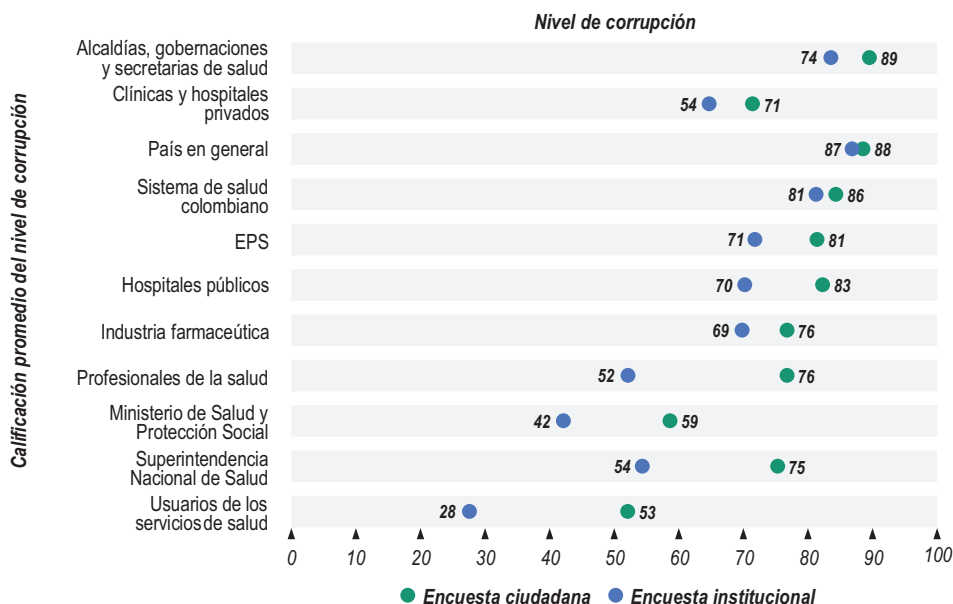
existe campo para optimizar procesos relacionados con la unificación de los regímenes contributivo y subsidiado y la necesidad de hacer transparentes las relaciones de integración que puedan existir entre los agentes para facilitar la labor de IVC.

Por otra parte, resulta relevante analizar el alcance de la corrupción en el sector de la salud. La Contraloría General de la Nación, al referirse al sector de la salud indicó haber emitido 267 fallos con responsabilidad fiscal por 2,6 billones de pesos entre las vigencias 2012 y 2018 (Soto, 2018).

En consecuencia, se han realizado algunas acciones como requerir códigos de conducta y gobierno organizacional en los criterios de habilitación de EPS, o promover estrategias conjuntas con organismos de control, como ocurrió en 2017 (Procuraduría General de la Nación, 2017). Sin embargo, las medidas no han sido suficientes ni responden a una política integral.

Esto deriva en una alta percepción de corrupción por parte de las personas que participan en todo el sector (gráfica III-8). En particular, se percibe vulnerabilidad frente a la corrupción en las direcciones territoriales de salud, empresas sociales del Estado y entidades administradoras del plan de beneficios; así como mayor ocurrencia de hechos corruptos en prácticas de favoritismo, tráfico de influencias y conflictos de interés, soborno, desvío de dinero y fraude en la contratación. Se identifican como principales deficiencias: (1) debilidad de las sanciones, especialmente penales, sociales y económicas; (2) bajo nivel de denuncia ante la justicia, pues esta predomina en redes sociales y medios de comunicación y (3) deficiente cultura de prevención y manejo de riesgos (GES, UdeA, 2018)<sup>33</sup>.

Gráfica III-8. Resultados de encuesta de percepción de corrupción en salud ciudadana e institucional



Fuente: GES & UdeA (2018).

33 Este estudio contó con la coordinación del MinSalud y la SNS.

## b. Salud pública y resultados en salud

Aunque se han presentado grandes avances en la identificación y priorización de problemáticas en salud a nivel territorial a través del Plan Decenal de Salud Pública (PDSP), una de las principales limitaciones para la gestión integral del riesgo en salud y la intervención oportuna es la desconexión entre la gestión del riesgo desde el aseguramiento y las acciones de salud pública a cargo de las entidades territoriales. Por otro lado, la capacidad para afectación de los determinantes sociales y ambientales en el nivel territorial es limitada y lleva a considerar la necesidad de desarrollar capacidades en las entidades territoriales para abordar aquellos aspectos prioritarios de la salud pública, según sus características.

En cuanto a los resultados en salud, el aumento de la mortalidad por enfermedades del sistema circulatorio y crónicas, así como el aumento de la prevalencia de multimorbididades (Banco Mundial, MSPS, DNP, 2018) definen las nuevas prioridades en salud pública. Lo anterior, sumado a un comportamiento individual relacionado con un inicio temprano de consumo de sustancias psicoactivas, baja actividad física, violencia y estrés (que son considerados determinantes críticos para la salud física y mental y para el bienestar), se traduce en un aumento de las enfermedades crónicas no transmisibles. Más aun, la evaluación del estado de salud de la población debe tener en cuenta las disparidades territoriales; por ejemplo, mientras las enfermedades transmisibles están por encima de los indicadores nacionales en departamentos como Guainía, Amazonas, Vaupés, Vichada, Chocó, entre otros, en departamentos como **Antioquia, Atlántico** y Boyacá prevalecen las enfermedades crónicas no transmisibles (MinSalud, 2017).

## c. Articulación dentro del aseguramiento

La función de articulación debe ser el puente entre los recursos y la prestación de servicios (Londoño & Frenk, 1997). Los agentes articuladores serían los aseguradores que, basados en la gestión de los riesgos de su población, organizarían la provisión de los servicios. Sin embargo, en el desarrollo del sistema han surgido incentivos contrapuestos que han llevado a los agentes a ofrecer una red de prestación que da énfasis a servicios fragmentados y de mayor complejidad, con muy poco seguimiento a los resultados en salud.

En efecto, según datos de MinSalud, entre 2004 y 2017 la variación en la producción de servicios del tercer nivel en la red pública ha crecido en un 182 %, en contraste con la variación en los servicios del primer nivel, que fue de 39 % para el mismo periodo. Para corregir lo anterior, se desarrolló una política de atención integral en salud y un modelo operativo que puso en evidencia la necesidad de alinear los incentivos, y la gestión de riesgo individual y colectiva, entre las entidades territoriales, aseguradores y prestadores, en torno a los pacientes y las particularidades regionales.

Sin embargo, la implementación del modelo no se ha dado con la celeridad requerida y existen dificultades en la delimitación de competencias entre los agentes. En particular, las entidades



territoriales han visto que su capacidad técnica no se compadece de las, cada vez más exigentes, competencias en su papel de coordinación para una atención integral en salud.

## d. Los retos en la prestación de servicios para mejorar la experiencia de los usuarios

La prestación de servicios enfrenta tres grandes problemáticas: (1) la ausencia de integralidad en las atenciones y la baja capacidad resolutoria en los prestadores primarios, junto con la debilidad en la organización de los servicios; (2) el acceso efectivo a los servicios de salud en las zonas aisladas y con población dispersa y (3) la prestación de servicios con calidad. En zonas aisladas, no existen los incentivos para que el sector privado provea la oferta, dejando a cargo de esta función a la red pública, lo que genera un desequilibrio en las condiciones de prestación asociadas al territorio.

En países de ingreso bajo y medio mueren más de 8 millones de personas por enfermedades que podrían haber sido tratadas a través de sus sistemas de salud, 60% de las cuales podrían haberse tratado médicamente. Además, se estima que un sistema de salud de alta calidad tiene el potencial de prevenir, cada año, 1 millón de muertes de neonatos, 50% de las muertes maternas, 2,5 millones de muertes por enfermedades cardiovasculares y 900.000 muertes por tuberculosis (Kruk, Cage, Arsenault & Leslie, 2018). Estas cifras resumen la importancia de un sistema de prestación centrado en la calidad.

En el país, el tema se ha abordado desde la medición en el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad (SOGC), desconociendo factores (p. ej., talento humano, infraestructura, dotación, innovación, sostenibilidad financiera, etc.) que influyen sobre la prestación de servicios como núcleo fundamental de la calidad.

En este sentido, las principales dificultades relacionadas con el seguimiento a la calidad de los servicios son:

- Ausencia de estrategias puntuales para fortalecer la política pública en la prevención de riesgos de salud.
- Rigideces en la normatividad para la habilitación de prestadores, que no consideran las particularidades territoriales y el potencial desarrollo de modelos innovadores de prestación de servicios.
- Rezago en la normatividad de habilitación para las EPS, que se ha centrado en lo financiero, dejando a un lado la gestión de riesgo en salud y, por ende, los resultados de salud.
- Desarticulación del SOGC con otros sistemas de gestión.
- Ausencia del desarrollo de incentivos a la calidad (modelos disruptivos de gestión que premien el mejor desempeño) y carencia de criterios de excelencia para las EPS.
- Los *rankings* de IPS y EPS no son una herramienta efectiva para la libre elección de los usuarios en función de la calidad.

## e. Gestión del talento humano

Con respecto al talento humano en salud, la densidad estimada de trabajadores de la salud fue de 11,5 por cada 1.000 habitantes; mientras que en los médicos la tasa corresponde a 1,8 por cada 1.000 habitantes, muy por debajo de países como Estados Unidos o Alemania. Solo Bogotá tiene niveles comparables a países europeos con mayores densidades. Por su parte, Guainía, Vichada y Cundinamarca, entre otros, tienen densidades iguales o inferiores a 1 médico por cada 1.000 habitantes. Las brechas de capital humano pueden clasificarse en brechas de cantidad<sup>34</sup>, brechas de calidad<sup>35</sup> y brechas en la pertinencia de la formación, por la falta de participación de los actores del SGSSS en el diseño, planeación y puesta en marcha de programas de formación (Consejo Privado de Competitividad, 2015).

Las condiciones laborales de los trabajadores de la salud presentan retos de informalidad y baja remuneración. Según el observatorio de talento humano en salud, existe un nivel importante de informalidad en profesiones como la optometría y la terapia ocupacional. Aunque el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores de la salud viene incrementándose desde el año 2011, existen brechas entre profesiones, carreras técnicas y tecnológicas.

## f. Eficiencia y gestión de recursos financieros

Los ingresos que financian el sistema de salud, basados en recursos fiscales y parafiscales, presentan un comportamiento menos dinámico que el del gasto en salud, el cual se ve afectado por las condiciones demográficas, epidemiológicas y tecnológicas. Esta situación genera constante preocupación sobre su sostenibilidad, haciendo necesario nivelar las fuentes de ingresos, de forma que se puedan atender las crecientes necesidades de gasto.

Por otra parte, se destaca la creciente deuda que, pese a las medidas de saneamiento que se han tomado en los últimos años, no ha tenido el impacto esperado, constituyéndose esto como un riesgo para la oportunidad y la calidad de la prestación. Para 2018, se estiman deudas de EPS y entidades territoriales a IPS de entre 9,6 billones de pesos (según deudores) y 16,2 billones de pesos (según IPS) (MinSalud, 2017a). Sobresale el hecho de que más del 70 % de la cartera es superior a 180 días, según deudores (y 76 %, según IPS acreedoras); no obstante, es importante resaltar que parte del inconveniente se debe a la proliferación de malas prácticas operativas de los agentes del sector que dificultan la identificación y descargo de deudas de sus estados financieros y la falta de coincidencia en el reporte.

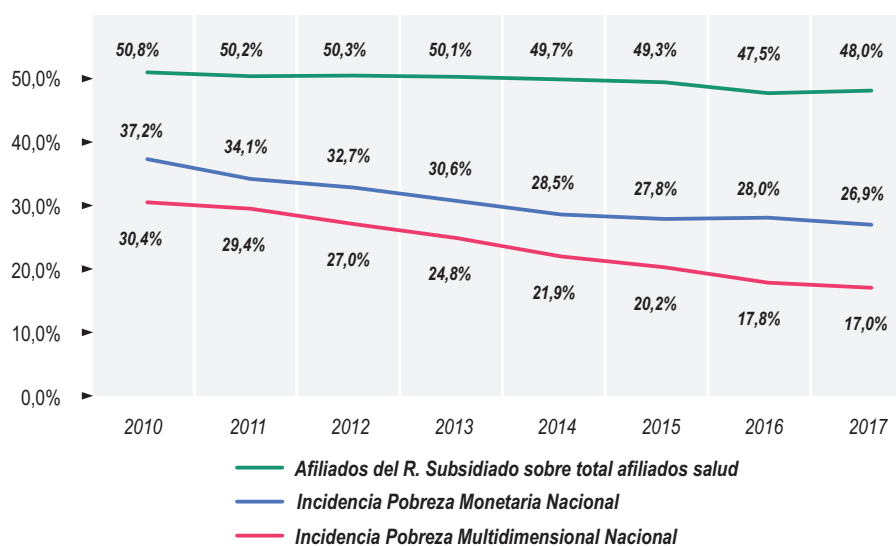
34 Corresponde al déficit en la oferta de programas de formación, asociado con el déficit de demanda por programas de formación.

35 Asociadas a la insatisfacción de las instituciones prestadoras de servicios (IPS) en cuanto a las competencias del talento humano.

Por otro lado, mitigar el crecimiento del gasto en los servicios y tecnologías no financiados por la UPC fruto de la innovación tecnológica y la garantía del derecho a la salud, es otro de los retos del sector. En 2015, el monto de cobros por tecnologías no financiados con la Unidad de Pago por Capitación (UPC), presentados por las EPS ante el FOSYGA, fue de 3,27 billones de pesos; mientras que para 2017, el monto presentado ante el FOSYGA (hoy Administradora de Recursos del SGSSS-ADRES), fue de 4,03 billones de pesos (ADRES, 2018).

Tampoco existen los incentivos suficientes para que los distintos actores se comprometan con las metas financieras del sistema y, a nivel de los individuos, persiste una desconexión entre los beneficios recibidos y su aporte al sistema. En la gráfica III-9 se presentan los cambios en la pobreza monetaria y multidimensional, comparados con el porcentaje de la población afiliada que recibe subsidios. Las mejoras en movilidad social no reflejan una disminución en la demanda del subsidio. Lo anterior ha propiciado la omisión de la corresponsabilidad ciudadana con el financiamiento del sistema sustentado en la capacidad de pago, hecho que va en contra del principio de equidad sobre el cual se ha desarrollado el SGSSS.

Gráfica III-9. Evolución de afiliados al régimen subsidiado y de incidencia de pobreza



Fuente: elaboración del DNP, a partir de DANE (2018a) y MinSalud (2018b).

La tabla III-2 resume la problemática descrita, de acuerdo con los retos institucionales o poblacionales. Por retos acumulados, se entienden aquellos que persisten desde hace décadas, asociados a la madurez institucional y a los problemas sobre la población (relacionados con la pobreza crónica y la desconexión de territorios); mientras que, por retos emergentes, se hace referencia a aquellos que son sustantivos en razón de las trayectorias de cambio social acelerado, transición demográfica, procesos de urbanización y nuevas problemáticas de la salud pública.

Tabla III-2. Retos acumulados y emergentes del sistema de salud en Colombia

		<b>Tipo de reto</b>	
		<b>Acumulado</b>	<b>Emergente</b>
<b>Instituciones</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debilidad en la rectoría y diseño institucional en torno a un objetivo común en el largo plazo.</li> <li>• Debilidad en las funciones de inspección, vigilancia y control.</li> <li>• Inequidad territorial en la asignación y ejecución de los recursos, asociado a las capacidades diferenciales de las entidades territoriales, para gestión de las acciones a su cargo.</li> <li>• Insuficiencia de la atención integral del paciente.</li> <li>• Debilidades técnicas, operativas, de infraestructura y tecnológicas de las autoridades sanitarias nacionales y territoriales.</li> <li>• Baja resolutivez en los niveles básicos de atención y concentración de atenciones en niveles de alta complejidad.</li> <li>• Presión de nuevas tecnologías con alto costo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congestión normativa y de agentes, inspectores y vigilantes.</li> <li>• Necesidad de mejorar la inspección, vigilancia y control de la competencia entre los agentes en el ejercicio de sus funciones.</li> <li>• Necesidad de generar esquemas regulatorios que hagan más transparente la composición financiera y de operación, de los diferentes tipos de entidades, que ejercen la función de articulación y prestación, para promover la competencia.</li> <li>• Clarificar los ámbitos de modulación de la seguridad y protección social.</li> <li>• Dificultad para la configuración de redes de servicios de salud integradas.</li> <li>• Calidad concentrada en condiciones de habilitación y bajo énfasis en resultados.</li> <li>• Acumulación de deudas que restringe el flujo de recursos e incapacidad de cumplir condiciones de habilitación financiera.</li> <li>• Sistemas de información aislados y no interoperables.</li> <li>• Desconexión entre los beneficios recibidos y el aporte al sistema.</li> </ul>
<b>Población</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso efectivo a los servicios de salud en particular en zonas apartadas y con población dispersa.</li> <li>• Transición epidemiológica y existencia de mortalidad evitable (p. ej. desnutrición) y prevalencia de enfermedades transmisibles.</li> <li>• Aumento de factores de riesgo atribuibles a enfermedades crónicas no transmisibles.</li> <li>• Violencia (incluyendo violencia sexual) y lesiones personales dentro de las primeras causas de discapacidad y mortalidad.</li> <li>• Escasa participación de la sociedad civil en la prevención, detección temprana y autocuidado de las enfermedades no transmisibles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aceleración de la transición demográfica, con diferencias territoriales.</li> <li>• Alta prevalencia de hábitos de vida poco saludables (p. ej. sedentarismo y prácticas alimentarias inadecuadas).</li> <li>• Aumento de la esperanza de vida con carga de enfermedades crónicas.</li> <li>• Mayores necesidades de cuidado y servicios relacionadas con el envejecimiento de la población.</li> <li>• Aumento de condiciones de salud mental (p. ej. consumo de sustancias psicoactivas, suicidio, depresión).</li> <li>• Fenómeno de movilidad y desplazamiento por migración masiva.</li> </ul>

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

La búsqueda simultánea de mejorar el estado de salud de la población, garantizando altos estándares de calidad y satisfacción por parte de los usuarios, así como la óptima utilización de los recursos disponibles, son los grandes objetivos del sistema durante el siguiente cuatrienio. Para materializar esta triple meta es importante desarrollar nuevas estrategias, orientadas a construir una visión colectiva de largo plazo del sistema de salud.

La visión de largo plazo implica construir un pacto<sup>36</sup> que permita que todos los agentes del sistema de salud y la sociedad civil, de manera concertada y a través de compromisos claros, se apropien del sistema de salud como uno de los aceleradores para la movilidad social y la equidad. Para ello, se establecen los siguientes objetivos: (1) fortalecer la rectoría y la gobernanza dentro del sistema de salud, tanto a nivel central, como en el territorio; (2) definir prioridades e implementar las intervenciones en salud pública, para la transformación de la calidad de vida con deberes y derechos; (3) articular a todos los agentes del sector salud en torno a la calidad; (4) lograr más infraestructura y dotación en salud, como soporte al acceso efectivo y la calidad; (5) formular acuerdos para el reconocimiento, formación y empleo de calidad para los trabajadores de la salud; (6) sostenibilidad financiera, una responsabilidad de todos. Alcanzar la eficiencia en el gasto, optimizando los recursos financieros disponibles y generando nuevos con el aporte de todos.

### b. Estrategias

#### 1) **Objetivo 1. Fortalecer la rectoría y la gobernanza dentro del sistema de salud, tanto a nivel central, como en el territorio**

##### *a) Rediseñar el modelo de inspección, vigilancia y control del sector y fortalecer las capacidades en el territorio*

Para el efecto, se implementarán las siguientes estrategias:

---

36 Este pacto deberá contener consensos y compromisos, como mínimo, en los siguientes aspectos: (1) autonomía y autorregulación médica, así como el reconocimiento social y económico de los trabajadores de la salud; (2) transparencia y códigos de ética de los agentes (p. ej., conflictos de interés, dádivas, prebendas, etc.); (3) hábitos y conductas inaceptables de los agentes que participan en el sistema de salud, así como de los usuarios; (4) compromiso en torno a decisiones sobre el crecimiento y la priorización del gasto en salud y (5) autocuidado y deberes de la población, incluyendo los deberes derivados de la solidaridad con el sistema.

- MinSalud fortalecerá el sistema de inspección, vigilancia y control, así como la vigilancia en salud pública, a través del mejoramiento de capacidades de las entidades participantes. Se definirán de manera más clara cómo se distribuyen las competencias en el territorio, mejorando la articulación entre departamentos y municipios. Se fortalecerá el INVIMA, con el fin de que pueda agilizar sus procesos y prestar un mejor apoyo técnico en el territorio. Se fortalecerán los programas liderados por el Instituto de Nacional de Salud (INS) para el desarrollo de capacidades técnicas locales para la detección, vigilancia y respuesta en salud pública.
- Se realizará un diseño institucional de la SNS para fortalecer sus funciones de inspección, vigilancia, control, la jurisdiccional y de conciliación, así como para fortalecer la supervisión basada en riesgo y su capacidad para sancionar. Con el fin de robustecer la supervisión y ampliar las dimensiones de esta, se propone articular el trabajo con otras entidades de la misma naturaleza como la Superintendencia Financiera o la Superintendencia de Industria y Comercio, para ejercer una supervisión articulada en lo misional, financiero y de mercado de los agentes en salud, incentivando buenas prácticas de gobierno corporativo. La SNS se profesionalizará y se ajustarán los procesos de selección conforme lo realizan instituciones similares.
- Para fortalecer a la SNS se creará una contribución de vigilancia para los sujetos a inspección, vigilancia y control por parte de esta entidad, que remplazará la tasa existente.
- MinSalud y la SNS desarrollarán herramientas regulatorias que permitan hacer transparente la vinculación, origen y composición de capitales que llegan al sector y sus efectos en la competencia, con el fin de controlar posibles abusos de posición dominante en las distintas esferas del sistema.
- Se definirán competencias de las entidades territoriales, en función de sus capacidades, con el objetivo de fortalecer la gobernanza multinivel y desarrollar instancias de coordinación y articulación que vinculen Nación y territorio. Para esto, MinSalud creará un órgano de gobernanza multinivel en salud, que facilitará la articulación del nivel nacional y el territorial.
- Se recuperará el papel de las entidades territoriales en relación con competencias diferenciadas, reconociendo el diagnóstico y desarrollo de capacidades, para aportar y articular la gestión en relación con la garantía de la calidad.
- Se promoverá la creación de una nueva fuente de financiación en las entidades territoriales para acciones de inspección, vigilancia y control, en el marco de las competencias asignadas en el Código Nacional de Policía y de la Ley 715 de 2001.
- Se regulará el accionar de nuevos agentes y agentes reemergentes que operan, apoyan o participan en el sistema de salud. Adicionalmente, se implementarán, entre otros, instrumentos como un registro de operadores de PILA, de operadores logísticos de insumos y medicamentos, de laboratorios clínicos, así como de dispensadores, distribuidores y vendedores de medicamentos, acorde con la reglamentación que se expida para el efecto. Estos operadores estarán vigilados por la SNS, en coordinación con la SIC.

- Con el objetivo de prevenir riesgos de atención en la prestación de servicios de salud y garantizar los derechos de los usuarios del SGSSS, en el marco de los procesos de liquidación de EPS, la SNS y MinSalud deberán construir un plan de contingencia, el cual debería incluir, entre otros: (1) mecanismo de atención y traslado de los usuarios y (2) plan de pagos a los proveedores y red de prestadores, para evitar traumatismos en la operación.

### *b) Mejorar la institucionalidad del sector de la salud*

- Con el fin de continuar avanzando en la eliminación de las diferencias entre los regímenes contributivo y subsidiado, MinSalud trazará la ruta para concluir la unificación de la operación de los regímenes contributivo y subsidiado, realizando las reformas reglamentarias y operativas necesarias, para garantizar la equidad en el acceso a los servicios de salud por parte de la población, indistintamente de su afiliación al régimen contributivo o subsidiado.
- Para mejorar la equidad entre afiliados a los regímenes subsidiado y contributivo, la Nación asumirá la competencia de reconocimiento y pago de las tecnologías no financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación del régimen subsidiado. Esto implica una recomposición de las bolsas que hoy están definidas en el componente de salud del Sistema General de Participaciones. El traslado de estas competencias se realizará de manera progresiva, de acuerdo con lo que para este fin establezca el MinSalud. Asociado a lo anterior, se ampliará el alcance y desarrollo de la plataforma de prescripción Mipres para el reconocimiento y pago de todas las tecnologías no financiadas con cargo a la UPC en el territorio nacional.
- Se fortalecerá institucionalmente el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS). Para el efecto, se autoriza la realización de transferencias directas del presupuesto general de la Nación al instituto.
- MinSalud definirá nuevas categorías de entidades territoriales con las cuales se asignan competencias en materia de salud pública, de forma que se correspondan con los retos que enfrentan estas entidades en la ejecución de recursos y el desarrollo de las acciones a su cargo.
- Con el propósito de fortalecer el gobierno corporativo, las políticas de gestión de riesgo y administración de los recursos, se ajustará la naturaleza jurídica de la ADRES y se tomarán otras medidas regulatorias para la optimización de sus procesos.
- Se emprenderán acciones de apoyo a los jueces y a otros miembros de su personal en los procesos decisorios relacionados con las demandas en el sector de la salud (p. ej., involucrar al sector judicial en la socialización y divulgación de evidencia que fortalezca los criterios de decisión; construir canales de comunicación efectiva entre jueces y personal en salud para la consulta de los casos o programas de capacitación a los jueces en temas como medicina basada en evidencia, evaluación de efectividad y seguridad, entre otros).
- MinHacienda y MinSalud estudiarán la modificación de la metodología de presupuestación de las ESE para que esta reconozca los resultados alcanzados por buena gestión, reflejados en sus balances, estados financieros y flujos de caja.

*c) Blindar en forma efectiva al sector de la salud de los riesgos de corrupción y falta de transparencia*

En desarrollo de lo establecido en el Pacto por la legalidad, línea “Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos”, el Gobierno nacional, con el apoyo de las entidades de control continuarán con la lucha contra la corrupción en el sector de la salud, a través de la articulación de las siguientes estrategias:

- Regular la forma como todos los actores del sistema, independientemente de su naturaleza, deben implementar códigos de integridad, para entidades públicas o privadas, incluyendo un alcance amplio del tema de conflicto de interés. Para ello, la SNS consolidará un sistema de información para la transparencia, que incluirá el seguimiento semestral del cumplimiento de los lineamientos que se expidan al respecto, con indicadores de acceso a los servicios de salud, estado de salud de la población y financiamiento del sistema.
- Profundizar el desarrollo e implementación del Sistema de integridad coherente, adecuado al sector, acorde a una cultura de integralidad, que fortalezca la gestión de riesgo (acorde con las recomendaciones de la OCDE), desde la rectoría de MinSalud, en forma articulada con las superintendencias que apoyen el sistema.
- Posibilitar la articulación de la función jurisdiccional de la SNS, en un diálogo respetuoso con la Rama Judicial, en temas estratégicos y procedimentales, para lograr responder en forma oportuna a las necesidades y denuncias de los ciudadanos.
- Para efectos del desarrollo y adaptación en salud de las Asociaciones Público-Privadas (conforme a la Ley 1508 de 2012), y demás alianzas con el sector privado, se adoptará el enfoque de tolerancia cero con la corrupción, acompañado de un análisis integral, que: (1) promueva la sanción oportuna de los responsables de hechos de corrupción; (2) impulse medidas para salvaguardar el logro de los objetivos públicos, blindándose del impacto del corrupción; (3) estructure contratos con medidas preventivas, punitivas y sancionatorias oportunas y (4) lleven a que, cuando se definan unidades de APP o áreas encargadas del tema, estas deban adoptar reglas de integralidad para los funcionarios que participen de alguna forma en este tipo de proyectos.
- Fortalecer los sistemas de información en salud, para promover la transparencia en la gestión de salud, con mecanismos accesibles y abiertos para la comunidad, ciudadanos, veedurías y organismo de control en el marco de la normatividad vigente.
- Establecer un equipo élite en salud, para fortalecer la función de investigación y sanción oportuna en temas estratégicos, que incluya la articulación de la inspección vigilancia y control con los organismos de control, en un escenario respetuoso y de colaboración armónica.
- Consolidar un canal de denuncia ciudadana que se acompañe de medidas de protección como el anonimato, garantías de confidencialidad y la posibilidad de seguimiento.
- La SNS definirá el proceso para implementar en las instituciones del sector la norma ISO 37001: 2016 “Sistemas de Gestión Anti-Soborno”. Esta norma establece una “guía para ayudar a una organización a prevenir, detectar y enfrentar al soborno y cumplir con las leyes antisoborno y los compromisos voluntarios aplicables a sus actividades” (Icontec, 2016).



- La SNS desarrollará un sistema de control sobre las modificaciones en la conformación o participación accionaria de los actores del sistema, sociedades y accionistas, habilitándose para levantar el velo corporativo en caso de ser necesario.

## **2) Objetivo 2. Definir prioridades e implementar las intervenciones en salud pública, para la transformación de la calidad de vida con deberes y derechos**

### *a) Definir prioridades en salud pública de acuerdo con la carga de la enfermedad*

La promoción de la salud y la prevención de la enfermedad serán el foco para la política pública y para la gestión de riesgo a cargo de los agentes del sistema de salud. Para ello, MinSalud analizará los eventos, riesgos y condiciones que generan mayor carga de enfermedad, identificando prioridades en salud para el diseño de intervenciones en salud pública, atendiendo los compromisos definidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Convenio Marco de Control de Tabaco, la Estrategia de Reducción del Consumo de Sodio, el Plan Decenal de Salud Pública, entre otras políticas.

De manera especial para la promoción, se hará énfasis en alimentación saludable, actividad física, recreación y deporte, derechos sexuales y reproductivos y salud mental. Para la prevención, el énfasis estará en enfermedades cardiovasculares, respiratorias y metabólicas; malnutrición; neoplasias; afectaciones en la salud mental; consumo de tabaco y productos relacionados con tabaco (sistemas electrónicos de administración de nicotina [SEAN], los sistemas similares sin nicotina [SSSN] y los productos de tabaco calentado [PTC]), alcohol y sustancias psicoactivas; enfermedades transmisibles, como malaria, tuberculosis, VIH; y otras condiciones como siniestros viales o situaciones de violencia; todo lo anterior de acuerdo con las necesidades por curso de vida y enfoque de interseccionalidad. Estas condiciones, y demás priorizadas por MinSalud, tendrán en cuenta medidas como impuestos saludables, etiquetado frontal de advertencias de azúcares libres, sodio y grasas saturadas o copagos adicionales para personas que aumentan su riesgo (p. ej., fumadores).

### *b) Implementar intervenciones en salud pública y liderar, monitorear y evaluar las acciones intersectoriales para la promoción de políticas saludables y los enfoques de género*

Bajo el liderazgo de MinSalud, se desarrollarán estrategias territoriales, para el fortalecimiento de capacidades básicas y gestión de la salud pública que permitan el análisis de riesgo e intervención diferenciada a nivel territorial (ciudades y aglomeraciones, rural, rural disperso, intermedio), por grupos poblacionales, por género, a nivel familiar y comunitario, y en cada uno de los entornos en los que se desarrollan el individuo y la comunidad. Esto se realizará a partir de la comprensión compleja de la salud pública en doble vía: desde los sujetos y desde los enfoques (diferencial, de curso de vida, género, poblacional, territorial y otros).

MinSalud y el INS realizarán el seguimiento e intervención de los riesgos de aparición de enfermedades emergentes, reemergentes y desatendidas; inmunoprevenibles y endemoepidémicas, para los departamentos con mayor prevalencia de enfermedades transmisibles. De esta forma, se espera que se oriente la pertinencia del esquema de vacunación según las necesidades de la población y la carga de enfermedad.

MinSalud, con el apoyo del Instituto Nacional de Cancerología, establecerá los objetivos del control del cáncer, específicamente en el control del riesgo, detección temprana, tratamiento integral, cuidados paliativos, vigilancia epidemiológica y desarrollo del talento humano en oncología. Se tendrá como instrumento esencial la política pública y el plan decenal en cáncer, el cual será revisado y actualizado.

Con el concurso de otros sectores, se trabajará en el mejoramiento de la salud pública, a través de las siguientes estrategias intersectoriales:

Dimensión en salud	Pacto del PND	Línea en el pacto
Convivencia social y salud mental	Pacto por la construcción de paz	Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas (rehabilitación psicosocial)
Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos	Pacto para la equidad de las mujeres	Educación y empoderamiento económico para la eliminación de las brechas de género en el mundo del trabajo (promoción de los derechos sexuales y reproductivos, prevención de las violencias sexuales, entre otras)
	Pacto por la equidad	Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia (prevención de embarazo adolescente, uniones tempranas)
		Juventud naranja: todos los talentos cuentan para construir país (servicios de salud amigables para adolescentes y jóvenes)
Salud ambiental	Pacto por la sostenibilidad	Sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático (calidad de aire, agua y suelo)
Seguridad alimentaria y nutricional	Pacto por la equidad	Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos (alimentación adecuada y mejorar el estado nutricional de la población, con énfasis en La Guajira, Chocó y zonas dispersas)
Salud pública en emergencias y desastres	Pacto por la sostenibilidad	Colombia resiliente: conocimiento y prevención para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático
Salud y ámbito laboral	Pacto por la equidad	Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva (ampliación de la cobertura de riesgos laborales y mejor seguridad y salud en el trabajo).
Hábitos de vida saludable	Pacto por la equidad	Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia (mejorar la nutrición y prevenir la malnutrición; prevención de consumo de sustancias psicoactivas, convivencia y violencia, factores protectores)
Salud mental		Juventud naranja: todos los talentos cuentan para construir país
		Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos (prevención de la malnutrición, competencias socioemocionales)
		Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos (modos y estilos de vida saludable)
		Deporte y recreación para el desarrollo integral de los individuos y la convivencia y cohesión social (factores protectores para la prevención de violencia intrafamiliar, consumo de sustancias, violencia y convivencia)
		Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores (envejecimiento activo)

Dimensión en salud	Pacto del PND	Línea en el pacto
	Pacto por el transporte y la logística	Movilidad urbano-regional sostenible para la equidad y la competitividad (mitigación de la siniestralidad vial)
	Pacto por la legalidad	Imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos (prevención del consumo de sustancias psicoactivas)
	Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom	Política social moderna y diferenciada para la equidad

- En el marco de la política de salud mental, MinSalud elaborará lineamientos para la atención psicosocial que contribuyan a la inclusión social (mitiguen afectaciones psicosociales, transformación de imaginarios sociales, desarrollo de capacidades y oportunidades a nivel individual, familiar y comunitario) y desarrollará capacidades y competencias en las direcciones territoriales para el reconocimiento y la promoción de la convivencia y la implementación de la Política integral para la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas.
- El DNP, en conjunto con MinSalud, MinEducación, DPS, ICBF, MinJusticia, MinCultura, MinTrabajo, Coldeportes, entre otras entidades involucradas, expedirá el CONPES de salud mental el cual abordará de forma intersectorial la gestión integral para la salud mental para la población colombiana, haciendo énfasis en la prevención del suicidio, el consumo de sustancias psicoactivas, la violencia intrafamiliar y los trastornos mentales, como la depresión y la demencia.
- Así mismo, se promoverá el desarrollo de habilidades socioemocionales para la vida, la prevención y atención de las violencias de género, interpersonales y en el conflicto armado. Además, MinSalud desarrollará los lineamientos para aplicar la transversalización del enfoque de género en el sector salud.
- MinSalud hará seguimiento al acceso efectivo y calidad en la atención integral con enfoque de género, identificando barreras, desigualdad e incluyendo a las víctimas de violencia por identidad de género y a la población LGBTI. Se fortalecerá el Observatorio Nacional de Violencias de Género, incorporando a los análisis y seguimiento de datos las fuentes de información que puedan proveer el Instituto Nacional de Medicina Legal y la fiscalía, entre otros.
- Con el objetivo de mejorar el acceso equitativo a las tecnologías disponibles en salud, MinSalud diseñará una política de dispositivos médicos y actualizará la política farmacéutica dirigida a la calidad y el acceso a los medicamentos, incluyendo acciones para promover la producción de medicamentos en el país como medida para asegurar eficiencias de largo plazo en el gasto público farmacéutico, así como la promoción del uso adecuado de los medicamentos, reforzando acciones para la reducción de la automedicación y el fortalecimiento de la vigilancia en salud pública y control de precios.

### **3) Objetivo 3. Articular todos los agentes del sector salud en torno a la calidad**

#### ***a) Robustecer los sistemas de habilitación y acreditación para prestadores y aseguradores***

- MinSalud definirá un marco de calidad que abarque las diferentes funciones del sector salud: aseguramiento, prestación de servicios y salud pública, lo cual será construido en un espacio de participación ciudadana.
- Se rediseñará el sistema de seguimiento a la calidad institucional, para lo cual MinSalud desarrollará un marco integral de calidad que articule, priorice y simplifique la normatividad vigente sobre el tema; se regularán las condiciones de habilitación en zonas dispersas. Se definirá una estrategia de socialización para que los resultados del sistema de seguimiento a la calidad institucional sean divulgados entre los usuarios.
- MinSalud desarrollará la dimensión de calidad en el aseguramiento, en la cual se definirán los parámetros para la medición y seguimiento de las funciones del asegurador en la gestión de riesgo de la población, compra de servicios y obtención de resultados en salud. También se construirán criterios de acreditación para las aseguradoras.

#### ***b) Generar incentivos al desempeño para la calidad, eficiencia y el mejoramiento de los resultados en salud***

- Se incentivará la gestión con calidad. Para esto, MinSalud regulará, entre otros, la ampliación del ajuste de riesgo *ex post* en la UPC para patologías como cáncer y artritis, de acuerdo con la gestión del asegurador en la detección temprana y el tratamiento efectivo de estas enfermedades.
- Con el fin de obtener una mejor calidad y mayores resultados en el SGSSS, se diseñarán los incentivos monetarios, de reconocimiento social y empresarial para los distintos actores del sistema de salud.

#### ***c) Redefinir e implementar una política de prestación de servicios garantizando la calidad y humanización de la atención con énfasis en optimizar la gestión de los hospitales públicos***

- Se redefinirá la política de prestación de servicios de salud en forma integral, incorporando la calidad y humanización de la atención, promoviendo la competitividad y eficiencia de los hospitales públicos, el desarrollo de subsidios de oferta asociados a monopolios en servicios trazadores y no sostenibles por venta de servicios (en el marco del ajuste a la Ley 715 de 2001), y los modelos innovadores de prestación de servicios. Se utilizarán herramientas de análisis de geografía económica para identificar nodos de red, en concordancia con el sistema de ciudades y la misión rural.

- Acorde con la regulación integral de la calidad, se fortalecerá: (1) el desarrollo de la auditoría externa para la calidad integral, acorde con un plan, articulado a la gestión de riesgos, con concurrencia coordinada de la SNS con otras superintendencias que aporten al sistema; (2) la definición de medidas graduales y contundentes, para el desarrollo de la inspección vigilancia y control, con el fin de incentivar a los agentes al cumplimiento oportuno de la regulación, en beneficio de los usuarios y (3) las prácticas del gobierno corporativo en el sector.
- d) Operativizar los modelos especiales de atención desde lo local, con enfoque integral para el paciente y diferencial para las zonas rurales con población dispersa*
- Se redefinirá el modelo integral de atención en salud con calidad y enfocado en el paciente. MinSalud desarrollará lineamientos para la implementación de modelos de atención en salud con enfoque de atención primaria en salud, salud familiar y comunitaria, territorial, poblacional y diferencial, los cuales serán definidos por cada departamento, distrito y alcaldía de ciudad capital. Los parámetros del modelo de atención en salud deberán estar fuertemente vinculados al territorio, las condiciones de oferta, de interculturalidad, las intervenciones, la gestión de la atención y los momentos del curso de vida de la población, con prioridad en madres gestantes, primera infancia, infancia, adolescencia y adulto mayor; así como relacionados con la articulación de actores, de acuerdo con las necesidades regionales. En particular, se evaluará la necesidad de establecer un único operador del aseguramiento en zonas con población dispersa.
- e) Incentivar herramientas que pongan a disposición información de calidad y desempeño de cara a los usuarios para empoderarlos en la toma de decisiones*
- MinSalud promoverá la modernización de la gestión de prestación de servicios a través de avances en la interoperabilidad de los sistemas de información y mejoras en conectividad en los territorios apartados, en articulación con los lineamientos de MinTIC (impulsando los programas de telesalud, historia clínica electrónica interoperable, factura electrónica y demás apropiaciones TIC), en el marco de los Servicios Ciudadanos Digitales.
  - Se desarrollará el marco jurídico que asegure el flujo de información dentro del Sistema de Seguridad Social Integral, para garantizar la prestación de los servicios asociados al mismo, armonizando la normatividad relativa a la política nacional de explotación de datos, protección de datos personales y seguridad digital que rigen la materia.
  - La SNS construirá un tablero de indicadores para el sistema en el largo plazo, con hitos que permitan redireccionar las acciones a través de la marcha. Los indicadores considerarán todos los aspectos funcionales de prestadores, aseguradores y entidades territoriales, orientados a la medición de la calidad. En coherencia con los sistemas de información ya establecidos, se hará especial seguimiento al flujo de la información para asegurar que esta fluya de manera ininterrumpida entre los agentes del sistema y facilite la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones con evidencia. El seguimiento de los indicadores deberá plantearse en un lenguaje claro y accesible a la población general; y la información deberá apoyar la libre

elección de los usuarios. Los indicadores podrán ser insumo para la construcción de los *rankings* de desempeño de aseguradores y prestadores, los cuales serán ampliamente socializados. En particular, deberá existir un *ranking* que dé cuenta de la gestión de los gerentes de las empresas sociales del Estado (ESE).

- En coherencia con el objetivo de generar información de calidad e introducción de herramientas TIC para el sector salud, MinSalud definirá los lineamientos, soportes y términos para la consolidación de la factura electrónica, incluyendo los requisitos asociados a los Registros Individuales de Prestaciones en Servicios de Salud (RIPS) y las reglas de validación aplicables.
- Se analizará, en coordinación con las entidades competentes, la promoción de servicios de salud móviles en el territorio nacional, como estrategia complementaria, con enfoque en la prevención.

#### *f) Incentivar la investigación en salud*

**Esta estrategia se articula con el Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación. En particular, desde el sector de la salud, se busca:**

- Propiciar el acompañamiento a prestadores de salud, por parte de MinSalud y las entidades territoriales, para el acceso a las fuentes de recursos que financien la investigación clínica y la formación de talento humano en salud. En el mismo sentido, MinSalud propiciará la actualización de los lineamientos para el desarrollo de la investigación clínica, en línea con los más altos estándares éticos y científicos.
- Se promoverán y apoyarán proyectos que aporten a la innovación, investigación y desarrollo en prestación de servicios o modelos de salud que apuesten a la transformación tecnológica del sector, en articulación con los lineamientos de MinTIC y en el marco de los Servicios Ciudadanos Digitales.
- Se incrementará la calidad y el impacto de los proyectos que Colciencias financia en temas relacionados con nanotecnología, sistemas organizativos, biomedicina, telemedicina y salud mental, con el objetivo de incentivar la innovación en el sector de la salud. El DNP, MinSalud y Colciencias priorizarán y definirán la agenda de investigación y desarrollo que permita garantizar los recursos destinados.
- Se fortalecerá al Instituto Nacional de Salud, para que actúe como coordinador de la red de conocimiento en salud, sin perjuicio a las competencias de Colciencias, a través de la creación de un registro único de investigación en salud.
- El Fondo de Investigación en Salud priorizará la financiación de programas, proyectos, estrategias y demás actividades de ciencia, tecnología e innovación en salud. Así mismo, tendrá como prioridad el financiamiento del Sistema Nacional de Estudios y Encuestas Poblacionales para Salud, con el fin de actualizar las encuestas y estudios requeridos.
- Se fortalecerá al Instituto Nacional de Cancerología como articulador de la investigación de cáncer a nivel nacional, en el marco de los proyectos de ciencia, tecnología e innovación.

#### **4) Objetivo 4. Lograr más infraestructura y dotación en salud, como soporte al acceso efectivo y la calidad**

##### *a) Instituciones prestadoras de servicios de salud dotadas con infraestructura adecuada y capacidad para responder con calidad y efectividad a las necesidades de toda la población*

- Se implementará un plan de acción inmediato para los hospitales públicos, con el fin de identificar las necesidades en infraestructura, dotación, calidad, talento humano y sostenibilidad. Se aplicará un modelo diferencial de acuerdo con las necesidades identificadas y la priorización que defina MinSalud.
- Es necesario mejorar y ampliar la oferta de servicios en zonas rurales, con énfasis en las necesidades del territorio. Para ello, se propone articular incentivos con entidades territoriales y sector privado. Lo anterior implica: (1) incentivar, desde el presupuesto general de la Nación (PGN), la cofinanciación enfocada a preinversión e inversión en zonas rurales, incluso priorizados en el SGR; (2) desarrollar el uso de instrumentos de obras por impuestos; (3) definir excepciones impositivas a privados que quieran invertir en estas zonas; (4) promover el uso y adaptación de proyectos para infraestructura básica de primer nivel o prestadores básicos (para el SGR y otras fuentes); (5) crear una reglamentación que garantice la operación, en el contexto de los requerimientos de oferta en zonas rurales o con población dispersa, incluyendo la integración vertical excepcional; y (6) desarrolla e implementar una oferta de servicios de salud móvil, centros médicos y hospitales móviles, y fortalecer una estrategia de telemedicina dirigida a poblaciones apartadas.
- Con la finalidad de hacer más fácil la apropiación y desarrollo de infraestructura en salud, reconociendo su especialidad, se propone: (1) revisar, consolidar y simplificar la normatividad requerida para el desarrollo e infraestructura en salud; (2) promover convenios con universidades para retroalimentar la regulación, discusión y actualización sobre infraestructura en salud, acorde a las tendencias mundiales; y (3) desarrollar lineamientos para la incorporación y apropiación de dotación de tecnologías en salud para efectos relacionados con y sin control especial.
- Para poder retroalimentar y tener un diagnóstico consolidado de las necesidades y prioridades de infraestructura y dotación en salud a cargo de la red pública, se propone modificar el marco legal para ampliar el alcance del Plan Bienal de Inversiones para que sea definido para cuatro años en línea con el periodo de planeación de las administraciones locales; y para incluir el seguimiento, monitoreo y consolidación de la inversión en etapas de ejecución. Con base en lo anterior, el Plan contaría con un programa de inversiones en salud consolidado, hacia el cual puedan dirigirse los esfuerzos estratégicos del sector, evitando así la fragmentación de las iniciativas y recursos.
- Desarrollar la Ley 1508 de 2012 en salud, aprovechando sus ventajas para megaproyectos de asociación público-privada (APP) relacionados con infraestructura y dotación integral en salud. Esto implica: (1) fortalecer capacidades del nivel nacional y territorial en salud en la

estructuración, contratación, ejecución y seguimiento de APP en salud; (2) apoyar y hacer seguimiento al avance de las experiencias que está desarrollando Bogotá D. C. y retroalimentar la regulación en lo que se requiera y (3) establecer un sistema nacional de seguimiento y monitoreo a las experiencias de APP en salud que se desarrollen, articulado al plan cuatrienal de inversiones. Incluso, se podrán utilizar otros esquemas basados en resultados para atraer inversionistas privados al sector.

## **5) Objetivo 5. Formular acuerdos para el reconocimiento, formación y empleo de calidad para los trabajadores de la salud**

### *a) Cierre de brechas de talento humano en el sector de la salud*

- Con el apoyo de MinTrabajo, MinSalud desarrollará la metodología de identificación y medición de brechas de capital humano en el sector de la salud, considerando la visión de largo plazo establecida en este Plan Nacional de Desarrollo, los cambios demográficos que vive el país, el uso de las nuevas tecnologías, las necesidades de los territorios alejados, las necesidades de formación en atención primaria y el análisis de las multimorbilidades. Este análisis se acompañará de lineamientos para incentivar el cierre de brechas del talento humano de la salud y para la orientación de la oferta de educación y formación tanto a nivel profesional, como en el técnico y tecnológico.
- MinSalud, junto con MinTrabajo, evaluará las condiciones laborales de los trabajadores de la salud bajo la concepción de Trabajo Decente; y solicitará apoyo de la cooperación internacional, en particular de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Organización Mundial de la Salud (OMS), con el fin de incluir las necesidades del sector de la salud en el ajuste de las normas laborales y de seguridad social. En la línea F “Trabajo decente” del Pacto por la equidad, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva, dentro del Pacto por la equidad, se desarrollan de forma detallada las apuestas por la mejora de las condiciones laborales para enfermeras(os), otros técnicos y profesionales de la salud y demás sectores en el marco de la política nacional.

### *b) Crear y desarrollar lineamientos para el cierre de brechas de cantidad, calidad y pertinencia del talento humano de la salud a nivel territorial*

- MinSalud reglamentará la Ley de Residentes, definiendo un proceso operativo para su pago, y se modificará su financiamiento. Se fortalecerá el desempeño del talento humano en salud, con énfasis en administración, gerencia y rectoría territorial en salud, a través de la educación continua. Y se empoderará a las sociedades médicas como gestoras de la autorregulación y mejoramiento de la práctica médica.
- MinSalud concluirá la política de desarrollo de talento humano en salud, vinculando a las asociaciones de trabajadores, las instituciones de educación superior y la ciudadanía. El observatorio de talento humano en salud se fortalecerá y descentralizará, se hará obligatorio y se divulgará el Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (ReTHUS), de tal manera



que cuente con información pertinente y actualizada. Se fortalecerá y ampliará el programa de créditos beca, promoviendo especialidades en las zonas alejadas del país y las recomendaciones de prospectiva laboral.

*c) Implementar estrategias de educación continua para desarrollar y fortalecer competencias de los trabajadores de la salud*

- En el Marco Nacional de Cualificaciones, MinEducación y MinTrabajo, de manera articulada con MinSalud, avanzarán en el catálogo de las cualificaciones requeridas por el sector de la salud, con miras a fortalecer la educación y formación del talento humano en salud, y los procesos de aseguramiento de calidad asociados, dentro de la línea “Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos” (Pacto por la equidad). MinSalud incentivará condiciones para propiciar la movilidad del talento humano en salud y la enseñanza e investigación en los territorios alejados de Colombia, en particular para enfermeras(os) y otros técnicos y profesionales en salud, en concordancia con la política integral de atención en salud<sup>37</sup>.

**6) Objetivo 6. Sostenibilidad financiera, una responsabilidad de todos. Alcanzar la eficiencia en el gasto optimizando los recursos financieros disponibles y generando nuevos con el aporte de todos**

*a) Hacer más eficiente el gasto en salud, a través de la actualización del plan de beneficios (PBS) y otras medidas que hagan más eficiente el gasto en tecnologías no financiadas con cargo a la UPC*

- MinSalud mantendrá el lineamiento propuesto por la política farmacéutica, en cuanto a las medidas de acceso a medicamentos a precios justos, fortaleciendo políticas que ayuden al uso racional de medicamentos, a la producción local de medicamentos competidores y esquemas de riesgo compartido.
- MinSalud implementará una matriz de priorización de tecnologías en salud para actualizar progresivamente el plan de beneficios. MinSalud, con el apoyo del IETS, establecerá medidas para dinamizar el proceso de exclusión de tecnologías. Además, MinSalud liderará la articulación con entidades del orden Nacional, territorial y cajas de compensación familiar, entre otros, con el fin de impulsar una política de cuidado integral de largo plazo y servicios sociales complementarios en salud.
- Para la entrada de nuevas tecnologías, MinSalud deberá definir la progresividad de la incorporación de estas al gasto público o a las exclusiones. En todo caso, los criterios considerarán la costo-efectividad, el valor terapéutico u otros que se consideren relevantes en el análisis de las tecnologías. También podrán realizarse acuerdos de riesgo compartido.

37 Modificado a partir de revisión OCDE.







- MinSalud, en conjunto con la ADRES, continuará con la reglamentación necesaria para la institucionalización de la negociación o compra centralizada sistemática de insumos y medicamentos, ampliando las metodologías de análisis de demanda, negociación con proveedores, logística de almacenamiento, distribución y acceso final de medicamentos e insumos.
  - Se implementará un sistema de gestión de las incapacidades, de manera articulada con las administradoras de riesgos laborales y EPS, así como otros actores involucrados, con el fin de garantizar la sostenibilidad del SGSSS. Así mismo, de manera coordinada, MinTrabajo y MinSalud crearán un sistema de información sobre el reconocimiento y pago de incapacidades que permita su registro, seguimiento, origen y liquidación, articulado a los subsistemas del Sistema General de Seguridad Social Integral.
  - La gestión del pago de beneficios no cubiertos por la UPC será sujeta a una reformulación sustancial. Para ello, MinSalud implementará medidas alternativas de gestión y pago de los recobros. Además, evaluará la implementación de estrategias de control del gasto que tengan en cuenta los criterios de costo-efectividad, medidas de puerta de entrada y el posicionamiento terapéutico para la toma de decisiones. También se promoverán los centros de referencia para el diagnóstico y tratamiento de enfermedades huérfanas que apoyen la prestación eficiente de los beneficios no cubiertos para estos pacientes.
  - Se desarrollarán estrategias que promuevan cambios de comportamiento, que conlleven la reducción de complicaciones prevenibles y a la promoción del uso de tecnologías que agreguen valor o que, brindando el mismo beneficio, puedan ser adquiridas a un menor precio, para gestionar el desperdicio y las ineficiencias dentro del sistema de salud.
  - Con el fin de garantizar el adecuado flujo de recursos financieros, se ampliarán las aplicaciones del giro directo de los recursos de las Unidades de Pago por Capitación (UPC) de los regímenes contributivo y subsidiado destinadas a la prestación de servicios de salud, a todas las instituciones y entidades que presten dichos servicios y que provean tecnologías incluidas en el plan de beneficios, así como a los proveedores, de conformidad con los porcentajes y condiciones que defina MinSalud. También se aplicará giro directo a los recursos que financian los servicios y tecnologías de salud no financiados con recursos de la UPC. La SNS realizará seguimiento permanente a la oportunidad del giro de los recursos, así como a su correcta destinación y ejecución por las instituciones y entidades receptoras de los mismos.
- b) Incrementar las fuentes de financiación del SGSSS, a través de la creación de la contribución al sistema de salud como alternativa para extender la corresponsabilidad de la población colombiana, de acuerdo con su capacidad diferencial de pago y la adquisición de seguros privados de salud complementarios para los individuos de mayores ingresos*
- MinSalud promoverá la expansión de los seguros complementarios en salud para los hogares con capacidad de pago.

- La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) controlará la evasión de aportes al sistema, robusteciendo la interoperabilidad entre registros administrativos y empleando modelos de presunción de ingresos. MinSalud desarrollará un mejor sistema de seguimiento a las rentas de destinación específica para salud.
  - MinSalud, MinHacienda y el DNP diseñarán e implementarán un esquema de subsidios parciales con el objetivo de avanzar hacia la cobertura universal del aseguramiento, permitiendo que las personas que cuenten con capacidad de pago parcial, y que no cumplen las condiciones para estar en alguno de los dos regímenes por sus ingresos y condiciones de vida, puedan afiliarse al régimen subsidiado. Este esquema se definirá de acuerdo con la clasificación del usuario en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), garantizando que la población que sea clasificada como pobre o vulnerable mantenga la condición de subsidio pleno en el sistema de salud.
  - Así mismo, el DNP analizará la necesidad de implementar un piso mínimo de protección social, consistente en la afiliación a salud subsidiada, la vinculación a BEPs y el derecho a un seguro inclusivo.
  - En el marco del fortalecimiento de los recursos del SGSSS, Coljuegos buscará el incremento de las transferencias de los recursos recaudados por concepto de la administración del monopolio de los juegos de suerte y azar, a través del control de las operaciones ilegales y la fiscalización, en juegos existentes y en nuevos juegos, así como la generación de condiciones para aumentar la inversión en el sector de juegos de suerte y azar.
- c) Conciliar y sanear, de manera progresiva, la cartera entre los agentes del sistema de salud, generando un cambio de prácticas financieras que garantice un saneamiento definitivo y estructural de las deudas del sector*
- En el marco del acuerdo de punto final, el Gobierno nacional desarrollará una estrategia de conciliación de diferencias relacionadas con el reconocimiento y pago de los servicios prestados no financiados con cargo a la UPC, que lleve a un saneamiento entre los agentes tanto de orden nacional como territorial. Esto se suma a la adopción de reformas en el reconocimiento y pago asociado a estas tecnologías, que promuevan mayor eficiencia en el gasto de salud.
  - MinSalud, en conjunto con MinHacienda, definirá los criterios y plazos para implementar los mecanismos financieros y operativos, y los criterios que deberán cumplir los diferentes actores del sector de la salud para depurar el estado de las cuentas y realizar el saneamiento contable, de manera que este se vea reflejado en sus estados financieros.
  - El Gobierno nacional podrá emitir títulos de tesorería, entre otros, para el pago de su deuda que resulte del proceso de conciliación y saneamiento, y definirá las reglas de negociación y pago que permitan que el saneamiento llegue hasta el prestador de los servicios en salud, buscando una mayor estabilidad financiera de los actores del SGSSS. Con el mismo propósito, procederá el mecanismo de la compensación de los valores que ADRES adeude a las EPS o IPS, según corresponda, frente a aquellos valores que tales entidades adeuden a ADRES producto del proceso de reintegro de recursos. Adicionalmente, para garantizar el saneamiento definitivo, MinSalud implementará un sistema de seguimiento.




### 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Salud y Protección Social	Razón de mortalidad materna en población rural dispersa (por cada 100.000 nacidos vivos)	81,11 (2016)	70,50		
Salud y Protección Social	Porcentaje de desempeño global de los hospitales públicos del país	42,7 %	70 %		
Salud y Protección Social	Porcentaje de mujeres con cáncer de mama detectado en estadios tempranos (hasta IIA) al momento del diagnóstico	55,7 %	69 %		
Salud y Protección Social	Porcentaje de usuarios que considera fácil o muy fácil acceder a un servicio de salud	43,4 %	51 %		
Salud y Protección Social	Porcentaje de recobros por concepto de tecnologías no financiados con cargo a la UPC del Régimen Contributivo, prestados a 31 de diciembre de 2019 saneados(T)	0,0 %	100,0 %		
Salud y Protección Social	Porcentaje de pacientes hipertensos controlados TA <(140/90 mmHg)	72,0 %	80,0 %		
Salud y Protección Social	Porcentaje de casos nuevos de cáncer de cuello uterino <i>in situ</i> identificados (NIC alto grado)	41,4 %	60 %		
Salud y Protección Social	Porcentaje de personas con cáncer de próstata en estadios tempranos identificados (0, I y II), al momento del diagnóstico	56,2 %	70 %		
Salud y Protección Social	Días transcurridos entre la fecha del diagnóstico y la fecha de inicio del primer ciclo de quimioterapia para leucemia aguda	15,9	5,0		
Salud y Protección Social	Ahorro al sistema de salud por valores máximos de recobro en el régimen contributivo (T)	\$ 0	\$ 250 MM		

## Indicadores de resultado










Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Salud y Protección Social	Valor de la actualización del Plan de Beneficios de Salud (T)	\$ 191 MM	\$ 800 MM		
Salud y Protección Social	Ahorro en el gasto por recobros como consecuencia de acciones de política farmacéutica (T)	\$ 0	\$ 800 MM		
Salud y Protección Social	Porcentaje de población con capacidad de pago parcial que es solidaria con la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) (T)	0%	5%		
Salud y Protección Social	Ingresos adicionales por nuevos impuestos o mayor recaudo (T)	\$ 0	\$ 750 MM		
Salud y Protección Social	Porcentaje de EPS que otorgan cita a consulta de medicina general en cinco días o menos	80,0%	100,0%		
Salud y Protección Social	Razón de mortalidad materna a 42 días (por cada 100.000 nacidos vivos)	51,27 (2016)	45,00		
Salud y Protección Social	Tasa de mortalidad infantil ajustada en menores de 1 año (por 1.000 nacidos vivos)	16,5 (2016)	14		
Salud y Protección Social	Tasa de mortalidad infantil ajustada en menores de un año-zonas rurales (por 1.000 nacidos vivos)	12,3 (2017)	11,3		
Salud y Protección Social	Entidades territoriales con modelo de salud diferencial para zonas con población dispersa implementado	1	4		
Salud y Protección Social	Porcentaje de cuentas por pagar de las entidades territoriales por concepto de tecnologías no financiados con cargo a la UPC del régimen subsidiado prestados a 31 de diciembre de 2019 pagadas (T)	0%	60%		

## Indicadores de resultado

Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Salud y Protección Social	Tasa de mortalidad perinatal (por 1.000 nacidos vivos)	13,73 (2016)	13,08		 
Salud y Protección Social	Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años por Enfermedad Diarreica Aguda (EDA) (por cada 1.000 nacidos vivos)	3,46 (2016)	2,39		  
Salud y Protección Social	Tasa de mortalidad en niños menores de cinco (5) años por Enfermedad Diarreica Aguda (EDA)-zonas rurales (por cada 1.000 nacidos vivos)	6,0 (2017)	5,0		  
Salud y Protección Social	Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años por Infección Respiratoria Aguda (IRA) (por cada 1.000 nacidos vivos)	13,84 (2016)	8,90		  
Salud y Protección Social	Tasa de mortalidad en niños menores de cinco (5) años por Infección Respiratoria Aguda (IRA)-zonas rurales (por cada 1.000 nacidos vivos)	19,7 (2017)	17,2		  
Salud y Protección Social	Porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más consultas de control prenatal	88,43 %	90 %		  
Salud y Protección Social	Densidad de médicos en las zonas dispersas (por cada 1.000 habitantes)	1	1,7		 
Salud y Protección Social	Porcentaje de personas con diagnóstico temprano de VIH (CD4 mayor de 500)	22,8 % (2017)	28,0 %		
Hacienda y Crédito Público	Derechos de explotación recaudados anualmente por concepto de Juegos de Suerte y Azar de carácter nacional	\$0,54 billones	\$2,80 billones		
Salud y Protección Social	Tasa de mortalidad prematura por enfermedades crónicas en población entre 30 y hasta 70 años (por cada 100.000 personas entre 30 y 70 años)	230,57 (2016)	224,97		  

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Salud y Protección Social	Salud Pública y prestación de servicios	Hospitales en riesgo financiero medio y alto (T)	200	160		
Salud y Protección Social	Salud Pública y prestación de servicios	Porcentaje de hospitales públicos con factura electrónica implementada	0,0	100,0 %		 
Salud y Protección Social	Salud Pública y prestación de servicios	Porcentaje de sedes de prestadores públicos con servicios de telemedicina habilitados	6,51 %	7,34 %		   

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## C. Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos

La educación es la herramienta más poderosa para promover la movilidad social y para la construcción e equidad. Pese a todos los avances que ha logrado Colombia en los últimos años para mejorar el acceso con calidad a la educación, aún persisten rezagos en cobertura, permanencia y calidad en todos los niveles. Por tanto, y con el fin de generar una transformación en el sistema educativo, una de las principales apuestas es brindar educación inicial con enfoque de atención integral, en el marco de la Ley 1804 de 2016.

En la educación básica, se buscará mejorar la calidad de los aprendizajes y asegurar el tránsito efectivo desde la primaria hacia la secundaria, a la luz de una educación inclusiva, que brinde las condiciones necesarias para el acceso, la permanencia y las trayectorias completas, y con una propuesta específica para avanzar en la garantía del derecho a la educación, en armonía con lo planteado por el Plan Decenal de Educación 2016-2026, priorizando en este sentido a la población rural, a fin de cerrar brechas existentes entre el campo y la ciudad. Así, mismo, la política pública educativa para la educación preescolar, básica y media se encamina hacia el reconocimiento del rol

de los docentes y directivos docentes como líderes y agentes de cambio para el avance de la calidad; al fortalecimiento de competencias para la vida, al incremento de la Jornada Única de manera progresiva y con calidad; al aprovechamiento de los resultados de las evaluaciones de aprendizajes como un elemento transversal de las prácticas pedagógicas y a la promoción de entornos escolares protectores.

En cuanto a la juventud, la educación media es uno de los niveles que presenta menor cobertura. Esto es alarmante si se tiene en cuenta que este nivel es fundamental para definir la trayectoria de vida de los jóvenes. Por tanto, se proponen acciones orientadas al incremento del acceso y al favorecimiento de la calidad, de tal forma que este nivel sea más atractivo y pertinente para los jóvenes colombianos. A lo anterior, se suma un fuerte componente socioemocional y de orientación socioocupacional, con el fin de favorecer el tránsito hacia la educación superior, así como estrategias para fortalecer el acompañamiento situado a docentes.

En educación superior, se avanzará en brindar más oportunidades de acceso a una educación de calidad, con un énfasis en las poblaciones vulnerables, contribuyendo al logro de la equidad y la movilidad social. En tal sentido, se plantea como prioridad el fortalecimiento de la educación pública, a través de nuevos recursos para inversión y funcionamiento, la implementación de un esquema de gratuidad gradual, y de propuestas para avanzar en la desconcentración de la oferta y llegar a zonas y regiones apartadas, la promoción de la educación virtual, el fortalecimiento del sistema de aseguramiento de la calidad y la formación de capital humano de alto nivel. Adicionalmente, con el fin de garantizar una oferta educativa y formativa en educación posmedia con calidad y pertinente, se propone trabajar de manera articulada con las instancias que hacen parte de la Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano, para consolidar el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) y avanzar en la reglamentación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), la transformación del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación y formación para el trabajo, y el diseño de un esquema de movilidad educativa y formativa articulada con el MNC.

De esta forma, se busca consolidar un sistema educativo cuyo propósito fundamental sea garantizar las condiciones para que las personas alcancen su desarrollo integral y contribuyan al desarrollo del país en términos de equidad, legalidad y emprendimiento, en concordancia con lo establecido por los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los compromisos adquiridos con la OCDE. Para lograr esta visión, resulta primordial el diálogo permanente con la ciudadanía y con los grupos de interés en el sector.

## 1. DIAGNÓSTICO

La educación es un elemento constitutivo del desarrollo humano, social y económico y, al mismo tiempo, un instrumento fundamental para la construcción de equidad social, entendida como la igualdad de oportunidades reales de las personas. Es, además, la principal herramienta para superar la pobreza y lograr inclusión social y productiva.



La evidencia muestra que es a partir de la educación que los niños, niñas y adolescentes logran romper la desigualdad intergeneracional, principalmente cuando provienen de hogares menos favorecidos con padres que cuentan con un bajo logro educativo. De acuerdo con García et al. (2015), a pesar de que en Colombia todavía no existe un alto nivel de movilidad social, un 19 % de los individuos cuya madre contaba únicamente con educación primaria logró acceder a la educación superior. No obstante, la exclusión social en educación se ve reflejada en el limitado acceso de la población a niveles fundamentales como la educación inicial, la media y la superior, así como en la baja calidad de la educación que reciben los niños y jóvenes, principalmente en el sector oficial y en las zonas rurales del país.

Una de las principales formas de exclusión es el analfabetismo. Para la población de 15 y más años, este indicador se ubicó en un 5,2 % en 2017; en un 3,4 % las zonas urbanas<sup>38</sup>; y en un 12,1 % en las zonas rurales, lo cual implica un reto muy importante en especial en esta última zona. Esto se corrobora al analizar el número de años promedio de educación en 2017, indicador que da cuenta de la acumulación del capital humano, que para zonas urbanas se ubicó en 9,7 años, en tanto que en las zonas rurales alcanzó apenas los 6 años. Dicha situación repercute en la generación de oportunidades para la primera infancia, infancia y adolescencia en el campo colombiano.

En los últimos años, el país ha logrado incrementar el acceso a la educación básica y superior y mejorar su calidad. Pese a todos estos esfuerzos, el acceso en algunos niveles permanece rezagado, en particular en la educación inicial y la media (tabla III-3). En educación inicial, se lograron avances importantes, relacionados con el desarrollo de la política de atención integral a la primera infancia. De esta forma, en 2016 se promulgó la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia (Ley 1804 de 2016), la cual establece la educación inicial como un derecho de los niños y niñas menores de seis años, y como un proceso pedagógico fundamental para el desarrollo de su potencial, sus capacidades y habilidades.

En el marco de esta política, los alcances de la integralidad en la atención en la educación preescolar han sido reducidos. Se han limitado a la implementación de pilotos en el grado transición, que a julio de 2018 han beneficiado cerca de un 14 % de la matrícula. A 2017, solo el 55,2 % de los niños y niñas de 5 años estaban matriculados en el grado de transición.

La educación media es otro de los niveles que mantiene un importante rezago en coberturas. Aunque la terminación y graduación de los jóvenes como bachilleres es un determinante de la reducción de la pobreza y la consolidación de la clase media (Sánchez et al. 2016), en el total nacional, este nivel presenta las más bajas coberturas, alcanzando una tasa bruta de 80,1 % y una neta de 42,8 % en 2017<sup>39</sup>.

38 De acuerdo con los estándares de la UNESCO, las zonas urbanas estarían declaradas como áreas libres de analfabetismo.

39 La tasa de cobertura bruta es la relación entre el número de estudiantes matriculados en un nivel educativo respecto a la población en edad teórica para cursarlo. La tasa de cobertura neta es la relación entre el número de estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad teórica para cursarlo y el total de la población correspondiente a esa misma edad.

De igual forma, persisten las brechas urbano-rurales y entre regiones, lo que genera inequidad. La cobertura neta en educación media rural apenas llega a un 31 %, de modo que presenta una brecha de 16 puntos porcentuales con respecto a la cobertura urbana para el mismo nivel. La región conformada por los departamentos de Vaupés, Guainía, Amazonas y Guaviare, alcanzó una cobertura neta en educación media de apenas 20,7 % en 2017 (tabla III-3).

Tabla III-3. Cobertura neta por nivel educativo y zona, 2017

Nivel	Urbana	Rural	Total	Brecha urbano-rural (p. p.)
Transición	59,02%	46,92%	55,26%	12,10
Primaria	85,67%	75,94%	82,69%	9,73
Secundaria	76,42%	60,55%	71,66%	15,87
Media	47,60%	31,41%	42,79%	16,19
<b>Total</b>	<b>87,72%</b>	<b>78,71%</b>	<b>84,99%</b>	<b>9,01</b>

Fuente: MinEducación-SIMAT.

Sumado a las bajas coberturas, otro de los principales problemas que limita los tránsitos efectivos entre grados y niveles es la deserción escolar, la cual se ubicó en 3,08 % en 2017 para los colegios oficiales, presentando una brecha de 1 p. p. con respecto a los colegios no oficiales. Más grave aún es que de cada 100 niños que ingresan al primer año de educación, solo 44 logran graduarse como bachilleres, situación que se complejiza aún más en el tránsito a la educación superior; se estima que solo 38 de cada 100 estudiantes que se graduaron de la media en 2015, transitaron inmediatamente a la educación superior en 2016. Por otra parte, de acuerdo con los resultados encontrados por la evaluación de la articulación de la educación media y la educación superior, hay aspectos por mejorar en esta estrategia, puntualmente por la falta de coordinación y multiplicidad de enfoques en su implementación (DNP, 2013a).

Para lograr la inclusión social y la equidad en educación, no basta con el acceso, sino que es indispensable que sea pertinente y de calidad. En materia de calidad de la educación, también hay logros importantes en el nivel básico. En los resultados más recientes de las pruebas PISA de 2015, Colombia se ubicó en el cuarto lugar entre los países que más mejoraron su desempeño y fue uno de los tres únicos países que mejoraron en las tres áreas evaluadas (lectura, matemáticas y ciencias) (ICFES, 2017). No obstante, Colombia se encuentra todavía por debajo del puntaje promedio de la OCDE.

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 de lenguaje, de manera que hubo un incremento de 2 p. p., llegando a 14 % y 7 %, respectivamente. La nueva clasificación de colegios con la prueba Saber 11 ha evidenciado un avance, pues cerca del 14 % de las instituciones educativas oficiales en 2017 se ubicaron en las categorías más altas, A+ y A. Sin embargo, todavía hay una gran cantidad de estudiantes y

establecimientos educativos que no logran un desempeño satisfactorio en los resultados de calidad, de acuerdo con este indicador, según la cercanía al sistema de ciudades y el grado de ruralidad<sup>40</sup>, se presentan grandes disparidades (tabla III-4).

Tabla III-4. Distribución de establecimientos educativos del sector oficial, según categoría de desempeño en las pruebas Saber 11 y ruralidad, 2017

Categoría	A+	A	B	C	D
Ciudades y aglomeraciones	4,19	18,76	38,24	23,83	14,98
Intermedio	1,51	8,57	30,38	30,59	28,94
Rural	0,30	6,47	24,83	34,76	33,63
Rural disperso	0,00	4,67	26,81	34,82	33,70
<b>Total nacional</b>	<b>2,11</b>	<b>11,65</b>	<b>31,83</b>	<b>29,38</b>	<b>25,02</b>

Fuente: ICFES–DNP.

En educación superior son destacables los avances en cobertura. Entre 2002 y 2017, la tasa de cobertura bruta aumentó del 23,7 % al 52,8 %, es decir, que el número de matriculados pasó de 1 millón a 2,3 millones. Pese a los esfuerzos significativos por incrementar el acceso de las personas de más bajos recursos a este nivel, la educación superior es el nivel educativo con acceso más desigual en el país. En 2017, los jóvenes del quintil superior de la distribución del ingreso accedieron casi cuatro veces más a educación superior que los jóvenes procedentes del quintil inferior. Existen, además, altos niveles de deserción y bajas tasas de graduación. En 2016, el indicador de deserción por cohorte se ubicó en un 45,1 % para universitarios, y en un 53,2 % para técnicos y tecnólogos; mientras que la tasa de graduación fue del 37,4 % y 27,1 %, respectivamente.

Con respecto a la calidad, tan solo el 37,9 % de los estudiantes acceden a instituciones y programas de educación superior acreditados en alta calidad (23,2 % de las instituciones son acreditadas y 10,6 % de los programas son acreditados). En educación para el trabajo y desarrollo humano, se encuentra que solo el 14 % de las instituciones (535) y 13 % de los programas (2.362) se ha certificado voluntariamente. Esta situación es preocupante, teniendo en cuenta que el número de programas de ETDH y de estudiantes se ha incrementado en los últimos 8 años. En 2017, se tenían 17.630 programas, 3.702 instituciones y 489.211 estudiantes.

Con el fin de lograr una oferta educativa y formativa pertinente, el país avanzó en el diseño de una Estrategia de Gestión del Recurso Humano (EGERH)<sup>41</sup>, que busca mejorar la pertinencia de la educación y formación posmedia, así como contribuir a aumentar la productividad y competitividad, y fortalecer los vínculos con el sector productivo y social del país. Esta estrategia propone nuevas

40 Para una definición amplia de estas categorías, véase la línea: *Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural*.

41 Esta estrategia fue aprobada mediante el Documento CONPES 3674 de 2010.

herramientas para fomentar una mayor movilidad entre los diferentes niveles y modalidades del servicio público educativo; fortalecer los procesos de aseguramiento de la calidad de oferta de formación y establecer las bases para una política de aprendizaje permanente en la población. No obstante, los avances en cuanto al desarrollo de la estrategia han sido insuficientes frente a los retos que aún enfrenta el país en calidad y pertinencia de la oferta educativa y formativa, y en materia de productividad y competitividad.

Un análisis del estado de avance en términos de implementación de la estrategia mencionada encuentra que solo se ha logrado una ejecución del 46 % de las acciones propuestas para lograr su consolidación. A pesar del aumento en la matrícula en educación superior y ETDH que se dio entre el 2010 y 2017 y los limitados avances en aseguramiento de calidad, el 42 % de los empleadores manifiesta tener dificultades para llenar vacantes por falta de experiencia, aplicantes y habilidades necesarias (ManpowerGroup, 2018).

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivo 1. Educación inicial de calidad para el desarrollo integral

Los niños y niñas son la base de la transformación del capital humano en una sociedad. La primera infancia se constituye como la etapa de vida más importante, teniendo en cuenta que en ella se desarrolla cerca de un 80 % (Mustard, 2005) de las capacidades y habilidades biológicas, psicológicas y sociales, que tienen una importante incidencia en la trayectoria educativa y productiva de una persona, factores determinantes para el desarrollo, la equidad y la cohesión social. Como derecho imposterizable, la educación inicial de calidad es una de las apuestas más importantes del próximo cuatrienio, y su universalización progresiva se erige como el principal logro a alcanzar. En este sentido, se proponen las siguientes estrategias:

#### 1) Atención integral de calidad en el grado de transición

Para maximizar el potencial de desarrollo integral de la primera infancia colombiana, definido en la política de Estado De Cero a Siempre (Ley 1804 de 2016), la educación inicial debe ser universal, gratuita y de calidad. Con el fin de lograr progresivamente este objetivo en los tres grados de preescolar establecidos por la Ley 115, en el presente cuatrienio como parte de la meta de la política de primera infancia (presentada en el Pacto por la equidad, línea A “Primero las niñas y los niños”) se brindará educación inicial con atención integral a 500.000 niños, de 5 años prioritariamente, en el grado transición de preescolar.

Esta estrategia implica la promoción de las trayectorias en el entorno educativo; la incorporación de una línea de módulos de formación y acompañamiento en educación inicial, en el marco del programa Todos a Aprender; el enriquecimiento del aporte nutricional del PAE; la priorización de la Jornada Única en el grado de transición; y el diseño, adecuación y dotación de ambientes apropiados y protectores, entre otros. Esta estrategia priorizará la ampliación de cobertura en zonas rurales y en establecimientos educativos que atienden principalmente a niños y niñas provenientes de entornos socioeconómicos más vulnerables. A partir de la confluencia y armonización de estos elementos, sumadas al trabajo con las familias, se brindará una educación inicial de calidad para los niños y niñas del sistema escolar oficial.

## **2) Rectoría de la educación inicial**

Todos los niños y niñas, sin distinción de su condición socioeconómica, procedencia cultural o poblacional, deben contar con educación inicial de calidad que suscite su desarrollo integral en igualdad de oportunidades. Para garantizar la calidad en todos los tipos de prestación, el MinEducación, como entidad rectora de la política educativa, en articulación con la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI), pondrá en marcha el Sistema de Gestión de Calidad de la Educación Inicial, el cual incluirá un mecanismo de inspección y vigilancia, así como los referentes técnicos de calidad para prestadores públicos y privados con el propósito de monitorear la prestación de este servicio educativo. En el caso de la educación preescolar, en sus tres grados, se armonizará la normatividad y los lineamientos técnicos actuales, para que este nivel educativo se oriente por los mismos principios y conceptos establecidos de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”.

## **3) Cualificación del talento humano**

MinEducación, en coordinación con la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI), desarrollará una estrategia de cualificación, que podrá ser implementada en modalidades presenciales y virtuales. Esta incluye el fortalecimiento pedagógico del talento humano vinculado a la oferta oficial y privada de la educación inicial y preescolar, para la formación de competencias básicas, transversales y socioemocionales. En complemento, se creará el sistema de seguimiento al talento humano, que permitirá realizar una caracterización y dar cuenta de los procesos de cualificación logrados en el marco de la atención integral.

## **4) Vinculación de las familias y comunidades a los procesos de educación inicial en el grado transición**

Dada la importancia de la familia en el proceso de desarrollo integral de los niños y niñas, se establecerán orientaciones técnicas sobre la educación en el hogar, partiendo del enfoque de “familias que aprenden” y que aportan al aprendizaje intergeneracional. Así mismo, se diseñará y pondrá en servicio una plataforma digital, en la cual maestros y familias tendrán acceso continuo y permanente a contenidos y materiales de apoyo para la orientación y desarrollo de habilidades

y competencias socioemocionales que potencien sus interacciones con los niños. Esta plataforma incluirá información sobre sistematizaciones, investigaciones e innovaciones sobre educación para la primera infancia y contará, además, con una estrategia de comunicaciones, que, en conjunto con las escuelas de familia, permitirá fortalecer el rol y las habilidades de los padres en el proceso de desarrollo integral de las niñas y niños.

## **5) Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia**

Por último, a fin de contar con el registro oportuno y confiable de las atenciones que se brindan a los niños y niñas en primera infancia, se continuará con el fortalecimiento del sistema de información. Para esto, el MinEducación realizará los desarrollos necesarios para fortalecer el Sistema de Seguimiento Niño a Niño (SSNN), y así contar con un sistema robusto de monitoreo que fortalezca el seguimiento nominal y longitudinal de las trayectorias y desarrollo de los niños y niñas, en el que las entidades responsables de reportar la información lo realicen conforme a lo establecido en el Decreto 1356 de 2018<sup>42</sup>, en articulación con el SIMAT y con los sistemas de información que se desarrollen para la infancia y la adolescencia, en coordinación con los lineamientos que el MinTIC disponga para ello y en el marco de los Servicios Ciudadanos Digitales.

## **b. Objetivo 2. Brindar una educación con calidad y fomentar la permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media**

El sector educativo debe proporcionar igualdad de oportunidades, en términos de acceso y calidad que favorezcan trayectorias completas desde la educación inicial hasta la educación posmedia. En este sentido, se proponen los siguientes componentes:

### **1) Bienestar y equidad en el acceso a la educación**

Para lograr la equidad, el acceso a la educación preescolar, básica y media debe darse en igualdad de condiciones, indistintamente del lugar de residencia, la condición socioeconómica y la procedencia étnica de la población escolar. Así mismo, se deben favorecer las trayectorias completas, atendiendo a factores que inciden en el bienestar y la permanencia de los niños, niñas y jóvenes, a través de acciones como el reconocimiento de sus características y particularidades, la alimentación escolar y adecuados ambientes de aprendizaje, entre otros. Estas acciones articuladas constituyen una ruta para el acceso y la permanencia, y generan oportunidades de aprendizaje

---

42 Por medio del cual se adiciona el Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, y se reglamenta el literal c del artículo 9 de la Ley 1804 de 2016, sobre el seguimiento y evaluación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.

efectivo, en reconocimiento del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, que son la base del cambio social.

### *a) Educación inclusiva*

La educación como derecho implica el reconocimiento de la diversidad, entendida como las distintas condiciones y situaciones individuales, dentro de un ambiente que concibe la diferencia como un valor y la escuela como un elemento transformador para la erradicación de prácticas discriminatorias, a fin de construir una sociedad tolerante, justa y equitativa. En este contexto, la educación inclusiva presupone un marco amplio, que elimina las barreras para el aprendizaje y promueve la participación en la escuela, de tal manera que se asegure una educación equitativa que reconoce y aborda los diferentes ritmos de desarrollo y estilos de aprendizaje, así como las características contextuales de todos y cada uno de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

La educación inclusiva trasciende una respuesta educativa poblacional, generando ambientes de aprendizaje que promueven la participación efectiva de todos los estudiantes, desde sus características individuales y condiciones específicas. En este sentido, se apunta hacia una educación inclusiva soportada en los derechos humanos.

Para ello, se fortalecerá la atención desde la diferencia, asegurando la participación efectiva de todos los estudiantes, con el propósito de promover una educación de calidad y disminuir los riesgos asociados a la deserción. En este sentido, se realizarán procesos de formación docente, así como un trabajo articulado con las secretarías de educación, para la construcción de los planes de implementación progresiva del Decreto 1421 de 2017<sup>43</sup>, y para la gestión de dotaciones y apoyos para la atención de estudiantes con discapacidad, en concordancia con lo establecido en el Pacto por la inclusión de personas con discapacidad. Así mismo, se fortalecerán los modelos etnoeducativos, en concordancia con lo definido en la línea A “Equidad e inclusión social para grupos étnicos”, y se generarán lineamientos relacionados con estrategias educativas flexibles para favorecer procesos de aprendizaje acordes con las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad, en especial los de contextos rurales y de grupos proclives a la exclusión social.

### *b) Nuevo Programa de Alimentación Escolar (PAE)*

Una de las principales estrategias de permanencia es la alimentación escolar. De acuerdo con los resultados de la evaluación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), este incide positivamente en la retención escolar en establecimientos oficiales, en particular de los niños, niñas y adolescentes en condición de pobreza y de aquellos que residen en zonas rurales (DNP, 2013b). Para potenciar los efectos de esta estrategia sobre el desarrollo de los niños, niñas y jóvenes, la permanencia escolar, y los aprendizajes, se reformará el Programa de Alimentación Escolar con una institucionalidad para desarrollar un conjunto de estrategias que permitirán: (1) ampliar su cobertura, con criterios técnicos de focalización; (2) fortalecer la territorialidad, con la definición de modelos de operación

---

43 Por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad.

adecuados; (3) optimizar los recursos en un marco de transparencia, con el acompañamiento de distintas entidades, organismos de control y la Superintendencia de Industria y Comercio y (4) garantizar la calidad y la continuidad del servicio a lo largo del año escolar.

En materia de financiamiento, se optimizará la gestión, uso y seguimiento de los recursos, mediante un incremento en la inversión del presupuesto general de la nación, la identificación de fuentes locales, la formulación de criterios técnicos de distribución de recursos, y la definición de cronogramas de ejecución financiera y contractual que garanticen la alimentación durante todo el calendario escolar y que respondan a la cultura gastronómica y los potenciales productivos del territorio.

Para favorecer la transparencia, se emprenderán acciones que se encaminen a fortalecer la veeduría social del programa de alimentación escolar por parte de las familias y comunidades, el acompañamiento de las entidades de control, la capacitación y el fortalecimiento de capacidades locales de cada uno de los actores que participan de la alimentación para la prevención de riesgos jurídicos y administrativos en la contratación. Se contará con estudios de sector, guías de contratación y banco de proveedores. Así mismo, se fortalecerá la capacidad de las entidades territoriales en contratación y compras públicas, a través de capacitación y asistencia técnica en procesos que convoquen una mayor pluralidad de oferentes, procesos contractuales con precios de mercado y prevención de fenómenos de colusión o cartelización.

Para el fortalecimiento territorial se fijarán modelos de operación diferenciales para las grandes ciudades, ciudades intermedias, departamentos, zonas rurales y grupos étnicos, asegurando así una prestación flexible y pertinente, que reconozca las particularidades de cada región del país. Se fortalecerá la asistencia técnica integral para los territorios. Se establecerán lineamientos para hacer acompañamiento e implementar reportes de inspección y vigilancia, que garanticen que la prestación del servicio tiene altos estándares de salubridad, inocuidad e higiene.

Adicionalmente, MinEducación, en conjunto con el DNP, analizará la operación del Programa de Alimentación Escolar y definirá un arreglo institucional para la administración del mismo.

### *c) Ambientes de aprendizaje*

Con el fin de que los espacios educativos se constituyan en ambientes adecuados para el aprendizaje, que favorezcan las interacciones entre los distintos integrantes de la comunidad educativa, MinEducación formulará una política que visibilice los planes, programas y proyectos para la inversión en infraestructura escolar y dotación, con el objeto de que los establecimientos educativos estatales cuenten con la capacidad instalada en condiciones de pertinencia, seguridad, comodidad y accesibilidad, que permita la implementación de las estrategias en torno al mejoramiento de la cobertura y calidad en la educación.

Se fortalecerán las capacidades de las entidades territoriales para identificar y priorizar las necesidades en materia de infraestructura educativa. Se incorporarán criterios asociados a la calidad de atención y a la dinámica demográfica, que permitan priorizar la inversión en las zonas donde



se evidencia un alto grado de inequidad. También, se atenderán los requerimientos de adecuación de aulas para la educación inicial, el déficit existente en la infraestructura educativa rural, las necesidades de mejoras de cocinas y comedores para la operación del PAE y los requerimientos para la implementación de la Jornada Única. Para ello, se adelantarán nuevas construcciones y se emprenderán acciones de mejoramiento, ampliación y adecuación de la infraestructura educativa existente, de acuerdo con lo consignado en el Pacto por la descentralización.

De igual forma, se fortalecerá el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa (FFIE), mediante el diseño de mecanismos que permitan superar las dificultades para su gestión, la ampliación de su campo de acción y la definición de criterios de priorización para la estructuración e implementación de proyectos. Por otra parte, a través de la articulación o asistencia técnica, se acompañarán los procesos de ejecución de proyectos de infraestructura a cargo de los territorios o de las diferentes entidades u organizaciones nacionales, territoriales o de cooperación que intervienen en la construcción de obras en el sector. Con ello, se buscará la articulación de las capacidades de gestión, conocimiento y fuentes de financiación, para fortalecer el diseño, construcción, dotación y operación de infraestructura educativa. Adicionalmente, MinEducación, en coordinación con otras entidades, analizará estrategias de alianzas público-privadas para la construcción y dotación de infraestructura educativa.

Finalmente, se articularán y fortalecerán los sistemas de información, inventario, seguimiento y control de infraestructura educativa a nivel nacional.

#### *d) Ruta de acceso y permanencia*

La educación tiene un papel esencial en la construcción del proyecto de vida desde la infancia, en el cual la escuela sirve de entorno protector del bienestar y el desarrollo. Es necesario consolidar los esfuerzos en materia de cobertura y que los aprendizajes cobren sentido para el estudiante, a fin de favorecer su permanencia en el sistema, su desarrollo integral, los tránsitos exitosos y la configuración de trayectorias completas.

Por esta razón, se definirá una ruta de acceso y permanencia para niños entre los 6 y 17 años, que permita articular las secretarías de educación y otras entidades del orden nacional, vincular activamente a las familias, consolidar el Sistema de Convivencia Escolar y potenciar en la educación básica y media, los procesos de fortalecimiento de competencias transversales y socioemocionales (CTSE) que los niños han vivenciado con las atenciones iniciales en la primera infancia. La ruta tendrá en cuenta un enfoque territorial y diferencial. Se definirán incentivos que reconozcan resultados en reducción de deserción derivados de programas e iniciativas de las entidades territoriales. Se promoverá el intercambio de experiencias regionales, la implementación de acciones de seguimiento individual y la búsqueda activa de la población por fuera del sistema.

Para lograr esto, MinEducación formulará lineamientos y orientaciones, fortalecerá la formación de los equipos de las secretarías y de docentes y directivos, promoverá las escuelas de familias, se articulará con iniciativas lideradas por otros actores del orden local y nacional, fortalecerá los sistemas de información existentes, y estructurará un observatorio de acceso y permanencia que

brinde información para el ajuste de la ruta, la cual, se articulará con la oferta de programas existentes, como Jornada Única, a fin de incorporar actividades relacionadas con el fortalecimiento de competencias transversales y socioemocionales (CTSE).

De acuerdo con lo anterior, se orientará técnicamente y se acompañará a las secretarías de educación en la búsqueda activa de niños, niñas y adolescentes por fuera del sistema escolar, en aquellas entidades territoriales con más altos índices de deserción escolar. De igual forma, en articulación con el DANE, se fortalecerán los sistemas de información para realizar seguimiento niño a niño en su trayectoria educativa, lo cual permitirá generar un módulo de alertas tempranas ante el riesgo de deserción escolar. Con estas alertas, se definirán acciones, coordinadas con otros actores institucionales, para la prevención y el restablecimiento del derecho a la educación en los casos donde este se vea vulnerado. También se diseñarán respuestas para la promoción de la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema escolar, lo cual se articula con las acciones establecidas en el Pacto de equidad para las mujeres, en cuanto a la identificación y atención de causas de deserción escolar basadas en el género.

Finalmente, el Gobierno nacional trabajará en el fortalecimiento de los esquemas de transporte escolar, con miras a regular la prestación de este servicio a través de medios no convencionales en las regiones del país donde los medios disponibles no resultan adecuados (como es el caso de la ruralidad y la ruralidad dispersa) y acompañará su aplicación por parte de las secretarías de educación, en sintonía con lo definido en el Pacto por el transporte y la logística.

## **2) Todos por una educación de calidad**

Mejorar la calidad de la educación preescolar, básica y media, con enfoque territorial y lograr disminuir las brechas existentes entre sectores y zonas de prestación del servicio educativo, resulta fundamental en la perspectiva de que los niños y jóvenes permanezcan en el sistema, logren los aprendizajes que les son necesarios para continuar su proyecto de vida y construyan trayectorias de manera efectiva. Para lograrlo, se plantean las siguientes estrategias:

### *a) Directivos líderes y docentes que transforman*

Los docentes y directivos docentes son los principales agentes de cambio y liderazgo en el logro de una mejor calidad educativa. Por lo tanto, resulta prioritario reconocerlos como tal y promoverlos en su desarrollo personal y profesional, propiciando su bienestar y fortaleciendo sus prácticas pedagógicas y didácticas, así como su proceso de formación. Para ello, se buscará el concurso de las áreas de calidad de las secretarías de educación, el apoyo de aliados regionales y la conformación de redes de trabajo entre directivos docentes, con el fin de consolidar la escuela de liderazgo para directivos docentes que beneficiará a cerca de 10.000 directivos y promoverá comunidades de aprendizaje que indaguen y promuevan prácticas exitosas sobre dirección escolar.

MinEducación promoverá la inclusión del enfoque diferencial, de género y territorial, en los planes territoriales de formación docente, con el objetivo de garantizar mayor pertinencia. Por otra

parte, con el apoyo de las instituciones de educación superior de alta calidad y previa evaluación de pertinencia por parte de las Entidades Territoriales Certificadas, se desarrollarán proyectos de capacitación, actualización y formación de docentes oficiales en diversos temas, entre ellos educación ambiental y educación para la ciudadanía.

En cuanto a formación docente, se fortalecerán las escuelas normales superiores para que orienten sus programas al desarrollo de las competencias que los futuros docentes requieren para una práctica pedagógica innovadora que integre las tendencias en materia de aprendizajes efectivos y que contribuya al mejoramiento de la educación inicial y primaria, especialmente en las zonas rurales.

Para la atracción a la docencia de un recurso humano de alta calidad, se ajustará el Banco de la Excelencia, mecanismo a través del cual se garantiza el principio del mérito en la provisión de vacantes definitivas. Esta nueva versión del Banco de la Excelencia permitirá valorar criterios de mérito con enfoque y pertinencia territorial, y la geolocalización de vacantes a nivel de sede educativa. Estará articulada con otros sistemas de información del sector, tendrá mejoras para la verificación de requisitos de los aspirantes, disminuirá los tiempos de provisión y fortalecerá las capacidades de las entidades territoriales en la gestión de todo el proceso.

MinEducación fortalecerá las estrategias de formación de docentes noveles, estimulará a los jóvenes para que consideren la carrera docente como una alternativa de desarrollo profesional significativa e incentivará el ingreso a ella por parte de bachilleres con desempeños académicos sobresalientes.

Para los docentes en servicio, el ministerio fortalecerá los procesos de formación posgradual, lo que contribuirá al desarrollo profesional de 8.000 docentes, buscando incidir en los procesos de aprendizaje, la transformación de las prácticas de aula, la innovación educativa y la investigación aplicada. Con el fin de cerrar las brechas territoriales en materia de calidad, se otorgarán becas para posgrado, priorizando aquellos docentes que enseñan en zonas rurales y en educación inicial. De igual forma, se promoverá la formación continuada y situada de 126.000 docentes, a fin de reconocer saberes y experiencias que promuevan el trabajo colaborativo y la experimentación, transformando así las prácticas pedagógicas de aula en contexto con los procesos de aprendizaje y la cotidianidad escolar.

Igualmente, se promoverá la excelencia docente, a través del reconocimiento del saber pedagógico y la investigación sobre la práctica, con el apoyo de Colciencias, mediante cuatro líneas de investigación: recursos didácticos, comunidades de aprendizaje, divulgación del saber pedagógico y jóvenes maestros investigadores. Así mismo, con el ICFES se promoverán investigaciones que usen los resultados de las Pruebas de Estado para el mejoramiento y consolidación de las prácticas pedagógicas en los establecimientos educativos.

Con estas estrategias, dirigidas a maestros y directivos, se busca, se busca reconocer sus saberes, generar nuevos conocimientos a través de comunidades de aprendizaje y redes de intercambio de experiencias, así como visibilizar e incentivar buenas prácticas en el ejercicio docente que impactan directamente en la calidad de la educación.

Finalmente, se implementará una política de bienestar que contribuirá a mejorar las condiciones del ejercicio docente y su calidad de vida.

### *b) Fortalecimiento de competencias para la vida*

En relación con el progreso de los aprendizajes de los niños y niñas del sistema educativo oficial, se partirá de los resultados positivos evidenciados en los procesos de formación situada del programa Todos a Aprender, que tiene por objetivo transformar las prácticas pedagógicas de los docentes, con el fin de mejorar el desarrollo y los aprendizajes de los estudiantes. El Programa se fortalecerá en el cuatrienio, ampliando su alcance, desde preescolar hasta grado séptimo, mejorando las transiciones de preescolar a básica primaria y de básica primaria a secundaria; facilitando así la adaptación de los estudiantes en los siguientes grados. Esto contribuirá a disminuir la reprobación histórica que se da en estas transiciones escolares y a mitigar la deserción escolar. Todos a Aprender continuará fortaleciendo las áreas de lenguaje y matemáticas y hará énfasis en el desarrollo de competencias transversales: comunicación, resolución de problemas y competencias socioemocionales y ciudadanas.

Respecto a los procesos de lectura y escritura, el Plan Nacional de Lectura y Escritura “Leer es mi cuento”, se implementará en el entorno escolar y por fuera de él. Se fortalecerá la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y se promoverá su articulación con las bibliotecas escolares y comunitarias; se fortalecerán los programas de formación de docentes y mediadores de lectura; se diseñará e implementará una política de textos y materiales y se desarrollarán herramientas tecnológicas que permitirán la difusión y apropiación de estos recursos, esto en concordancia con lo definido en la línea A “Todos somos Cultura”.

Las competencias socioemocionales y ciudadanas resultan también claves para el desarrollo integral de la persona y constituyen un elemento central para lograr una educación de calidad. Estas competencias le permiten al individuo ejercer plenamente su ciudadanía, tener resultados positivos en sus relaciones interpersonales y en sus proyectos académicos y profesionales. Para que los estudiantes puedan desarrollar estas competencias de manera efectiva, el ministerio trabajará en conjunto con las secretarías de educación para asegurar interacciones de calidad entre los miembros de la comunidad educativa, generar escenarios para su aprendizaje y puesta en práctica, y contribuir al mejoramiento de los entornos escolares. En este mismo sentido, MinEducación fortalecerá la enseñanza de competencias financieras en la educación básica y media. El desarrollo de estas competencias contribuirá a formar ciudadanos éticos, solidarios y participativos, autónomos, innovadores y con pensamiento crítico, que aporten en la construcción de la Nación. Adicionalmente, se avanzará en una estrategia dirigida a que las instituciones educativas mejoren sus capacidades para desarrollar estas competencias, a través del uso de herramientas pedagógicas y secuencias didácticas para la formación de estudiantes y guías orientadoras para docentes.

En este contexto, es claro que la forma como los estudiantes acceden a la información, se comunican y relacionan ha cambiado de manera importante en las últimas décadas debido a la incorporación de las TIC en la vida moderna. Esto le genera al sector educativo la oportunidad

de desarrollar en los estudiantes y docentes las competencias necesarias para usar y aprovechar las tecnologías y nuevos medios en procura de la innovación y la gestión del conocimiento.

Para aprovechar esta oportunidad, en articulación con el *pacto de transformación digital* y de manera conjunta con entidades del orden local y nacional, se impulsará la transformación de las prácticas de enseñanza. Para ello, se aprovechará la experiencia de los centros regionales de innovación educativa, se fortalecerá institucionalmente a las secretarías de educación, se desarrollará un programa de formación y acompañamiento docente, se promoverán ambientes de aprendizaje activos y colaborativos, la gestión de la innovación educativa y la circulación de contenidos y conocimientos.

Por último, a partir del reconocimiento de la naturaleza pluriétnica y multicultural del país y de las exigencias de la sociedad contemporánea, se continuarán fortaleciendo las estrategias que promuevan el dominio de diversas lenguas por parte de estudiantes y docentes, lo que permite una mayor comprensión y conexión con otras culturas y la identificación y aprovechamiento de nuevas y mejores oportunidades. Para esto, se implementará un plan de enseñanza de segunda lengua que responderá a las necesidades del país y la normatividad vigente, se fortalecerán las capacidades institucionales de las secretarías de educación y de los programas de licenciaturas, se impulsará la formación y certificación de docentes y la implementación de contenidos y ambientes de aprendizaje innovadores.

### *c) Más tiempo para aprender, compartir y disfrutar*

El sector educativo debe proporcionar a la primera infancia, infancia y adolescencia igualdad de oportunidades en términos de tiempo escolar para aprender, compartir y disfrutar. En este sentido, resulta de suma importancia avanzar en la implementación y en el incremento de cobertura progresiva del Programa de Jornada Única con calidad, con el fin de que los niños, niñas y adolescentes del sistema educativo oficial cuenten con un tiempo escolar significativo. Además de fortalecer sus competencias básicas, se busca que los estudiantes puedan realizar procesos que lleven al afianzamiento de sus competencias socioemocionales, integrando las artes, la cultura, el deporte, la ciencia, la tecnología y la creatividad, para generar valor agregado y enriquecer su proyecto de vida.

Tal como se demostró en la evaluación de impacto temprano realizada por el DNP en 2017, el programa resulta tener resultados más significativos en estudiantes que asisten a establecimientos educativos con menores condiciones socioeconómicas. En consecuencia, el Programa de Jornada Única, focalizará su implementación en contextos de alta vulnerabilidad. Se espera en los próximos cuatro años duplicar el número de estudiantes beneficiarios del Programa de Jornada Única, pasando de 12 %, en 2017, a 24 %, en 2022. Esta meta se alcanzará de forma gradual y progresiva, priorizando el preescolar, los primeros grados de la educación primaria y la educación media.

Para lograr lo anterior, la implementación de la Jornada Única partirá de la definición de modelos sostenibles que puedan ser escalables en los territorios, reconociendo sus recursos y actores. Entre los componentes de esta apuesta por la jornada única de calidad, se encuentran: gestión escolar,

formación docente y acompañamiento pedagógico, aprovechamiento de la capacidad instalada, articulación interinstitucional, resignificación del Proyecto Educativo Institucional y ambientes de aprendizaje innovadores, alimentación escolar, fortalecimiento de las didácticas en el aula y mejoras en los contenidos de los textos escolares.

#### *d) Entornos escolares para la vida, la convivencia y la ciudadanía*

La formación de ciudadanos con competencias socioemocionales y valores cívicos, comprometidos con el desarrollo de su comunidad, solidarios y respetuosos de la Ley y de lo público, constituye uno de los desafíos más importantes del próximo cuatrienio.

Para avanzar en esta dirección, se apostará al fortalecimiento de los entornos escolares, entendidos como los espacios físicos o virtuales donde interactúan los miembros de la comunidad educativa entre sí y con otros actores que tienen presencia cercana a las instituciones educativas o que inciden en su desarrollo. Los entornos escolares trascienden las fronteras de las instituciones educativas, involucran a las familias, las organizaciones sociales y el sector productivo. La calidad de las relaciones que se tejen entre estos actores determina la posibilidad de que los niños, niñas y adolescentes alcancen su máximo potencial.

La existencia de entornos escolares protectores, seguros y saludables es una condición necesaria para que la educación sea una herramienta que promueva el desarrollo integral, aprendizajes significativos para la vida de los estudiantes y mejores oportunidades. Entornos escolares con estas características, y que además sean dignos, motivadores, armónicos y pertinentes, propician el bienestar, el desarrollo de competencias por parte de los estudiantes y el fortalecimiento de los proyectos educativos institucionales.

Las estrategias previstas para promover los entornos escolares apuntan a la consolidación del Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, Sexuales y Reproductivos, y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar (Ley 1620 de 2013), lo que implica un trabajo conjunto con las secretarías de educación para comprender su trayectoria en el tema y formular lineamientos y orientaciones contextualizadas, que permitan avanzar en la promoción de competencias socioemocionales y ciudadanas para el ejercicio de los derechos. Como parte de ello, se desarrollará el Plan Educativo del Bicentenario, que busca fortalecer estas competencias a través del análisis histórico y del encuentro con nuestra identidad.

Se trabajará con las secretarías de educación y las instituciones educativas para fortalecer los comités escolares de convivencia, posibilitar un mejor clima escolar, un mejor relacionamiento entre estudiantes, entre maestros y estudiantes, y entre las familias con el resto de la comunidad educativa. Se favorecerá el involucramiento parental y su corresponsabilidad con el proceso formativo, y el desarrollo integral de los estudiantes. En tal sentido, se promoverá el desarrollo de capacidades de las familias para motivar comportamientos seguros en los estudiantes.

De igual forma, se brindarán herramientas a las secretarías de educación para que propicien una relación escuela-territorio, que permita a las instituciones educativas usar sus instalaciones físicas

para ampliar la oferta de actividades educativas, deportivas, recreativas y culturales, vinculando a otros actores de la sociedad civil y del sector productivo, y se promoverán acciones de seguridad que posibiliten la estructuración progresiva de redes protectoras de las instituciones educativas. Del mismo modo, el Gobierno Nacional diseñará e implementará el concurso de obras con saldo pedagógico, en conjunto con las entidades territoriales certificadas en educación, el cual se desarrollará en parques, zonas recreativas, caminos peatonales, pasarelas, bulevares, fachadas y pequeñas plazas, con el fin de generar beneficios al sistema educativo.

Finalmente, en articulación con el subsistema de protección de derechos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar presentado en la línea A “Primero las niñas y los niños”, se avanzará también en el desarrollo de un sistema de alertas tempranas para la identificación y prevención de riesgos que puedan significar la vulneración de derechos de algún miembro de la comunidad educativa. Igualmente, se avanzará en la atención integral en casos de vulneración y en el seguimiento a la ocurrencia de estos fenómenos.

### *e) Evaluación para aprendizajes de calidad*

La evaluación permite establecer el nivel de los aprendizajes que se espera que logren los estudiantes mediante su paso por el proceso educativo. Brinda información a rectores, docentes, padres de familia y estudiantes para que identifiquen las destrezas, habilidades y competencias que los estudiantes desarrollan durante la trayectoria escolar; al detectar fortalezas y debilidades, permite valorar el impacto de los procesos educativos en el desarrollo de competencias de los estudiantes y definir acciones de mejora en todos los niveles. Para fortalecer el sistema de evaluación, se mejorará el diseño de las pruebas Saber 3°, 5° y 9°, incluyendo una prueba de competencias ciudadanas, un componente de evaluación de habilidades socioemocionales, la evaluación de ciencias naturales y una prueba de escritura que evalúa producción textual en el área de lenguaje. Las pruebas Saber 3°, 5°, 9° y 11° se aplicarán anualmente y se fortalecerán los instrumentos de seguimiento al desempeño y mejoramiento de los aprendizajes. Adicionalmente, se promoverá la cultura de la evaluación en las secretarías de educación y las instituciones educativas, con la participación de las familias.

Con el fin de que el proceso de evaluación sea inclusivo, en todas las pruebas se ofrecerá una evaluación con acceso universal que atienda a la población con discapacidad, eliminando así barreras de acceso y recogiendo una información importante para revisar las estrategias de educación inclusiva a la luz de los aprendizajes. En el ámbito del aula, la evaluación es un elemento transversal que debe acompañar la práctica pedagógica, desde un enfoque transformativo. De ahí que, en los procesos de formación y desarrollo profesional de los maestros, la evaluación formativa jugará un papel central como parte de la transformación de las prácticas docentes. Por otra parte, se continuará el esfuerzo de convocatoria a las entidades territoriales y a las comunidades educativas para el análisis de los resultados, con miras a la definición conjunta de estrategias para la mejora puntual de aspectos en los que las pruebas señalen desafíos a los docentes y las instituciones.

Dada su experiencia, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) seguirá teniendo a su cargo el diseño, desarrollo, aplicación y calificación de estas pruebas, así como el reporte de resultados de acuerdo con los estándares y lineamientos que establezca MinEducación.

Finalmente, MinEducación fortalecerá el Sistema Nacional de Evaluación establecido en la Ley 115 de 1994, para promover el seguimiento a los aprendizajes y el uso pedagógico de resultados. Para ello, generará análisis que permitan integrar y sintetizar los resultados que provienen de pruebas externas, evaluación de docentes y autoevaluación institucional.

### c. Objetivo 3. Apuesta por una educación media con calidad y pertinencia para los jóvenes colombianos

El mejoramiento de la calidad educativa y la promoción de la equidad, entendida como igualdad de oportunidades para todos, presupone acciones específicas en la educación media. Los jóvenes colombianos deben encontrar un valor agregado en la educación media, que influya de manera positiva en su proyecto de vida e incremente su probabilidad de graduación y tránsito a la educación superior y formación posmedia, o su trayectoria hacia el mercado laboral. En este sentido, se replanteará la educación media, con intervenciones y currículos pertinentes para las necesidades y realidades de los jóvenes. Se contemplan las siguientes acciones:

- **Fortalecimiento de las trayectorias previas:** parte de la necesidad de la educación media consiste en las competencias básicas con las que llegan los estudiantes a este nivel, que luego se convierten en una barrera para el acceso y permanencia en la educación superior. Por lo tanto, desde el grado noveno se implementará una estrategia de acompañamiento, para el mejoramiento de competencias en escritura, matemáticas, inglés y otras áreas, en modalidades presenciales y virtuales, las cuales se promoverán mediante una estrategia de tutorías y también en alianza con las instituciones de educación superior y el SENA.
- **Consolidación de competencias socioemocionales, ciudadanas y financieras para la construcción del proyecto de vida:** se avanzará en la estrategia que mejora las capacidades de las instituciones educativas para desarrollar las competencias socioemocionales, a través de la puesta en marcha de las secuencias didácticas para la formación de estudiantes y las guías docentes desde el grado 9°. Así mismo, se fortalecerán las competencias matemáticas y se implementarán estrategias pedagógicas para el desarrollo de competencias financieras, para lo cual, además, la Comisión Intersectorial de Educación Económica y Financiera (CIEEF), en el marco de su rediseño, realizará la construcción de una política nacional de educación económica y financiera. La revisión y rediseño de dicha comisión se realizará con el fin de integrar otras entidades que inciden en la educación económica y financiera en el país. Finalmente, se avanzará en la profundización de las competencias ciudadanas como elementos claves para actuar de manera constructiva en la sociedad.



- **Orientación socioocupacional:** con el apoyo de herramientas virtuales, se implementará un sistema de orientación socioocupacional robusto, integrado al currículo, en relación con las apuestas regionales del sector productivo (vocación productiva), y en relación con los intereses y expectativas de los jóvenes. Este sistema se articulará con los sistemas de información existentes, de forma que contribuya al conocimiento y exploración de la oferta educativa y formativa disponible.
- **Reenfoque de los programas de articulación:** a partir de un análisis de los resultados logrados por los programas de articulación de la educación media en Colombia, MinEducación, junto con las secretarías de educación, las instituciones de educación superior y el Sena, planteará una propuesta de mejora de esta estrategia. En tal sentido, MinEducación en coordinación con el SENA, realizará una revisión de la especificidad de los programas de articulación, con miras a favorecer la doble titulación de los egresados de la educación media, los cuales se reenfojarán, profundizando en competencias más generales acordes con las necesidades y el interés de los jóvenes actuales. Dentro de estas competencias, se destacan las que se enmarcan en la Cuarta Revolución Industrial, tales como las habilidades digitales<sup>44</sup>, las competencias para el emprendimiento, las competencias para la nueva ruralidad y el desarrollo sostenible. Para esto, se tendrá en cuenta, además, la oferta territorial para la ampliación de oportunidades formativas.

Igualmente, como parte de esta apuesta, se construirá una ruta para facilitar el tránsito hacia las modalidades técnicas profesionales, por parte de aquellos jóvenes que formaron parte de la articulación de la media, a fin de que puedan obtener esta titulación. También, se promoverá el tránsito hacia la formación para el trabajo a jóvenes con intereses vocacionales focalizados en demandas puntuales de inserción laboral, particularmente jóvenes en extraedad y en contextos rurales. Lo anterior se encuentra en concordancia con lo definido en la línea G “Juventud naranja”.

Una de las estrategias para poner en marcha esta renovación de la educación media será la configuración de Ecosistemas de Innovación para la educación media, en torno a los cuales distintos actores (academia, sector productivo, centros de investigación, organizaciones profesionales, fundaciones empresariales, las secretarías de educación y los colegios mismos, entre otros) reconocerán las apuestas productivas y sociales de carácter estratégico (áreas de especialización inteligente, clústeres, por ejemplo); y definirán contenidos, ambientes de aprendizaje y experiencias que aporten a la exploración de la educación media por parte de los jóvenes, así como acciones con los padres y madres de familia y los docentes.

Se espera que el conjunto de estrategias y acciones, desde la educación inicial hasta la media, redunde en mejores resultados en las pruebas Saber 11, con lo cual se favorecerá la continuidad de los jóvenes en la educación posmedia y el alcance de trayectorias completas.

---

44 Esto se articula con las acciones establecidas para el sector educativo en el Pacto por la transformación digital.

## d. Objetivo 4. Más y mejor educación rural

Se definirá e implementará una política de educación rural, con el fin de fomentar el desarrollo regional, reducir brechas y de mejorar el acceso y la calidad de la educación inicial, preescolar, básica y media en las zonas más apartadas del país.

Educación inicial, bienestar y acceso, modelo de escuela rural con enfoque diferencial, dignificación de los docentes rurales, estrategias flexibles, emprendimiento, intersectorialidad e institucionalidad y educación superior: estos ejes se materializan en el grado transición con enfoque de atención integral, en modalidades acordes al entorno; fortalecimiento de la jornada única y la media; oferta de modalidades flexibles de educación preescolar, básica y media, que respondan a las necesidades de las comunidades del medio rural; residencias estudiantiles como entornos protectores; construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa rural; incentivar la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado; generar oferta de emprendimiento, recreación, cultura y deporte; incorporar la formación técnica agropecuaria; alfabetización; y promover la ampliación de oferta técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural y las vocaciones regionales.

Se dignificará la profesión docente, con procesos de formación pertinente, con el fin de otorgar herramientas pedagógicas para enfrentar la nueva ruralidad. Además, se recogerán lecciones previas en procesos de formación situada y se potenciará su nivel educativo con el acceso preferencial a becas para programas posgraduales. Para la prestación del servicio educativo oficial y el ejercicio de la profesión docente en zonas rurales del país, se adelantará por única vez un concurso especial rural para docentes y directivos docentes de todas las zonas rurales del país, según los requisitos establecidos en el Decreto Ley 882 de 2017; para ello, MinEducación señalará las condiciones y las zonas rurales adicionales a las de los municipios PDET. En este concurso especial rural serán aplicables los requisitos mínimos vigentes para cada uno de los cargos docentes y directivos docentes.

Por otra parte, teniendo en cuenta que la alfabetización es la base para la participación social y económica de los individuos, se buscará que Colombia sea un país libre de analfabetismo. Para lograrlo, se priorizarán las zonas rurales en los procesos de alfabetización, se revisará el proceso de descentralización de la estrategia (a fin de contar con una prestación oportuna en relación con el calendario escolar), se revisarán y fortalecerán las fuentes de financiación y se afianzarán las alianzas con el sector privado. A partir de los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 y de la información de las encuestas del DANE, MinEducación trabajará en la definición de una línea de base y una meta para el analfabetismo rural, la cual se incluirá en el reporte cualitativo que se realice en Sinergia de la meta de analfabetismo total.

Finalmente, una de las acciones relevantes en la educación rural está referida a la transformación de los actuales internados en residencias escolares que cuenten con espacios educativos de calidad y con condiciones dignas, que vinculen a las familias y aporten a la construcción de proyectos de vida viables y con oportunidades. Por esta razón, se definirán lineamientos para

su operación y se realizarán inversiones para mejorar tanto las condiciones de infraestructura como de dotaciones, que permitan dar garantía de protección y de goce efectivo de derechos de esta población, en ambientes que inspiran y promueven más y mejores aprendizajes. Estos mejoramientos favorecerán la permanencia escolar en zonas rurales dispersas y contribuirán a un mejoramiento en la calidad de la prestación del servicio. De igual forma, se reglamentará el funcionamiento de este tipo de establecimientos educativos. Igualmente, en el marco de la ruta de acceso y permanencia, se realizarán acciones orientadas al fortalecimiento de competencias transversales y socioemocionales.

La política de educación rural apalancará los procesos de convivencia y paz y se priorizarán las zonas con Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Se trabajará en la búsqueda del 100 % de la cobertura bruta de educación media rural en los municipios PDET.

## e. Objetivo 5. Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad

Avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior de calidad constituye una de las principales apuestas de este gobierno. Para esto, MinEducación se ha propuesto fortalecer la educación superior pública, revisar los esquemas de financiación de la educación superior, incrementar el número de beneficiarios de acceso a la educación superior con un énfasis en equidad, construir nuevas rutas de excelencia y fortalecer las ya existentes, contribuir al cierre de brechas regionales y urbano-rurales, fomentar la educación virtual, fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad y formar capital humano de alto nivel. Así, las principales apuestas del gobierno comprenden:

### 1) Fortalecimiento de la educación superior pública

El Gobierno nacional, comprometido con el fortalecimiento de la educación superior pública, asignará a las IES públicas recursos adicionales al incremento del IPC y recursos adicionales de inversión bajo una senda de sostenibilidad y responsabilidad fiscal. Este compromiso pondrá al subsistema de educación superior en una trayectoria incremental de alta calidad. Para ello, es fundamental que los recursos adicionales al funcionamiento y a la inversión sean destinados hacia los factores de alta calidad (cualificación docente, bienestar y permanencia de los estudiantes, fortalecimiento de infraestructura tecnológica y dotación, proyectos de regionalización, diseño y adecuación de nueva oferta académica y proyectos de investigación) con una gestión transparente a nivel institucional que promueva, en el marco de la autonomía, la adopción de prácticas de buen gobierno y gestión en los procesos de toma de decisiones y ambiente de control interno, y con una rendición de cuentas permanente frente a la ciudadanía.

## 2) Financiación de la educación superior

La sostenibilidad del sistema de educación superior requiere esfuerzos orientados a fortalecer la estructura de los mecanismos de financiación. Para esto, el Gobierno nacional adelantará un proceso de revisión integral de fuentes y usos de los recursos de las instituciones de educación superior públicas para garantizar su financiación y sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

El Gobierno nacional, en cada vigencia del PND, tendrá la facultad de destinar el valor equivalente al 20 % de los saldos presupuestales apropiados y no comprometidos en cada vigencia anterior, sin que esta suma exceda anualmente los 300.000 millones de pesos, al financiamiento de gastos de funcionamiento e inversión de las IES públicas en el primer año, así como a financiar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, a través de Colciencias, durante todas las vigencias del PND. Para tal efecto se requerirá aprobación del CONFIS y que el uso de dichos saldos no incremente el déficit del Gobierno nacional central de cada vigencia.

De igual forma, con el propósito de seguir avanzando de forma idónea y eficaz en la garantía del derecho a la educación, se brindarán oportunidades de acceso, permanencia y graduación y se diseñarán estrategias para la generación de oportunidades a jóvenes en condición de vulnerabilidad en las diferentes regiones del país, y se implementará una reforma integral al ICETEX en materia de gobernanza, estructura y características de su portafolio de servicios y fuentes de financiación, incluidos los fondos creados en la Ley 1911 de 2018.

Unido a lo anterior, se impulsará el desarrollo de nuevos instrumentos de amortización acordes con la evolución de los ingresos de los beneficiarios en el tiempo y se implementarán incentivos para fomentar la permanencia, la graduación y excelencia en la educación superior mediante condiciones diferenciales de condonación a estudiantes destacados por obtener honores en su programa de formación, priorizando aquellos de menor condición socioeconómica. Igualmente, se generarán programas orientados a promover mayores niveles de vinculación voluntaria de personas y empresas en la financiación de la educación superior, para lo cual se implementarán diferentes mecanismos que faciliten la realización de estos aportes.

Por último, el Gobierno nacional fortalecerá los mecanismos de financiamiento de la infraestructura física de las instituciones de educación superior, a través de las líneas de crédito con tasa compensada creadas por la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), entre otras entidades.

## 3) Gradualidad en la gratuidad en el acceso a la educación superior para población vulnerable

Garantizar el acceso y permanencia de estudiantes vulnerables socioeconómicamente a Instituciones de Educación Superior públicas con un esquema gradual de gratuidad (en costos de matrícula y sostenimiento), focalizados de acuerdo con el puntaje en el Sisbén. Este beneficio estará asociado al cumplimiento de ciertos requisitos por parte del estudiante (desempeño académico, permanencia y graduación). MinEducación aprovechará la experiencia del Departamento de Prosperidad Social (DPS) en temas de inclusión social y atención a grupos vulnerables, para brindar

un mayor acompañamiento a los beneficiarios de este programa y a sus familias, de forma tal que se facilite su tránsito por la educación superior. En el contexto del componente de equidad del programa Generación E, el propósito es que 320.000 jóvenes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior, promoviendo la movilidad social y el cierre de brechas.

#### **4) Reconocimiento de la excelencia académica**

Reconocer la excelencia académica de estudiantes de alto mérito académico y en condiciones de vulnerabilidad, según el puntaje Sisbén, que deseen cursar programas en instituciones públicas o privadas acreditadas en alta calidad. Este componente de excelencia de Generación E tendrá un enfoque territorial que contribuirá a la equidad, y garantizará oportunidades de acceso a 16.000 estudiantes de todos los departamentos del país.

#### **5) Cierre de brechas regionales y urbano-rurales**

MinEducación promoverá el acceso y permanencia en la educación superior de jóvenes provenientes de zonas rurales, a través de una revisión y reenfoque de las Alianzas Rurales de Educación y Desarrollo (ARED) en programas técnicos, tecnológicos y profesionales, que tengan componentes pertinentes para la ruralidad y las necesidades de los territorios y estén articulados con proyectos productivos. Por otra parte, se fomentará la regionalización de las instituciones de educación superior, a través del diseño e implementación de sistemas que permitan una mayor articulación, cooperación y complementariedad entre las instituciones que tienen presencia en las regiones, y se buscará ampliar la oferta de programas virtuales y a distancia, con condiciones de calidad, para que los jóvenes rurales cuenten con nuevas alternativas de acceso a la educación superior. Para esto, MinEducación expedirá lineamientos mínimos de calidad para programas a distancia, virtuales y semipresenciales y promoverá la capacitación de docentes y jóvenes en herramientas tecnológicas para el buen uso de estos programas.

#### **6) Educación virtual**

Se fomentará la oferta de programas virtuales y a distancia, adecuados a las necesidades poblacionales y territoriales y con condiciones de calidad que tienen como base la expedición de lineamientos por parte de MinEducación. De igual forma, con el apoyo del MinTIC, se fomentará la oferta de estos programas, así como la creación de espacios de ciencia, tecnología e innovación acordes con las dinámicas internacionales sobre la materia.

#### **7) Fortalecimiento del sistema de aseguramiento de la calidad**

Con el concurso de los distintos actores, se estructurará el sistema de aseguramiento de la calidad, basado en resultados de aprendizaje de los estudiantes, que reconozca y promueva la diversidad de las instituciones y programas académicos y contribuya al desarrollo regional de educación superior. Será

necesario generar, reglamentar e implementar nuevos lineamientos de acreditación diferenciados pero articulados, buscando que exista una continuidad entre las disposiciones normativas del registro calificado y la acreditación en alta calidad, y en busca de alcanzar el reconocimiento internacional del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior colombiana. MinEducación impulsará la calidad de las instituciones, programas y sus diversas modalidades, en los diferentes niveles de formación en educación superior, a través de la promoción de planes de mejoramiento en las IES. Finalmente, se implementará un nuevo sistema de información para soportar el aseguramiento de la calidad de la educación superior, basado en *big data*, que fortalezca la objetividad, transparencia y eficiencia de los procesos y resultados. Así mismo, MinEducación revisará la reglamentación del trámite de convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior, determinando tiempos de respuesta eficientes de acuerdo con los criterios que se definan para tal fin y brindando información que facilite la toma de decisiones por parte de los interesados en adelantar estudios de educación superior fuera de Colombia.

## **8) Formación de capital humano de alto nivel**

MinEducación, junto con todos los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, apoyará la formación de capital humano de alto nivel, como un objetivo prioritario y estratégico para el país. Es fundamental apoyar a jóvenes y profesionales que buscan acceder a estudios de doctorado y maestría en Colombia y el exterior, con miras a una más rápida y mejor inserción y articulación en las sociedades y economías del conocimiento. En este sentido, el apoyo a becas doctorales y de maestría será acorde con las demandas del país y el desarrollo de los programas nacionales estratégicos<sup>45</sup>.

Adicionalmente, el Gobierno nacional, a través de MinEducación y Colciencias, en conjunto con otros actores del sector educativo, trabajará en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, mediante el apoyo a las instituciones de educación superior, para mejorar el acceso a información que fortalezca sus capacidades de investigación.

## **f. Objetivo 6. Eficiencia y desarrollo de capacidades para una gestión moderna del sector educativo**

La descentralización presupone la concepción de un sistema educativo, articulado por parte de todos sus niveles y actores. En este sentido, con el fin de brindar más y mejores condiciones de acceso, así como contar con una educación pertinente y de calidad, resulta necesario el desarrollo y fortalecimiento de capacidades tanto en MinEducación, como en las secretarías de educación, las instituciones educativas y las entidades adscritas y vinculadas. Para tal fin, se pondrá en marcha un programa de asistencia técnica orientado al fortalecimiento de la capacidad de gestión y de liderazgo. En MinEducación y las secretarías de educación, se implementarán acciones orientadas

45 Véase Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación, en su línea B “Más ciencia, más futuro”.

a la apropiación de un modelo integrado de planeación y gestión, con énfasis en la gestión de conocimiento y la innovación.

Entre las estrategias contempladas para el fortalecimiento de competencias territoriales, se encuentra la implementación de un proceso de apoyo de fortalecimiento a la gestión de las secretarías de educación, que posibilitará el intercambio de experiencias y la generación de capacidades para la definición de estrategias acordes al contexto y que promuevan la configuración de trayectorias completas. De igual forma, gracias a un trabajo en red con las instituciones de educación superior nacionales e internacionales y centros de investigación en la materia, se implementará una estrategia de formación para rectores de instituciones educativas oficiales que les permitirán fortalecer estas competencias y otras asociadas con su crecimiento personal, de modo que puedan ejercer una influencia positiva en los factores que inciden en los aprendizajes de sus estudiantes. En este marco, se fortalecerán también las competencias de los coordinadores académicos y los orientadores escolares, en temas como resolución de conflictos, competencias socioemocionales y orientación socioocupacional.

Un elemento central de esta apuesta por una mejor gestión educativa es la disponibilidad de información para la toma de decisiones. Es necesario robustecer los sistemas de información existentes y asegurar su interoperabilidad; en este sentido, se revisarán los sistemas de información existentes en el sector, así como la calidad de sus reportes. En educación inicial y preescolar, se diseñará e implementará un sistema de seguimiento a los niños y niñas desde la perspectiva del desarrollo integral, cuyo alcance se extenderá hacia la infancia y la adolescencia. De igual forma, en el marco de la ruta de acceso y permanencia, se implementará un sistema para la identificación del riesgo de deserción estudiantil y el monitoreo de las estrategias de fomento a la permanencia, y se ampliará el alcance del Observatorio Laboral para la Educación, con una herramienta de seguimiento a egresados de la educación media.

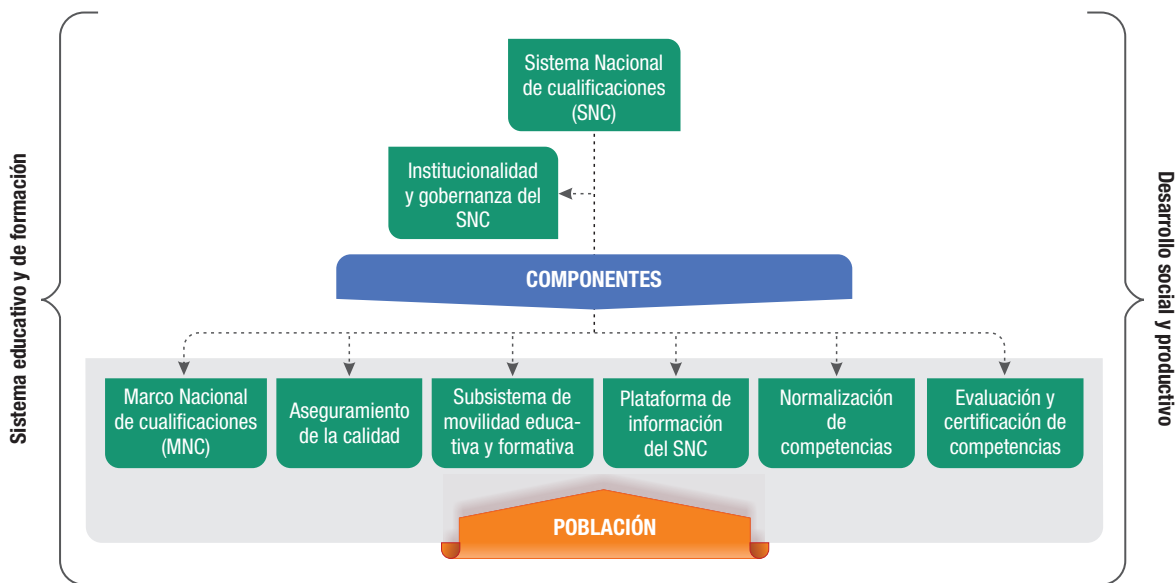
Por otra parte, con el fin de garantizar a los niños, niñas y jóvenes, el derecho fundamental a la educación con calidad, y el incremento real y progresivo de los recursos del Sistema General de Participaciones, se conformará una comisión de Alto Nivel liderada por MinHacienda y el Departamento Nacional de Planeación. De la Comisión harán parte: MinEducación, MinSalud, MinVivienda, MinInterior, la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación, la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Colombiana de Municipios, Asocapitales y demás agremiaciones, organizaciones y sectores sociales involucrados en las transferencias del Sistema General de Participaciones, para que se instale en un plazo de dos (2) meses contados a partir de la expedición y entrada en vigencia del Plan Nacional de Desarrollo y durante los seis (6) meses siguientes, construya una propuesta de acto legislativo con el objetivo de mejorar de manera sostenible la calidad de la educación, para ello se tendrán en cuenta los avances del trabajo realizado a partir del año 2017.

Finalmente, MinEducación promoverá un gran pacto por la educación con actores representativos del sector y la sociedad, que aportarán su experiencia y conocimiento para la identificación de referentes que permitan el mejoramiento continuo en los distintos niveles educativos y una lectura contemporánea de las dinámicas y tendencias educativas.

## g. Objetivo 7. Alianza por la calidad y pertinencia de la educación y formación del talento humano

Con el fin de impulsar la calidad y pertinencia de la educación y formación del talento humano, se consolidará e implementará el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) (gráfica III-10). Este sistema requiere la definición de una institucionalidad y gobernanza, además de un conjunto de instrumentos, políticas, procesos y arreglos necesarios para alinear la educación y la formación a los requerimientos actuales y anticiparse a las necesidades sociales y productivas del país. Facilita la adecuación entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo, promueve la educación y formación a lo largo de la vida, y fomenta la movilidad educativa, formativa y laboral de las personas. El SNC incluye, entre sus componentes, el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), el subsistema de aseguramiento de la calidad de la educación y formación, un subsistema de movilidad educativa y formativa, la plataforma de información que permita orientar la oferta de formación; el subsistema de normalización de competencias y el de evaluación y certificación de competencias. Para lograr la puesta en marcha del SNC, se proponen las siguientes estrategias que permiten el desarrollo de sus componentes<sup>46</sup>:

Gráfica III-10. Sistema Nacional de Cualificaciones



Fuente: DNP a partir de CIGERH (2018).

46 Una mayor descripción de los componentes del SNC referentes a la normalización de competencias, la evaluación y certificación de competencias y la Plataforma de Información del SNC está disponible en el Pacto por la equidad, línea F “Trabajo decente”.



## 1) Institucionalidad y gobernanza del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC)

Las entidades que hacen parte de la CIGERH definirán la institucionalidad, gobernanza y sostenibilidad del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) y de cada uno de sus componentes, así como su relacionamiento con el sector educativo y formativo, con el sector productivo y con el SNCI.

## 2) Marco Nacional de Cualificaciones (MNC)

MinEducación y MinTrabajo reglamentarán el Marco Nacional de Cualificaciones como instrumento del SNC, de tal forma que se logre consolidar en un referente para organizar, dar coherencia, pertinencia y calidad a la oferta educativa y formativa y el reconocimiento de las competencias y aprendizajes obtenidos con la experiencia laboral. Con esto, se proporcionará información sobre los perfiles de salida ocupacional para el acceso al mercado laboral, en atención a las necesidades sociales, productivas regionales y nacionales. También se permitirá avanzar en nuevos catálogos de cualificaciones en sectores estratégicos para el desarrollo social y productivo del país, tales como el de la Economía Naranja<sup>47</sup>, la cultura, los asociados al crecimiento verde, la salud<sup>48</sup>, la logística y el transporte<sup>49</sup>, los priorizados por la Política de Desarrollo Productivo<sup>50</sup> y las demandas que están surgiendo a raíz de la cuarta revolución industrial, entre otros. Para lograr lo anterior, es necesario dinamizar los espacios de interacción con el sector productivo y demás actores del SNC, e integrar las agendas y actores territoriales, de modo que se identifiquen las necesidades para el cierre de brechas de talento humano según las necesidades regionales y de los sectores económicos.

Se promoverá la adopción del MNC por parte del sector productivo, en sus mecanismos de identificación y análisis de perfiles requeridos, con el fin de que puedan dar señales más precisas al sector de educación y formación sobre sus necesidades. Adicionalmente, se definirán estrategias que promuevan la usabilidad del Marco Nacional de Cualificaciones y del Catálogo Nacional de Cualificaciones, en el diseño de la oferta educativa y formativa.

## 3) Movilidad educativa y formativa

Para promover la movilidad de las personas en el sistema educativo y formativo, facilitando la progresión y el reconocimiento de los aprendizajes y las competencias adquiridas, MinEducación, articulado con MinTrabajo, creará un subsistema de movilidad que promueva itinerarios formativos y educativos alineados con el Marco Nacional de Cualificaciones.

47 Véase Pacto por la economía naranja.

48 Véase Pacto por la equidad, línea A “Primero las niñas y los niños” Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos.

49 Véase Pacto por el transporte y la logística, línea A “Gobernanza e institucionalidad moderna para el transporte”.






50 Véase Pacto por la transformación digital de Colombia, línea B “Hacia una sociedad digital e industria 4.0”.

#### 4) Aseguramiento de la calidad de la educación y la formación para el trabajo

Con el propósito de brindar una educación y formación de calidad que dé cuenta de resultados de empleabilidad, salarios de enganche, pertinencia de los aprendizajes y articulación al MNC, en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones se consolidará el Subsistema de Aseguramiento de la Calidad. En lo referente al Subsistema de Formación para el Trabajo<sup>51</sup>, sus procesos de aseguramiento de calidad y su gobernanza serán colegiados entre MinEducación y MinTrabajo, quienes reglamentarán las condiciones para habilitar instituciones y programas y definirán los mecanismos de aseguramiento de calidad de esta oferta. Para ello, se especificarán las competencias de cada uno de los ministerios en el marco de este proceso de aseguramiento de calidad.

En este contexto, se reestructurarán los sistemas de información de educación y formación para el trabajo, con miras a consolidar una fuente de información actualizada y robusta. Estos sistemas deben apuntar a una articulación con los otros sistemas de información de la oferta formativa y educativa, con el fin de dar cuenta de las trayectorias de los egresados, permitiendo realizar análisis de contraste con los itinerarios de formación y educación definidos en el MNC. Además, serán el insumo principal para los procesos de aseguramiento de calidad de instituciones y programas.

### 3. METAS







Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Educación	Tasa de cobertura neta en educación para el grado transición	55,3 %	68 %		
Educación	Tasa de cobertura bruta para la educación media (T)	80,1 %	83 %		
Educación	Tasa de cobertura bruta para la educación media rural (T)	66,8 %	73 %		 

51 Véase la definición del Subsistema de Formación para el Trabajo en el Pacto por la equidad, línea F “Trabajo decente”. Este subsistema incluye al SENA, las Instituciones ETDH, las IES, y demás oferentes que formen por competencias.

## Indicadores de resultado

Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Educación	Porcentaje de estudiantes en establecimientos educativos oficiales con jornada única (T)	12 % (900.000)	24 % (1,8 millones)		
Educación	Brecha de la cobertura neta entre zona urbana y rural en la educación preescolar, básica y media (T)	9 p.p	7,5 p.p		 
Educación	Tasa de deserción en la educación preescolar, básica y media del sector oficial	3,08 %	2,7 %		
Educación	Porcentaje de colegios oficiales en las categorías A+ y A de la Prueba Saber 11	14,0 %	20 %		
Educación	Porcentaje de colegios oficiales rurales en las categorías A+ y A de la Prueba Saber 11	4,1 %	10 %		
Educación	Brecha entre los porcentajes de establecimientos no oficiales y oficiales en niveles A+, A y B, en pruebas Saber 11	35,4 p. p.	33,4 p. p.		
Educación	Estudiantes de educación media con doble titulación (T)	530.000	650.000		
Educación	Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más	5,2 %	4,2 %		
Educación	Tasa de cobertura en educación superior	52,8 %	60 %		
Educación	Tasa de deserción anual en programas universitarios	9,0 %	7,8 %		











## Indicadores de resultado












Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Educación	Tasa de tránsito inmediato a la educación superior en zonas rurales	22 %	26 %		 
Educación	Reglamentación e implementación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) (T)	40 %	60 %		
Educación	Reglamentación del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior e implementación de una nueva plataforma tecnológica	0 %	100 %		

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## Indicadores de producto

Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Educación	Cobertura y calidad de la educación preescolar, básica y media	Estudiantes beneficiarios del nuevo Programa de Alimentación Escolar	5.300.000	7.000.000		 
Educación	Cobertura y calidad de la educación preescolar, básica y media	Estudiantes beneficiarios del nuevo Programa de Alimentación Escolar en zonas rurales	1.780.000	1.900.000		   
Educación	Cobertura y calidad de la educación preescolar, básica y media	Aulas funcionales construidas en colegios oficiales	1.497	7.065		
Educación	Cobertura y calidad de la educación preescolar, básica y media	Aulas terminadas y entregadas en educación preescolar, básica y media	3.142	5.606		

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Educación	Cobertura y calidad de la educación preescolar, básica y media	Porcentaje de residencias escolares fortalecidas y cualificadas en el servicio educativo	0%	50%		
Educación	Cobertura y calidad de la educación preescolar, básica y media	Reestructuración de las pruebas Saber 3º, 5º y 9º (T)	0%	100%		
Educación	Calidad y fomento de la educación superior	Estudiantes beneficiados por el componente de equidad de Generación E (T)	0	320.000		
Educación	Calidad y fomento de la educación superior	Estudiantes de alto rendimiento académico y bajos ingresos beneficiados por el componente de excelencia de Generación E	0	16.000		
Educación	Calidad y fomento de la educación superior	Instituciones de Educación Superior públicas con proyectos destinados al mejoramiento de los factores de alta calidad (T)	0	61		
Educación	Calidad y fomento de la educación superior	Estudiantes matriculados en programas de maestría y doctorado	74.900	85.000		 

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## **D. Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos**

La seguridad alimentaria y nutricional (SAN) hace referencia a un concepto que tiene un carácter multisectorial y multidimensional. Esta resulta ser una situación que se caracteriza por “la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa” (DNP, 2008).

No obstante, a nivel internacional, el concepto de seguridad alimentaria y nutricional ha tenido avances significativos a partir del enfoque del derecho a la alimentación y a la vida en condiciones dignas. Por esto, a partir de estos desarrollos conceptuales, Colombia le apuesta a un nuevo abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional. Se espera que este logre, por un lado, que la población priorizada, de acuerdo con criterios de exclusión y vulnerabilidad, tenga, de manera progresiva, acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla (Organización de la Naciones Unidas, 1999), por otro lado, establecer un mecanismo que permita mejorar la articulación institucional y de oferta con responsabilidades definidas para los actores involucrados, en un marco de gobernanza multinivel (OECD, FAO & FNUDC, 2016).

La principal apuesta de la seguridad alimentaria y nutricional será lograr el acceso progresivo a una alimentación adecuada que se refleje en mejores resultados en salud y nutrición de toda la población, especialmente de la más vulnerable. Para ello, además de las estrategias planteadas, se propone introducir un sistema que ordene las funciones y actores, y dinamice y operativice las acciones en seguridad alimentaria y nutricional, en función de un grupo de retos identificados (acumulados y emergentes) en los ámbitos poblacional e institucional de la seguridad alimentaria y nutricional.

### **1. DIAGNÓSTICO**

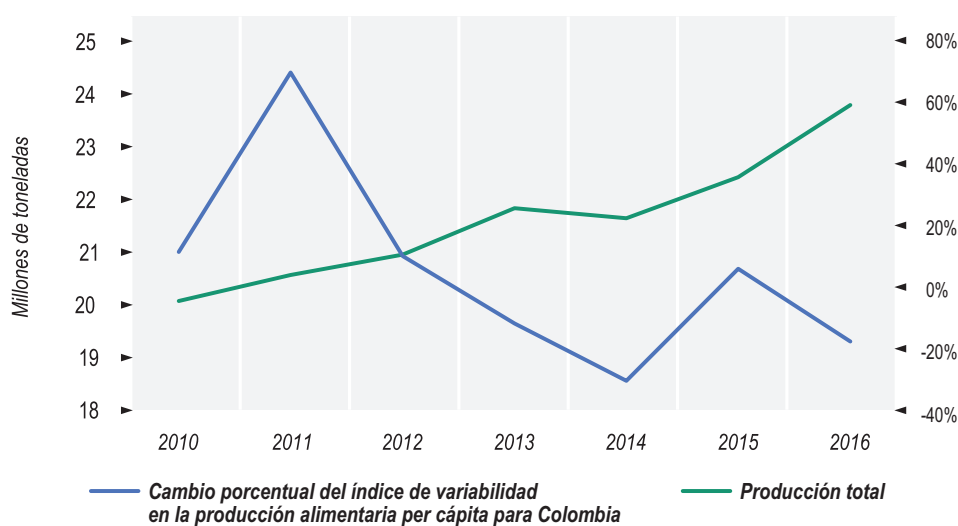
#### **a. Disponibilidad de alimentos**

La situación de producción y disponibilidad de alimentos refleja retos en el uso eficiente del suelo rural y en la consolidación de las cadenas de valor agropecuarias. Por un lado, existe sobreutilización y subutilización en el suelo del país del orden del 11,7 % y 13 %, respectivamente. Por otro lado, por cada km<sup>2</sup> de tierra arable en Colombia, se produjeron 33.200 dólares durante 2013, lo que

equivalió al 19 % de la productividad en los países de la OCDE. Este comportamiento en el uso del suelo, asociado a las dinámicas de producción, afecta la disponibilidad de alimentos para la seguridad alimentaria.

Además, como medida de disponibilidad de alimentos, la gráfica III-11 muestra una tasa de crecimiento anual promedio del 3 % de la canasta de alimentos agrícolas prioritarios entre 2014 y 2016, en comparación con una tasa de -14 % en el mismo periodo para el índice de variabilidad en la producción alimentaria per cápita de Colombia (FAO, 2018a).

Gráfica III-11. Disponibilidad del grupo prioritario de alimentos. Colombia, 2010-2017



Fuente: cálculos DNP a partir de MADR-EVAS (2017) y Censo Nacional Agropecuario.

## b. Accesibilidad a los alimentos

En Colombia se observa un panorama favorable respecto al acceso a los alimentos en los últimos años. Esto se refleja en una reducción en el porcentaje de hogares que, por falta de dinero, no consumieron ninguna de las tres comidas (desayuno, almuerzo y cena) la última semana al pasar del 6,6 %, en 2010, al 4,4 %, en 2017 (DANE, 2010-2017a). Este resultado tiene una estrecha relación con la disminución generalizada de la pobreza monetaria extrema en el mismo periodo de tiempo, de 16,4 % en 2010 a 7,4 % en 2017, calculada a partir de la línea de pobreza extrema, que permite adquirir una canasta básica de alimentos para cumplir un mínimo de requerimientos calóricos (DANE, 2018b).

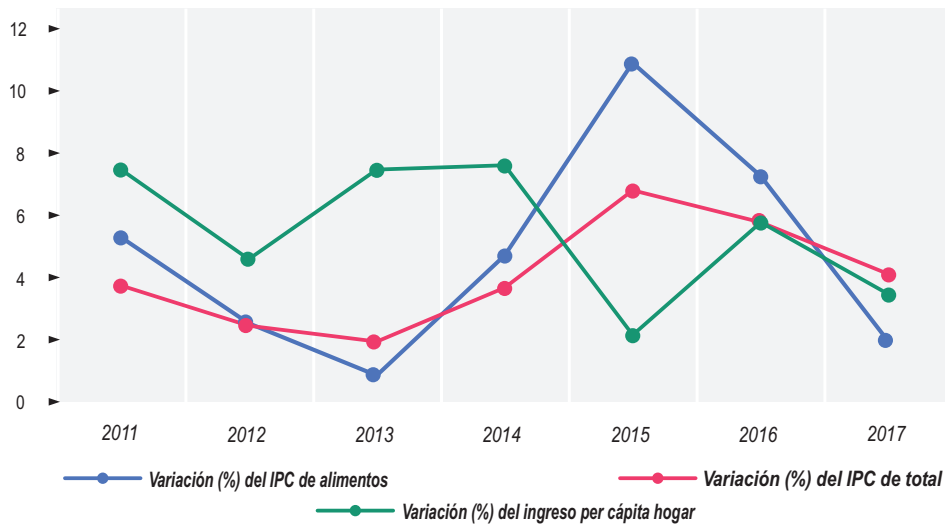
De igual forma, se observó una reducción en el porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria, del 57,7 %, en 2010, a 54,2 %, en 2015 (MinSalud, 2017b), según la estimación de la ELCSA

que se incluyó en la Encuesta Nacional de Situación Nutricional 2015, que basa la estimación de inseguridad alimentaria en función de los recursos físicos o económicos del hogar para comprar alimentos durante un periodo de tiempo determinado (FAO, 2012).

Frente a las variables económicas que afectan el componente de accesibilidad, al analizar el comportamiento del IPC del grupo de gasto de alimentos frente al IPC total, en el periodo entre 2011 y 2017 (gráfica III-12), se observa que el nivel de precios de los alimentos ha sido mayor al nivel de precios de la canasta básica total<sup>52</sup> para todos los años, y únicamente inferior en los años 2013 y 2017. Esto, posiblemente, ha afectado la adquisición de alimentos por parte de los hogares, especialmente aquellos en pobreza monetaria. Por su parte, la variación del salario mínimo anual ha sido superior al costo de vida (IPC total), excepto para el 2015.

En relación con el comportamiento del ingreso per cápita nominal de los hogares, en resumen, se observa que para los años en que este ingreso fue mayor al costo de vida (y, a su vez, este fue mayor al nivel de precios de los alimentos), surgieron condiciones económicas favorables para los hogares en términos de un mayor ingreso per cápita disponible para la compra de alimentos<sup>53</sup>, dado que los precios de los alimentos fueron menores al costo de vida en general.

Gráfica III-12. Ingreso per cápita de los hogares, IPC total e IPC de alimentos. Variaciones anuales, 2011-2017



Fuente: cálculos del DNP con base en información del DANE.

52 Que incluye, además de alimentos, otros conceptos como vestuario, transporte, educación, entre otros.

53 No obstante, no se puede afirmar contundentemente que dicho ingreso adicional que pudo haber percibido el hogar haya sido destinado a la compra de alimentos, pues se requiere un análisis de las preferencias de los hogares a la hora de distribuir su ingreso entre otras necesidades, por ejemplo, entre los otros componentes de la canasta básica.



Estas condiciones también han sido favorables para los hogares clasificados en los quintiles de ingreso per cápita más bajos, como se muestra en la tabla III-5, puesto que, entre 2011 y 2017, en general, la variación promedio del ingreso de los hogares para estos dos quintiles fue superior al costo de vida y al nivel de precios de los alimentos.

Tabla III-5. Ingreso per cápita de los hogares, Q1 y Q2, IPC total e IPC de alimentos. Variaciones anuales, 2011-2017

Año	Variación (%) del IPC alimentos	Variación (%) del IPC total	Variación (%) del ingreso per cápita hogar	Variación (%) del ingreso per cápita hogar (Q1)	Variación (%) del ingreso per cápita hogar (Q2)
2011	5,3	3,7	7,4	14,4	11,4
2012	2,5	2,4	4,6	5,2	7,4
2013	0,9	1,9	7,4	8,5	7,4
2014	4,7	3,7	7,6	8,1	8,5
2015	10,8	6,8	2,1	9,9	6,9
2016	7,2	5,8	5,7	8,5	8,4
2017	1,9	4,1	3,4	8,6	6,3

Fuente: cálculos del DNP con base en información del DANE.

### c. Alimentación adecuada

En el eje del ámbito nutricional, el porcentaje de población con subalimentación calculado por la FAO para Colombia muestra la población que no consume la energía necesaria para llevar una vida saludable y activa (FAO, 2018b), evidenciando una importante disminución desde 1990-1992 (14,6 %) hasta el 2017 (6,5 %). No obstante, se observan resultados desfavorables en salud y nutrición, de acuerdo con los datos del Sistema de Información de la Protección Social (SISPRO). Especialmente en la población infantil, la tasa de mortalidad infantil por desnutrición se incrementó de 6,8, en 2015, a 8,2, en 2016; y el porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer pasó del 8,8 %, en 2015, al 9,1 %, en 2016. Por su parte, la ENSIN registró una disminución en el retraso en talla en menores de 5 años, al pasar del 13,2 %, en 2010, al 10,8 %, en 2015. No obstante, es mayor en indígenas (29,6 %) y en el índice de riqueza más bajo (14,1 %). La otra cara de la malnutrición, es decir, el exceso de peso, también aumentó entre el 2010 (51,2 %) y el 2015 (56,4 %) en adultos de 18 a 64 años.

La situación nutricional de la primera infancia, infancia y adolescencia muestra un comportamiento complejo en relación con los esfuerzos del país para revertir sus indicadores desfavorables. Al respecto de la primera infancia, la desnutrición crónica presentó una prevalencia de 10,8 %, disminuyendo en 2,4 puntos porcentuales con respecto al 2010. Sin embargo, la desnutrición aguda, a pesar de su

decrecimiento en los últimos años, para este quinquenio casi se duplicó, pasando de 0,9 % a 1,6 % a nivel nacional (MinSalud, 2017b).

De acuerdo con el análisis realizado para la formulación de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, al respecto de la situación nutricional en la infancia y la adolescencia, y según la Encuesta Nacional de Situación Nutricional, las niñas y niños entre los 5 y 17 años han mejorado en el indicador “talla para la edad”, registrándose en este grupo una disminución de la prevalencia de retraso en talla, que pasó del 13,9 %, en 2005, y el 10 %, en 2010; al 7,5 %, en 2015. Sin embargo, pese a la disminución de la prevalencia nacional de retraso en talla, se encontró que en comunidades indígenas se mantiene una alta prevalencia, del 29,5 %. Así mismo, afecta más a los hogares de nivel de ingresos más bajo (11,2 %), comparado con hogares de niveles de ingreso bajo (6,1 %) y medio (4,1 %) (MinSalud, 2017b). En relación con el indicador de índice de masa corporal (IMC), se presentó una disminución de la delgadez, que pasó del 3 %, en el 2005, al 2,1 %, en el 2010 (Gobierno de Colombia, 2018, p. 20).

Adicionalmente, el análisis de esta política (Gobierno de Colombia, 2018, p. 20), también identifica que, en esta población, se ha presentado un aumento sostenido de la prevalencia del exceso de peso (sobrepeso u obesidad). Entre el 2005 y el 2010, se incrementó en 5,6 p. p. entre el 2010 y el 2015, pasando del 18,8 % al 24,4 %. El exceso de peso en escolares se presenta más en los hogares con ingresos de nivel alto (35 %) y medio (28,4 %); aunque en los niveles bajo (24,6 %) y más bajo (18,4 %), también sigue estando presente.

En la población adulta, continúa el incremento de peso de manera sostenida, con un aumento aproximado de 1 p. p. por año desde el 2005. El exceso de peso es prevalente en las mujeres (59,5 %) en comparación con los hombres (52,7 %); y en los afrodescendientes (57,2 %), comparados con los indígenas (51,4 %). Para el caso específico de la obesidad, las mujeres son quienes se ven más afectadas, frente a los hombres, con casi 8 p. p. por encima (22,4 % y 14,4 %, respectivamente) (MinSalud, 2017b).

Por su parte, en cuanto a la calidad e inocuidad de los alimentos, como parte del componente de adecuación, desde 2013 a 2018 (junio), se han registrado 4.323 brotes y 51.039 casos de enfermedades transmitidas por alimentos (Instituto Nacional de Salud, 2018). Así mismo, se observa un escaso monitoreo de contaminantes de alimentos.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

En este contexto, que refleja la necesidad de redefinir el abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional en los frentes señalados, se plantean las siguientes estrategias: (1) incrementar la producción de alimentos mediante el uso eficiente del suelo, para generar una provisión estable

y suficiente de alimentos que permitan cubrir las necesidades nutricionales de la población colombiana; (2) mejorar la capacidad de los hogares para acceder de forma física y económicamente estable a alimentos, herramientas y mecanismos para la producción o adquisición de alimentos, acceso al mercado y generación de ingresos; (3) lograr una alimentación adecuada y mejorar el estado nutricional de la población, con especial énfasis en La Guajira, Chocó y zonas dispersas y (4) establecer un mecanismo de articulación y gobernanza multinivel en torno a la SAN.

## b. Estrategias

### 1) **Objetivo 1. Incrementar la producción de alimentos mediante el uso eficiente del suelo: transformación productiva y sostenible**

*a) Generar una provisión estable y suficiente de alimentos para cubrir las necesidades nutricionales de la población colombiana en un marco del ordenamiento social, rural y productivo-agropecuario, descrito dentro del Pacto por el emprendimiento*

Las actividades productivas estarán comprometidas con la sostenibilidad ambiental. La tabla III-6 señala otros capítulos y componentes de este Plan de Desarrollo, donde se encuentran las descripciones de las estrategias de productividad y sostenibilidad que se mencionan en esta estrategia.

Tabla III-6. Seguridad alimentaria y nutricional en el PND

Componente de SAN	Capítulo del PND	Línea en el capítulo	Componente de la línea
Disponibilidad	<b>II. “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad:</b> una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”	E. “Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural”	Promover la transformación productiva agropecuaria por medio del ordenamiento de la producción, el desarrollo de clústeres y cadenas de valor agroindustriales, que integren la producción industrial con la de pequeños y medianos productores
	<b>IV. “Pacto por la sostenibilidad:</b> producir conservando y conservar produciendo”	A. “Sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático”	Actividades productivas comprometidas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático

## 2) Objetivo 2. Mejorar la capacidad de los hogares para acceder de forma física y económicamente estable a alimentos, a través de herramientas y mecanismos para su producción o adquisición, acceso al mercado y generación de ingresos

### a) Fortalecer los hogares para la producción, acceso al mercado y generación de ingresos

Se busca fortalecer los hogares con herramientas y mecanismos para la producción de alimentos o su adquisición, el acceso al mercado y la generación de ingresos, a través de las siguientes estrategias:

- Mejorar la capacidad de compra de alimentos por parte de los hogares.
- Facilitar el acceso físico de los alimentos por parte de los hogares y mejorar la infraestructura para la comercialización y la promoción de mercados locales.

Teniendo en cuenta la multidimensionalidad y multisectorialidad de la seguridad alimentaria y nutricional, las estrategias relacionadas con los componentes de accesibilidad y parte del componente de alimentación adecuada se desarrollan en otras secciones del Plan, como se muestra en la tabla III-7.

Tabla III-7. Seguridad alimentaria y nutricional en el PND

Componente de SAN	Capítulo del PND	Línea en el capítulo	Componente de la línea
Disponibilidad	II. “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”	E. “Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural”	Promover la transformación productiva agropecuaria por medio del ordenamiento de la producción, el desarrollo de clústeres y cadenas de valor agroindustriales, que integren la producción industrial con la de pequeños y medianos productores
	IV. “Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo”	A. “Sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático”	Actividades productivas comprometidas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático
Accesibilidad	III. “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”	F. “Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva”	Emprendimientos sostenibles con integración al sector moderno
		K. “Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza y la desigualdad”	Recuperando la institucionalidad para la reducción de la pobreza
	II. “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”	E. “Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural”	Fortalecer la generación de ingresos de los hogares rurales a partir de la promoción de condiciones de empleabilidad y emprendimiento asociado a actividades no agropecuarias que promuevan la inclusión social y productiva en las zonas rurales

Componente de SAN	Capítulo del PND	Línea en el capítulo	Componente de la línea
Adecuación (alimentación adecuada)	II. "Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos"	E. "Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural"	Fortalecer las capacidades de gestión de riesgos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad de los alimentos, con énfasis en admisibilidad sanitaria y en el aprovechamiento de mercados externos
	VIII. "Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos"	B. "Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa"	Adelantar acciones que garanticen la gobernanza comunitaria y la sostenibilidad de las soluciones adecuadas de agua potable, manejo de aguas residuales y residuos sólidos para incrementar la cobertura, continuidad y la calidad del servicio en zonas rurales y las ZEPES
	X. "Pacto por la protección y promoción de la cultura y el desarrollo de la economía naranja"	A. "Todos somos cultura: la esencia de un país que se transforma desde los territorios"	Proteger y salvaguardar el patrimonio cultural de la Nación

### 3) Objetivo 3. Lograr una alimentación adecuada y mejorar el estado nutricional de la población, con énfasis en La Guajira, Chocó y zonas dispersas

Con el propósito de garantizar una alimentación adecuada para satisfacer las necesidades nutricionales de los colombianos, se proponen las siguientes estrategias:

#### a) *Promoción, protección y apoyo de la lactancia materna*

Para favorecer el desarrollo integral en la primera infancia, se promoverán las acciones para la promoción, protección y apoyo de la lactancia materna y fomento de la alimentación complementaria adecuada, mediante acciones tales como: consejería en alimentación del lactante y niño pequeño; salas amigas de la familia lactante; promoción de las guías alimentarias basadas en alimentos para las mujeres gestantes, madres en periodo de lactancia, niños y niñas menores de 2 años de edad; código internacional de sucedáneos; entre otras. Estas iniciativas deberán coordinarse y apoyarse en los niveles nacional y territorial, en torno a la gestión y planeación de la atención integral de la primera infancia, infancia y adolescencia. Dichas acciones hacen parte de las atenciones que se realizan desde cada sector, con el propósito de incidir en la práctica de la lactancia materna y la introducción adecuada de la alimentación complementaria que se refleje en los principales indicadores de salud y nutrición.

#### b) *Creación de entornos alimentarios saludables y sostenibles*

- Se promoverá la creación de entornos alimentarios saludables y sostenibles, a través de acciones tales como la educación alimentaria y nutricional, la implementación de guías alimentarias basadas en alimentos para la población mayor de 2 años, la tienda escolar saludable, la regulación de la publicidad, la promoción y patrocinio de alimentos dirigida a menores de 18 años de edad

y el etiquetado de alimentos que permita la elección adecuada por parte de los consumidores (mediante la formulación e implementación de directrices normativas que permitan regular la oferta de alimentos altos en azúcares, grasas saturadas y sodio/sal en los diferentes programas de apoyo alimentario del Estado).

- Se reformará el Programa de Alimentación Escolar con un conjunto de estrategias que permitirán ampliar su cobertura con criterios técnicos de focalización; así como fortalecer la territorialidad con la definición de modelos de operación adecuados; optimizar los recursos en un marco de transparencia, con el acompañamiento de distintas entidades y organismos de control y la Superintendencia de Industria y Comercio y garantizar la calidad y la continuidad del servicio a lo largo del año escolar.
- Se posicionará la estrategia de compras locales como una alternativa que favorezca la disponibilidad, accesibilidad y consumo de alimentos propios de la región, promoviendo hábitos alimentarios saludables con enfoque territorial, en el marco de la oferta institucional.
- Se fortalecerán hábitos y estilos de vida saludable, enmarcados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2: “Hambre cero”<sup>9</sup>; y ODS 3: “Salud y bienestar”), a través de estrategias de información, educación y comunicación (IEC), como guías alimentarias basadas en alimentos para la población colombiana mayor de 2 años y educación para la salud, estrategias que deben reconocer la diversidad alimentaria del país.
- A través de estrategias como la fortificación de alimentos de consumo masivo, se promoverá el enriquecimiento de alimentos con micronutrientes en polvo y la producción y distribución de alimentos de alto valor nutricional. También se contribuirá a la prevención y control de las deficiencias de vitaminas y minerales que afectan, principalmente, a las mujeres en gestación y a los niños y niñas menores de 5 años de edad.

### *c) Organización de intervenciones y oferta institucional en torno a la nutrición*

- Como parte de la gestión del riesgo, y a la luz de los compromisos del país en la reducción de la tasa de mortalidad infantil asociada a la desnutrición, se trabajará e implementará la ruta de atención intersectorial de niños y niñas con desnutrición aguda, labor en la que confluyen el sector social y el sector de salud. Esta ruta tendrá como horizonte el logro de la agenda 2030, que permite organizar las intervenciones que deben ponerse en marcha para garantizar la atención integral de esta población a nivel territorial, especialmente donde se presentan mayores tasas de mortalidad infantil por desnutrición (La Guajira, Chocó y zonas dispersas). Esto incluye la canalización para la atención en salud de niños y niñas menores de 5 años vinculados a la oferta institucional del sector social, de tal forma que sean atendidos oportunamente por el sector de salud. Por otra parte, se realizará gestión en el acompañamiento a las familias durante el tratamiento en el hogar y durante la inclusión en ofertas complementarias de otros sectores.
- Mejorar la focalización de la oferta institucional en los departamentos donde se presentan los resultados nutricionales más desfavorables, con énfasis en La Guajira, Chocó y zonas dispersas, a través de programas para mejorar la prevención de la desnutrición aguda en niños y niñas

menores de 5 años y el bajo peso en mujeres gestantes, principalmente de áreas rurales y rurales dispersas.

- Impulsar medidas con doble enfoque para atender los problemas de malnutrición, de tal forma que las intervenciones y programas contribuyan a la disminución del riesgo de presentar diferentes formas de malnutrición. En este sentido, se deben fortalecer las acciones en educación alimentaria y nutricional en la oferta institucional, con el fin de mejorar las condiciones de salud y alimentación de la población, incluyendo la promoción de hábitos y entornos saludables.
- Expedir los lineamientos técnicos, a cargo del DNP, para la articulación de la oferta social, especialmente en salud y nutrición, educación, seguridad alimentaria y acceso a agua en La Guajira y Chocó, en el marco del Documento CONPES 3944 *Estrategia para el desarrollo integral del departamento de La Guajira y sus pueblos indígenas*, aprobado en 2018, así como de la Comisión Intersectorial para el Departamento de Chocó.

#### **4) Objetivo 4. Establecer un mecanismo de articulación y gobernanza multinivel en torno a la SAN**




















##### *a) Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional*

- Se establecerá un Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional que permita analizar la seguridad alimentaria como un todo, considerando sus elementos dentro de una estructura lógica y enfocada en las interacciones entre sus actores y funciones. Este sistema establecerá un nuevo diseño institucional, precisando funciones y responsabilidades para los actores involucrados, no solo en el ámbito nacional, sino departamental y municipal. De esta manera, se dinamizarán las instancias para la seguridad alimentaria y nutricional, conformando subsistemas adaptados al territorio y escalonando el proceso de formulación e implementación de políticas, para incidir en los planes de desarrollo cuatrienales.
- Adaptar el rediseño de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional a las líneas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que contempla el ajuste de la arquitectura institucional.
- Construir el nuevo Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que será el derrotero de la Política Pública del país. De la mano con este proceso, se brindará asistencia técnica para el desarrollo de los planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional con enfoque diferencial, de acuerdo con las necesidades regionales, generando capacidad instalada.
- El DNP coordinará la formulación de la política pública nacional para contrarrestar la pérdida y desperdicio de alimentos, en el marco de la institucionalidad creada para la SAN.
- Promover el conocimiento y la apropiación de herramientas técnicas que orientan las políticas públicas de alimentación y nutrición de la población colombiana, con el propósito de proporcionar al país documentos técnicos que contribuyan a la toma de decisiones en seguridad alimentaria, al fortalecimiento de la capacidad técnica de las instituciones (como referente

de información estadística nacional), y al desarrollo de acciones en educación y formación en temas de alimentación y nutrición, que promuevan estilos de vida saludables y contribuyan a la reducción de los problemas de la malnutrición.





- Promover el desarrollo territorial, mejorar las capacidades locales para gestionar las políticas de SAN, aprovechar diferentes espacios y herramientas de planeación local, e innovar en los procesos de planeación nacional y territorial en SAN (FAO, 2018b).
- Promover la participación de la sociedad civil organizada y del sector privado en el marco del sistema nacional de SAN.

### 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundaria)
Salud y Protección Social	Tasa de mortalidad infantil por desnutrición en menores de 5 años (por cada 100.000 niños y niñas)	8,2 (2016)	6,5		 
Salud y Protección Social	Tasa de mortalidad infantil por desnutrición en menores de 5 años en Chocó (por cada 100.000 niños y niñas)	44,2 (2016)	36		   
Salud y Protección Social	Tasa de mortalidad infantil por desnutrición en menores de 5 años en La Guajira (por cada 100.000 niños y niñas)	63,2 (2016)	50		   
Salud y Protección Social	Prevalencia de subalimentación	6,5% (2015-2017)	5,5%		 
Salud y Protección Social	Población subalimentada	3.200.000 (2015-2017)	2.000.000		 



## Indicadores de resultado

Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundaria)		
Salud y protección social	Porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria moderada	13,8% (2015)	12,5%				
Salud y Protección Social	Porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria severa	8,5% (2015)	7%				
Salud y Protección Social	Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer	9,1% (2016)	8,0%				
Salud y Protección Social	Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer en Chocó	11,42% (2016)	9%				
Salud y Protección Social	Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer en La Guajira	9,39% (2016)	8%				
Salud y Protección Social	Porcentaje de desnutrición aguda en menores de 5 años	1,6% (2015)	1%				
Salud y Protección Social	Porcentaje de retraso en talla en menores de 5 años	10,8% (2015)	8%				
Salud y Protección Social	Porcentaje de exceso de peso en menores de 5 años	6,3% (2015)	6%				
Salud y Protección Social	Porcentaje de lactancia materna exclusiva en menores de 6 meses	36,1% (2015)	42,8%				
Salud y Protección Social	Porcentaje de exceso de peso en adolescentes y escolares	24,4% (2015)	24,4%				

Fuente: DNP, sectores.

## E. Vivienda y entornos dignos e incluyentes

La apuesta de la política de vivienda social será reducir el déficit habitacional, que en 2017 ascendió a 1,68 millones de hogares urbanos (DANE, 2017a) y 1,59 millones de hogares rurales (DANE, 2017a). Para ello, resulta útil el enfoque planteado por la Nueva Agenda Urbana (NAU) (Naciones Unidas, 2017), el cual destaca la relevancia de tener en cuenta las necesidades y preferencias de diferentes grupos en materia de acceso a vivienda.

En esa línea, se buscará mejorar la calidad de las viviendas deficitarias reconociendo que, para el 9,75 % de los hogares urbanos y el 48,5 % de los rurales, la vivienda no garantiza los estándares mínimos de calidad. Teniendo en cuenta que las variables asociadas al componente de servicios públicos domiciliarios y vivienda<sup>54</sup> contribuyen en un 11 % en la incidencia (ajustada) de la pobreza multidimensional (DANE, 2018a), los avances en la calidad y el acceso a la vivienda (como elemento patrimonial y de generación de ingresos, especialmente para la población rural) (DNP-Unión Temporal G exponencial-Ipsos, 2013) aportarán a reducir el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que para 2017 fue de 17,0 % (11,4 % en la zona urbana y 36,6 % en la rural) (DANE, 2018a).

Adicionalmente, se continuará facilitando el acceso a vivienda para hogares de menores ingresos, con el propósito de reducir el déficit cuantitativo urbano (5,22 %) y rural (3,09 %). Así mismo, de manera articulada con la vivienda, se debe fortalecer el mejoramiento de los entornos construidos en zonas urbanas y rurales, con miras a asegurar la accesibilidad y disponibilidad de los servicios públicos y sociales.

Por último, reconociendo que el sector constructor es un eslabón clave para la materialización de las anteriores apuestas y cuya estructura de costos incide directamente en la VIS, resulta relevante contar con un sector altamente productivo. Para esto, será necesario trabajar en el desarrollo productivo, adopción tecnológica e innovación empresarial del sector de la construcción.

Los avances mencionados en estas dimensiones contribuirán al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>55</sup> y, de manera particular, al ODS 11: “Ciudades y comunidades sostenibles”, el cual busca asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos que sean adecuados, seguros y asequibles; como también mejorar las condiciones de los barrios marginales.

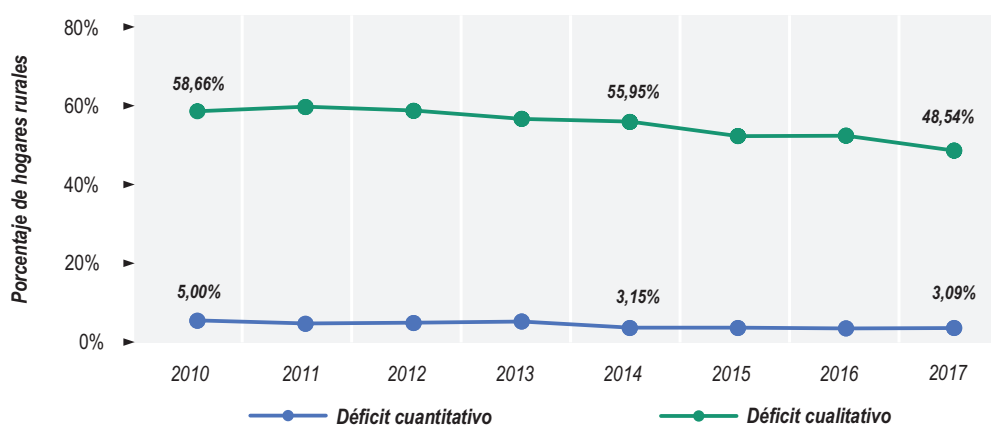
54 Fuente de agua mejorada, adecuada eliminación de excretas, pisos adecuados, paredes adecuadas y hacinamiento crítico.

55 ODS 6: “Agua limpia y saneamiento”; ODS 7: “Energía asequible y no contaminante”.

## 1. DIAGNÓSTICO

En 2017, el déficit habitacional rural fue de 1,60 millones de hogares (51,63 %), de los cuales 95.744 (3,09 %) necesitaban vivienda nueva; y 1,50 millones (48,54 %) requerían mejoramiento de vivienda (DANE, 2017b) (gráfica III-13). Respecto a estos últimos, el 52,95 % registró carencias en acueducto; el 39,82 %, en servicio de sanitario; el 21,61 %, en estructura de pisos; el 14,79 %, en cocina; y el 15,73 % reportó hacinamiento mitigable.

Gráfica III-13. Déficit de vivienda rural, 2010-2017



Fuente: cálculos del DNP, a partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) (DANE, 2010-2017b).

Los mecanismos empleados son insuficientes para atender la demanda. En efecto, el Programa VIS rural, que atiende población localizada en centros poblados y zonas rurales dispersas, enfrenta el reto de atender a estas últimas zonas, pues sus habitantes disponen de menos oportunidades para generar ingresos y su remuneración equivale, en promedio, al 79 % de un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV)<sup>56</sup>. Además, solo el 5,2 % de los hogares rurales dispone de financiación para el desarrollo de sus actividades agropecuarias<sup>57</sup>.

El Programa se ve afectado por la complejidad para atender a los beneficiarios, generando una diferencia entre el otorgamiento y la entrega del subsidio, que en promedio es de 2,5 años<sup>58</sup>. Esto incrementa los costos de operación, debido a la dispersión geográfica de las viviendas, sobrecostos de transporte<sup>59</sup>, insuficiencia de mano de obra calificada y aumento de precios de materiales respecto a la estructuración financiera (DNP-Unión Temporal G exponencial-Ipsos, 2013).

56 DNP, a partir de DANE (2018a).

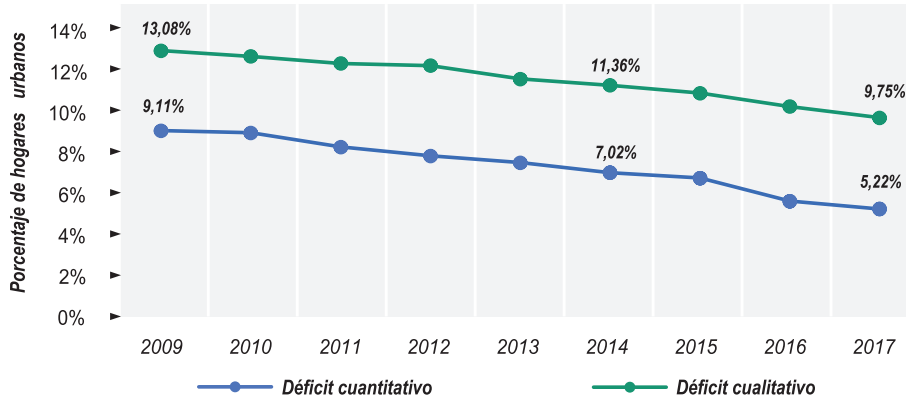
57 DNP, a partir de DANE (2011).

58 DNP, a partir de Banco Agrario de Colombia (2018).

59 Sobrecostos de transporte por difícil acceso a los predios y el mal estado de las vías, principalmente en la época de lluvias, lo que motiva el uso de métodos no tradicionales para el transporte de materiales, como el transporte mular.

Por su parte, el déficit de vivienda urbano en 2017 afectó a 1,68 millones de hogares (14,97 %), de los cuales 586.850 (5,22 %) requieren vivienda nueva y 1.095.594 (9,75 %) mejoramiento (DANE-GEIH, 2017a) (gráfica III-14).

Gráfica III-14. Déficit de vivienda urbano, 2009-2017

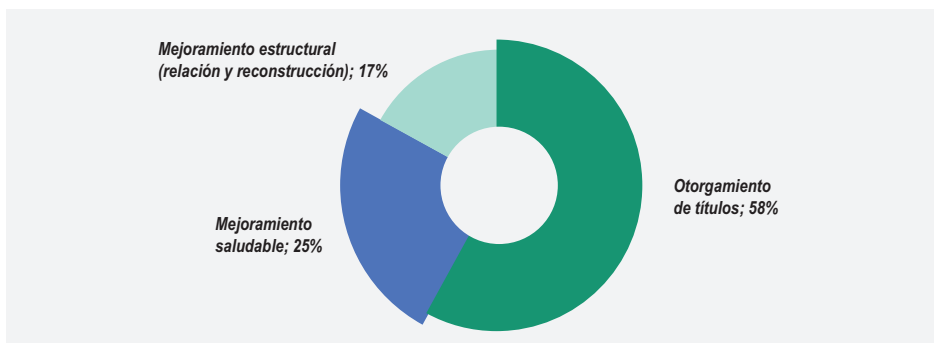


Fuente: cálculos del DNP, a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) (DANE, 2009-2017a).

De los 1.095.594 hogares urbanos estimados con déficit cualitativo, el 52,2 % tienen deficiencias de alcantarillado; el 27,2 %, de hacinamiento mitigable; el 24,9 % de cocina; el 14,4 %, de acueducto; y el 8,2 %, de pisos (DANE-GEIH, 2017a). Al respecto, entre 2003 y 2016, los SFV de Fonvivienda en materia de mejoramiento y tenencia formal, se distribuyeron así: un 25 % para mejoramiento saludable, un 58 % para otorgación de títulos y un 17 % para mejoramiento estructural (gráfica III-15).

Este panorama evidencia que la política de vivienda ha dirigido mayoritariamente sus esfuerzos a la reducción del déficit cuantitativo, con énfasis en la propiedad de la vivienda nueva, tanto en zonas urbanas como rurales. Aunque aún persisten retos en este frente, el principal desafío es la reducción del déficit cualitativo.

Gráfica III-15. Distribución de SFV para el mejoramiento de vivienda urbana

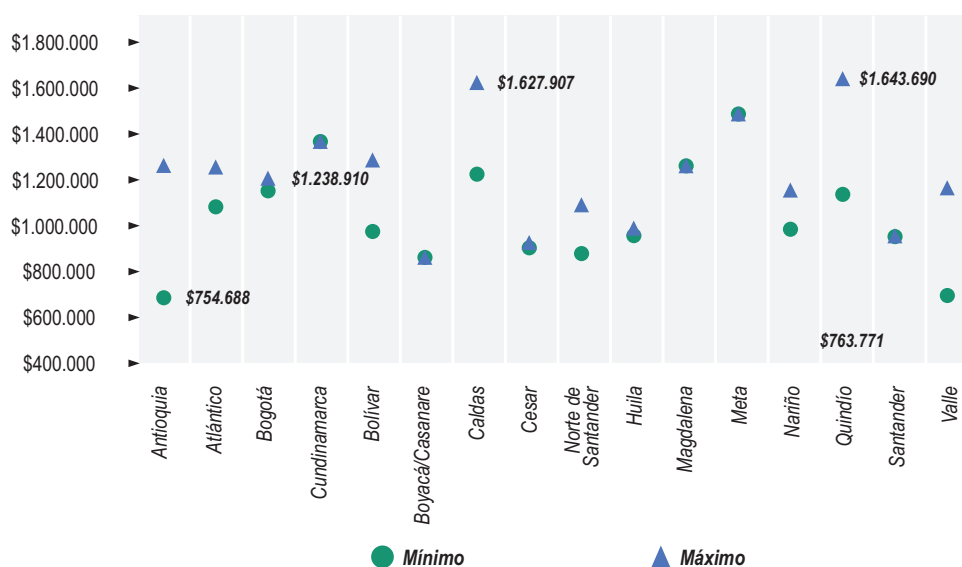


Fuente: Cortés (2017).

Ahora bien, el diagnóstico de la vivienda a nivel regional en 2017 evidencia importantes brechas. El Caribe fue la región con mayores necesidades en calidad de las viviendas (26,58 %), mientras que el Pacífico presentó los mayores retos en materia de déficit cuantitativo (8,37 %). En contraste, la región Oriental registró los menores porcentajes (3,97 % y 3,67 %, respectivamente).

Las diferencias regionales<sup>60</sup> se reflejan también en variables relacionadas con la provisión del bien. Al analizar los precios de VIP y VIS nuevas, tomando como referencia las cifras de Coordinada Urbana, se observa una heterogeneidad entre departamentos y al interior de estos<sup>61</sup>. Para VIP, se encontró que el precio medio del metro cuadrado osciló entre 754.688 pesos y 1.643.690 pesos, siendo Quindío y Caldas las regiones con mayores niveles promedio, en contraste con Antioquia y Valle, que presentaron los más bajos (gráfica III-16). Así, hubo una brecha de hasta 889.009 pesos.

Gráfica III-16. Precio promedio del metro cuadrado de VIP, 2017



Fuente: Salcedo (2018).

En el caso de la VIS, Santander, Antioquia y Cundinamarca registraron los mayores precios promedio del metro cuadrado, alcanzando valores de hasta 2.637.000 pesos; mientras que Meta, Valle y Antioquia, los menores, con un mínimo promedio de 606.855 pesos/m<sup>2</sup> (gráfica III-17).

60 Actualmente, la normatividad contempla criterios de política diferencial en materia de topes de vivienda prioritaria y social. La Ley 1537 de 2012 señala, en su artículo 14, que "En los Departamentos de Amazonas, Guainía, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Putumayo, Chocó, Vaupés y Vichada, la Vivienda de Interés Prioritario podrá superar el valor de los 70 SMMLV, teniendo en cuenta los costos de los materiales de construcción y el transporte de estos, de acuerdo con la reglamentación y previa aprobación del MinVivienda".

61 Se tomó el precio corriente promedio del metro cuadrado para el año 2017; el mínimo y máximo corresponde a los valores de las ciudades que se toman para cada departamento.

Gráfica III-17. Precio promedio del metro cuadrado de VIS (2017)



Fuente: Salcedo (2018).

Por otra parte, aún persisten desafíos en materia social y de acceso al financiamiento. En el primer caso, de acuerdo con la evaluación del Programa de Vivienda Gratuita (fase I), se recomienda el fortalecimiento del acompañamiento social, toda vez que “al reubicar a los hogares y alejarlos de sus familiares y amigos, es posible que se destruya la confianza en los vecinos y se reduzcan sus redes sociales, incluyendo su participación en organizaciones<sup>62</sup>” (DNP, 2014a).

Además, a pesar de los esfuerzos que se han adelantado en materia de subsidio y cobertura a la tasa de interés para apoyar la demanda, la profundización financiera en Colombia aún muestra un rezago importante frente a sus pares en la región. La cartera hipotecaria del país permanece en niveles del 6 % del PIB, mientras que el promedio latinoamericano alcanza un 9,6 % y, de manera particular, la relación para la cartera de VIS no supera el 2 %. Esto implica que las condiciones del mercado crediticio no estarían permitiendo que más hogares accedan a la oportunidad de adquirir vivienda.

En cuanto al entorno de la vivienda, también se encuentra que este presenta deficiencias cualitativas, especialmente relacionadas con condiciones de riesgo. En efecto, el 28 % de la población se encuentra en áreas susceptibles de inundación; el 31 %, en áreas propensas a remoción en masa; y el 87 %, en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia (Cortés, 2017).

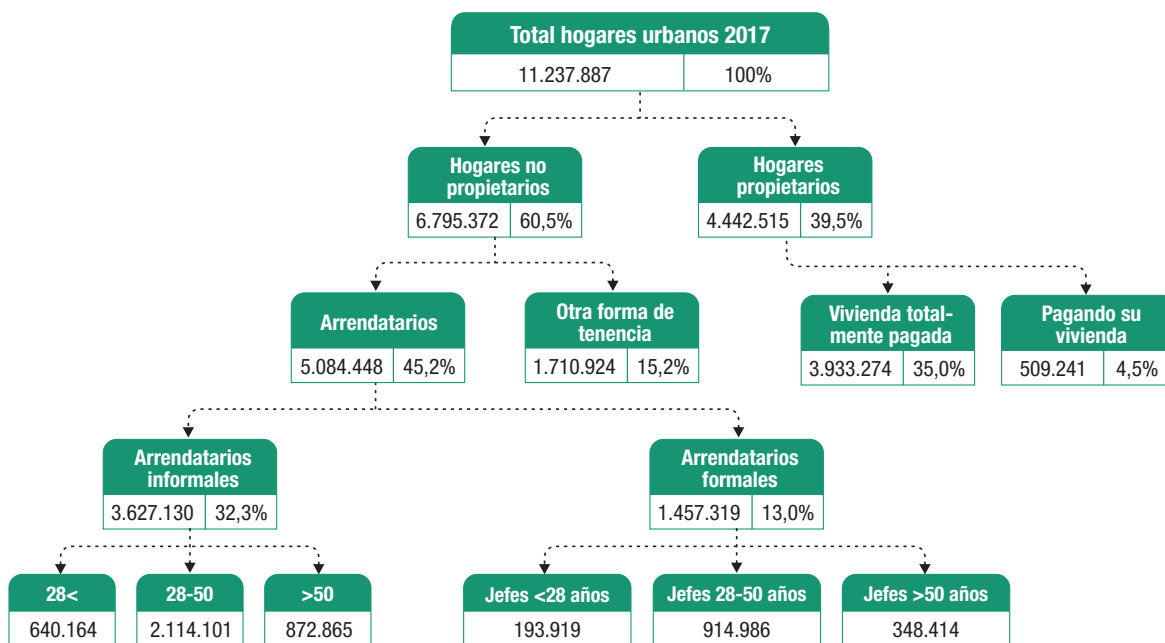
Esto evidencia la necesidad de mejorar la calidad de las viviendas y garantizar espacios habitables en condiciones adecuadas. Sin embargo, es importante tener en consideración que no existe una única forma de aproximarse al mejoramiento, por lo cual se debe responder a las necesidades particulares de los hogares y sus barrios de manera diferencial.

62 Dentro de estas, se incluyen organizaciones de carácter comunitario, social o religiosas, entre otras.

Entre tanto, los desequilibrios entre la oferta y la demanda se evidencian en la relación entre la formación de hogares urbanos (280.005, promedio anual [Misión Sistema de Ciudades, 2018]) entre 2010 y 2017), y las viviendas iniciadas (223.347 [DNP, 2018b] en el mismo periodo). Esto acentúa el déficit y refleja que el mercado formal no logra absorber la demanda, que resulta siendo atendida mediante el mercado informal o de alquiler.

Frente a esta última modalidad, entre 2005 y 2017 (DANE-GEIH, 2017a), el alquiler en Colombia pasó de 37 a 45 hogares por cada 100, para un estimado total de 5,08 millones (gráfica III-18). Esta dinámica puede explicarse por algunas bondades del arrendamiento como son: los impactos positivos sobre el mercado laboral, al permitir mayor movilidad de la mano de obra, menores costos y tiempos de transacción (Torres, 2014); mejores condiciones de calidad del *stock* (solo el 7,7 % de la vivienda en arrendamiento presenta déficit cualitativo); y dinámica de precios más estable (al comparar el Índice de Precios de Vivienda Nueva [IPVN] y el Índice de Precios del Consumidor [IPC] para alquiler, se encuentran variaciones del 98,5 % y del 36,3 %, respectivamente, entre 2009 y 2017).

Gráfica III-18. Árbol de tenencia de vivienda urbana, 2017



Fuente: cálculos del DNP, a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) (DANE, 2017a).

Particularmente, el alquiler es un vehículo de acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos, dado que el 83 % de los arrendatarios registró ingresos inferiores a 4 SMMLV (DANE-GEIH, 2017a). Además, mientras que estos hogares destinaron 40,2 % de su ingreso al canon, los hogares entre 0-2 SMMLV usaron el 52 % (superando los estándares internacionales del 30 %

[Banco de la República, 2015]), lo que restringe su capacidad de ahorro. En adición a lo anterior, el 45,6 % de estos hogares reportó condiciones de informalidad<sup>63</sup> y difícil acceso a instrumentos de financiación convencionales.

Por otra parte, la presión sobre la generación de oferta de vivienda también proviene de la tasa de crecimiento de los hogares, la cual se estima en un 2,2 % entre 2018-2022, superando el 1,17 % de la población, debido a la reducción en el tamaño de los hogares, que entre 2011-2017 pasó de 3,6 a 3,4 personas (Misión Sistema de Ciudades, 2018). Esta presión, junto con la falta de suelo urbanizable disponible (Pacto por la descentralización), contribuye a la absorción de la demanda a través del mercado informal, alentando la formación de asentamientos precarios.

Este fenómeno se ha evidenciado en gran parte del territorio nacional, en donde terrenos de propiedad de las entidades públicas han sido ocupados ilegalmente, generando problemas de tenencia en el país. No obstante, de acuerdo con Moreno (2017), debido a la ausencia de lineamientos nacionales que establezcan criterios estándar para la identificación de estos territorios, son diversos los mecanismos mediante los cuales los municipios se aproximan a la identificación de asentamientos precarios, siendo los predominantes: (1) zonas de riesgo por vulnerabilidad frente a eventos naturales; (2) zonas de origen informal por ausencia de norma urbanística y (3) polígonos de tratamiento urbanístico de mejoramiento integral, según el POT<sup>64</sup> (tabla III-8) En consecuencia, la información disponible no es comparable y, por tanto, se desconoce la magnitud, escala y profundidad del fenómeno a nivel nacional, dificultando la focalización e intervención de las zonas (Moreno, 2017).

Si bien no se dispone de un inventario de asentamientos precarios, a nivel internacional se ha encontrado evidencia de las bondades de intervenciones en infraestructura social: en México, el Programa Hábitat encontró que, por cada peso invertido en el mejoramiento del espacio público y la oferta institucional, el valor de las viviendas en las zonas intervenidas se incrementó en 2,85 pesos (Rojas, 2009).

Tabla III-8. Asentamientos precarios identificados por municipio

Municipio	Asentamientos identificados	Condición
Barrancabermeja	47	Zonas de riesgo, ilegalidad urbanística y de ocupación, y conflictos de uso de suelo
Barranquilla	No disponible	Tratamiento de mejoramiento
Bello	19	Origen informal
Bogotá	282	Origen informal
Bucaramanga	138	Tratamiento de mejoramiento
Buenaventura	89	

63 Medido a través de seguridad social y cotizantes a régimen contributivo y especial.

64 La definición de los polígonos de mejoramiento no se basa en una metodología que permita un diagnóstico riguroso, por lo que deja el proceso al libre entendimiento de quienes realizan los estudios de cada municipio.



Municipio	Asentamientos identificados	Condición
<b>Cali</b>	220	Asentamientos humanos desarrollo incompleto, barrios precarios y centros poblados precarios
<b>Carepa</b>	2	
<b>Magdalena</b>	29	
<b>Ibagué</b>	40	Origen informal
<b>Medellín</b>	32 52	Tratamiento de mejoramiento
<b>Mocoa</b>	16	
<b>Montería</b>	No disponible	Zona de riesgo
<b>Neiva</b>	26 92	Por ajuste de POT Zonas de riesgo
<b>Pasto</b>	27	Zonas de riesgo
<b>Pereira</b>	3	Tratamiento de mejoramiento
<b>Popayán</b>	43	
<b>Puerto Asís</b>	11	
<b>San José del Guaviare</b>	Sin identificación	
<b>San Pedro de Urabá</b>	Sin identificación	
<b>Sincelejo</b>	40	
<b>Villavicencio</b>	No disponible	Origen informal

Nota: Los municipios con información no disponible corresponden a aquellos que cuentan con criterios de identificación, pero no están cuantificados.

Fuente: elaboración del DNP, a partir de Moreno (2017).

Así, teniendo en cuenta que la vivienda constituye un elemento estructurador del entorno y contribuye a la movilidad social, su desarrollo en condiciones informales produce un territorio cercano inadecuado e incompleto. Por ende, resulta relevante priorizar la atención de estos espacios con criterios de sostenibilidad<sup>65</sup>, que permitan mejorar sus condiciones físicas y sociales, y facilitar el acceso de los hogares a bienes y servicios de calidad.

Para ello, el sector constructor deberá estar en capacidad de responder a estas necesidades de manera adecuada. Si bien la construcción genera el 6 % del empleo a nivel nacional (1,35 millones) y está encadenado con 27 sectores del aparato productivo, es un sector con poca productividad a causa de la informalidad y baja capacitación de la mano de obra, altos tiempos de trámites e incipiente inclusión de criterios de sostenibilidad, entre otros.

En mano de obra, la productividad por hora trabajada del sector en el país es una de las más bajas del mundo y se ha contraído en los últimos 10 años a una tasa promedio del 0,4 % (McKinsey & Company, 2017). Además, la formación educativa (CAMACOL, 2015) de los trabajadores es

65 De acuerdo con lo definido en el Documento CONPES 3919 Política Nacional de Edificaciones Sostenibles.

limitada: el 43 % de los maestros de obra cuentan con formación secundaria, 61 % de los oficiales con básica primaria y 68 % de los ayudantes no cuentan con estudios de bachillerato.

En cuanto a tramitología, existen retrasos en la entrega de permisos y trámites de urbanismo y construcción de las autoridades estatales y prestadores de servicios públicos, así como tiempos excesivos, duplicidad de requisitos y desarticulación entre entidades. De acuerdo con el *Doing Business 2018*, Colombia se ubica en la posición 81 de 186 en manejo de permisos de construcción<sup>66</sup>, muy por debajo de países como Chile (15), Costa Rica (61) y Paraguay (70).

En materia de sostenibilidad, se evidencia poco conocimiento y débil implementación de políticas de construcción sostenibles (Pacto por la sostenibilidad). En efecto, solo once municipios han implementado políticas en esta dirección<sup>67</sup>. Adicionalmente, se ha evidenciado que los procesos constructivos son susceptibles de ser mejorados.

Con base en lo anterior, se identifica la necesidad de avanzar en tres frentes de la política de vivienda y entornos: (1) mejorar condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios; (2) profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna de manera diferencial y (3) incrementar la productividad del sector de la construcción.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

- Mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios, a través de la implementación de políticas para el mejoramiento de vivienda y barrios para los hogares de menores ingresos.
- Profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna, a través de la complementariedad de esquemas de compra y arriendo subsidiado de vivienda y la facilitación del financiamiento formal a los hogares de menores ingresos.
- Incrementar la productividad del sector de la construcción, a través del fortalecimiento y la formalización de la mano de obra, la mejora de procesos constructivos y la adopción de tecnologías y buenas prácticas gerenciales.

66 Procedimientos, tiempo y costo para construir un almacén, incluyendo la obtención de licencias y permisos, la compleción de las notificaciones e inspecciones requeridas, y la obtención de conexiones a servicios públicos.

67 Política Pública de Ecurbanismo y Construcción Sostenible de Bogotá, y Acuerdo Metropolitano 023 de 2015 que adopta la política de construcción sostenible del Valle de Aburrá.

## b. Estrategias:

### 1) **Objetivo 1. Mejorar condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios**

#### *a) Mejoramiento de vivienda y barrios (Casa Digna, Vida Digna)*

MinVivienda liderará, de la mano del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y MinAgricultura, la implementación de la estrategia integral de mejoramiento de vivienda y barrios de manera diferenciada. Para ello, se llevarán a cabo las siguientes acciones:

- Diseñar instrumentos que garanticen la operación del programa en sus distintas etapas (contratación, ejecución, supervisión y seguimiento).
- Atender a los hogares en materia de tenencia formal (titulación), a través de la actualización de la política de titulación nacional, disponibilidad de servicios públicos y condiciones físicas adecuadas (estructura, pisos y materiales).
- Intervenir integralmente los asentamientos precarios en lo relacionado con redes de servicios públicos, vías y andenes, espacio y equipamiento público, según se requiera, a través del PMIB de MinVivienda.
- Articular las intervenciones de mejoramiento de vivienda y barrios y capitalizar la capacidad instalada y experiencias previas de programas como el de mejoramiento de vivienda del DPS y MinAgricultura, el de Conexiones Intradomiciliarias y el de Titulación de Predios Fiscales de MinVivienda.
- Llevar a cabo procesos de cesión a título gratuito por parte de las entidades públicas de los terrenos de propiedad que sean bienes fiscales y hayan sido ocupados en los términos que se definan. Lo anterior deberá estar acompañado del respectivo control urbano.

#### *b) Definir lineamientos en materia de asentamientos precarios y reasentamientos humanos*

MinVivienda deberá:

- Definir, con apoyo del DNP, la metodología para la identificación de asentamientos precarios y la focalización y priorización de las intervenciones.
- Definir, con apoyo del DNP y de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), lineamientos para el reasentamiento de población en zonas de riesgo no mitigable.

#### *c) Fortalecer el acompañamiento social en el marco de los proyectos de vivienda social*

MinVivienda y el DPS, con el fin de continuar atendiendo de manera integral los hogares beneficiarios del Programa de Vivienda Gratuita, deberán:

- Fortalecer el programa de acompañamiento social para mitigar los conflictos sociales que se han presentado en los proyectos.
- Garantizar la provisión de infraestructura social (equipamientos educativos, deportivos, culturales y espacio público, entre otros), a través de la articulación con los ministerios respectivos, con el fin de mejorar el entorno de los proyectos de vivienda.

## **2) Objetivo 2. Profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna y facilitar el financiamiento formal a los hogares de menores ingresos**

### *a) Implementar un programa de arrendamiento social y de aborro (Semillero de Propietarios)*

MinVivienda impulsará el arrendamiento como parte de la estrategia para mitigar el déficit habitacional. Para ello, deberá:

- Implementar el programa Semillero de Propietarios, a través de la asignación de subsidios para arrendamiento de vivienda nueva o usada, como vehículo de transición hacia la propiedad.
- Diseñar instrumentos que garanticen la operación del programa en sus distintas etapas (contratación, ejecución, supervisión y seguimiento).
- Articularse con el Programa Mi Casa Ya.
- Garantizar la atención a los hogares que no buscan ser propietarios, pero requieren una solución de vivienda temporal.
- Fortalecer los mecanismos de arbitraje para resolver las disputas que surgen entre propietarios y arrendatarios, con el fin de reducir el riesgo por tiempos de restitución del inmueble.
- Fortalecer el trabajo con el Fondo Nacional del Ahorro, para apoyar los distintos programas de acceso a vivienda social, a través de una reforma administrativa a esta entidad que permita una mayor oportunidad en el otorgamiento de los créditos y sus desembolsos para sus usuarios.

### *b) Dar continuidad al programa Mi Casa Ya (MCY)*

MinVivienda fortalecerá el programa para continuar atendiendo a la población que busque adquirir una vivienda propia. Para ello implementará las siguientes mejoras:

- Ampliar la oferta de crédito para penetrar en los segmentos de ingresos más bajos e informales, abriendo, a entidades especializadas (microfinancieras), la posibilidad de ser operadores de la plataforma del programa en este tipo de mercados. Para ello, se podrá capitalizar el Fondo Nacional de Garantías, con el fin de disminuir el riesgo.

- Permitir la confluencia de fuentes de financiación, tales como SFV de entidades territoriales<sup>68</sup> y Cajas de Compensación Familiar (CCF) para los hogares de bajos ingresos. Lo anterior se deberá articular con las estrategias de desarrollo y financiamiento urbano para el mejoramiento del hábitat (Pacto por la descentralización).
- Estandarizar el proceso de postulación y asignación del SFV a través de Fonvivienda y las CCF.
- Permitir la adquisición de vivienda usada, de acuerdo con criterios y estándares definidos por MinVivienda.
- Generar las condiciones para que el SFV se otorgue como cuota inicial.
- Revisar los subsidios a la cuota inicial y a la cobertura condicionada a la tasa de interés, por nivel de ingreso, para garantizar una mejor focalización de los SFV y el cierre financiero a un mayor número de hogares.

### *c) Facilitar el acceso al financiamiento a hogares de ingresos bajos*

#### **MinAgricultura deberá:**

- Crear una línea especial de crédito para VIS y VIP rural con condiciones favorables de financiación (tasas de interés, periodos, plazos), de acuerdo con las características y capacidad financiera de la población rural<sup>69</sup>.

#### **MinVivienda deberá:**

- Dar continuidad a modelos que involucren diferentes fuentes de financiación pública y privada, incluidos la participación y los aportes de los beneficiarios.
- Dar continuidad al programa de cobertura condicionada a la tasa de interés hipotecaria para VIP y VIS.
- Con el fin de contribuir a la profundización de la cartera hipotecaria en el segmento de hogares de más bajos ingresos, se deberá trabajar en:
  - » Efectuar los ajustes normativos que permitan a las microfinancieras participar como actores activos de la política de vivienda y definir un esquema de fondeo que provea recursos a estas entidades, con tasas de descuento y condiciones especiales que se ajusten a la dinámica de esas instituciones y al mercado que atienden (población de bajos ingresos e informales).
  - » Identificar los cuellos de botella en el mercado financiero que impiden la disponibilidad de recursos para líneas de crédito para hogares de bajos ingresos, con el apoyo de las entidades financieras
  - » Revisar los plazos y montos máximos de financiamiento de los créditos de vivienda y *leasing* habitacional.

68 Un ejemplo de este ejercicio se ha realizado para Bogotá en el marco del programa de MCY.

69 La Ley 546 de 1999, modificada por el Decreto Ley 890 de 2017, establece que debe destinarse el 20% de los recursos provenientes de las inversiones forzosas con las que cuenta Finagro para: (1) la financiación de vivienda de interés social (VISR) y prioritario (VIPR) y (2) para programas de adquisición, mejoramiento y construcción.

#### *d) Fomentar el acceso adecuado a vivienda rural*

##### **MinAgricultura deberá:**

- Fortalecer el Programa de Subsidio de VIS rural, mediante soluciones de vivienda adecuadas al entorno rural, regional, cultural y adecuadas para personas con algún tipo de discapacidad, que cuenten con soluciones alternativas de agua potable y saneamiento básico (Pacto por los servicios públicos, Pacto por el emprendimiento).
- Diseñar estrategias para el uso eficiente del recurso hídrico y la energía, y la reducción de la contaminación intramural por uso de combustibles sólidos para cocinar
- Reducir tiempos entre otorgamiento y entrega de SFVR.
- Identificar costos de operación regionales y por tipología de vivienda rural, para articularlo con la estructuración de la línea especial de crédito para VIS y VIP rural.
- Dar continuidad y fortalecer el programa de acompañamiento social de vivienda rural.

#### *e) Revisar los topes de vivienda urbana y rural para VIP y VIS, así como los SFV asociados a esos valores*

MinVivienda, MinAgricultura y el DNP, en aras de optimizar la inversión pública y mejorar la calidad de vida de la población, revisarán los valores topes de VIP y VIS a ser incluidos en la ley del PND, reconociendo la diversidad y necesidades del territorio nacional, contemplando:

- Revisar los valores máximos de VIP y VIS actuales a la luz de las condiciones socioeconómicas de los hogares y de criterios diferenciales de localización, focalización regional, sostenibilidad (DNP, 2018b), entre otros.
- Revisar los valores máximos de VIP y VIS en proyectos de renovación urbana, para promover la oferta de vivienda en las zonas consolidadas de las ciudades.
- Evaluar la focalización de los instrumentos como el SFV, la cobertura a la tasa de interés y los demás que definan las normas, a la luz de las condiciones socioeconómicas de los hogares a ser beneficiados y de criterios diferenciales de localización, focalización regional, sostenibilidad (DNP, 2018b), entre otros.

### **3) Objetivo 3. Desarrollo productivo, adopción tecnológica e innovación empresarial del sector de la construcción**

Con el fin de materializar las apuestas en materia de vivienda y barrios incluyentes, se deben implementar acciones que contribuyan a la productividad del sector, en materia de fortalecimiento y formalización de la mano de obra, mejora de procesos constructivos y adopción de tecnologías y buenas prácticas gerenciales.

### *a) Fortalecer la mano de obra del sector de la construcción*

MinTrabajo, el SENA y MinVivienda de forma articulada trabajarán en:

- Diseñar e implementar un Plan Integral de Formación para el Trabajador de la Construcción<sup>70</sup>, que mejore las condiciones actuales y promueva el desarrollo técnico y profesional de la fuerza laboral del sector, respetando en todo caso las competencias legales de cada entidad (Pacto por la equidad). De manera particular, se trabajará en:
  - » Actualizar los programas de capacitación del SENA en formación para el trabajo, con base en las necesidades y prioridades del sector y contemplando esquemas de educación dual, para dar respuesta a las necesidades del sector.
  - » Definir estrategias para reducir la informalidad laboral en el sector de construcción de edificaciones.

### *b) Promover la modernización e innovación de las prácticas gerenciales y los procesos constructivos*

MinVivienda y MinCIT trabajarán en:

- Diseñar e implementar estrategias para el fortalecimiento del gobierno corporativo de las empresas del sector constructor de edificaciones, que permitan la adopción de buenas prácticas.
- Brindar asistencia técnica a empresas del sector privado, en la estructuración de proyectos innovadores y productivos, relacionados con la misionalidad del sector de vivienda, ciudad y territorio.
- Incentivar la implementación de la política de Construcción Sostenible (Pacto por la sostenibilidad).
- Diseñar líneas de crédito para la modernización de maquinaria y equipo de las empresas del sector de construcción de edificaciones.
- Incentivar la inclusión de herramientas digitales, que contribuyan con el aumento de la productividad del sector.

### *c) Implementar el sistema de información transaccional*

MinVivienda implementará el sistema de información transaccional que permita la digitalización de proyectos de construcción. Se deberá garantizar que la información sirva como insumo para las operaciones estadísticas del DANE (Pacto por la descentralización).

---

70 Pacto Nacional por la Creación de Oportunidades-Sector Ciudad y Vivienda.

### 3. METAS



















Indicadores de resultado								
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)			
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda rural	51,6 %	48,2 %					
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	Porcentaje de hogares urbanos con déficit cualitativo de vivienda	9,75 %	8,50 %					
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	Porcentaje de hogares urbanos con déficit cuantitativo de vivienda	5,22 %	4,00 %					
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda rural en municipios PDET	63,0 %	48,2 %					





T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Desarrollo e incentivos de bienes y servicios rurales	Viviendas de interés social rurales construidas	39.820	41.400		   
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Mejoramiento de la habitabilidad rural	Viviendas de Interés social rural mejoradas* (T)	11.381	40.000		   



Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Mejoramiento de la habitabilidad rural	Viviendas de Interés social rural tituladas* (T)	0	10.000		
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	Acceso a soluciones de vivienda	Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda (DPS) * (T)	8.972	128.000		
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	Acceso a soluciones de vivienda	Viviendas de interés social urbanas mejoradas (Fonvivienda)* (T)	8.219	112.590		
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	Acceso a soluciones de vivienda	Hogares beneficiados con incentivos de reducción de carencias habitacionales (DPS)* (T)**	47.035	119.412		
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	Acceso a soluciones de vivienda	Hogares beneficiados con mejoramiento de entornos (DPS)* (T)	0	77.588		
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Hogares beneficiados con mejoramiento integral de barrios (MinVivienda)* (T)	0	55.810		
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	Acceso a soluciones de vivienda	Viviendas urbanas de interés social tituladas* (T)	0	56.600		
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	Acceso a soluciones de vivienda	Hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda	37.732	135.000		
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	Acceso a soluciones de vivienda	Hogares beneficiados con coberturas para adquisición de vivienda	110.711	120.000		

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	Acceso a soluciones de vivienda	Viviendas de Interés Social urbanas iniciadas (T)	492.003	520.000		
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	Acceso a soluciones de vivienda	Hogares beneficiados con subsidios para arrendamiento de vivienda de interés social urbana (T)	0	200.000		

\*Estos indicadores hacen parte de la mega meta: hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda y/o entorno. La sumatoria de las metas de estos indicadores es igual a 600.000 mejoramientos de vivienda y/o entorno.

\*\* En la ficha técnica se incluirá la discriminación por sexo.

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## F. Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva

Avanzar hacia un país con mayor equidad de oportunidades reales para todos, requiere que la mayoría de su capital humano tenga acceso a una oportunidad de generación de ingreso decente o, en otras palabras, que esté incluido productivamente. Esto significa que los trabajadores rurales y urbanos, independientes o dependientes, devenguen ingresos suficientes y sostenibles, accedan a los sistemas de protección social y se integren de forma exitosa a las cadenas productivas. Esto se logra a través de trabajos formales y la promoción de los principios del Trabajo Decente.

Para ello, es fundamental que los trabajadores, los pequeños productores y demás emprendedores de los territorios urbanos y rurales —entre ellos los productores y las cooperativas de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria (ACFC)—, y de los diferentes grupos poblacionales que actualmente generan ingresos inestables e inferiores al salario mínimo y se encuentran en la informalidad, participen y obtengan beneficios dignos en las relaciones de producción de bienes y servicios.

Ese objetivo se traduce en la visión de que Colombia se constituya en 2022 en una sociedad caracterizada por el trabajo decente, donde se garantice el empleo productivo, la protección social, el respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo<sup>71</sup> y el diálogo social entre trabajadores, empresarios y Gobierno. Un país que brinde oportunidades para que hombres y mujeres en territorios urbanos y rurales puedan conseguir un trabajo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (OIT, 1999). También está acorde con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en su objetivo de promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (ONU, 2015).

Alcanzar esa gran apuesta implica retos para la política pública. Sus acciones se enmarcarán en los roles, situaciones o actividades de las personas respecto al mercado laboral y en el tipo y nivel de ingreso que reciben (tabla III-9). Las personas pueden estar en condición inactiva, desempleada u ocupada (formales o informales y en diversa posición ocupacional), actividades que les determinan sus ingresos y en torno a las cuales se dirigen las intervenciones: formación de habilidades, gestión y colocación, promoción del emprendimiento y otras políticas activas.

Esas intervenciones se realizan a través de diversas instituciones gubernamentales en conjunto con otras organizaciones (del sector privado y la sociedad civil) en el marco de reglas que deben estar acordes con las diversas formas de generación de ingresos o de inclusión productiva. Tienen en cuenta aspectos del ciclo de vida y la existencia de brechas de género, aquella correspondiente a los grupos étnicos, de habilidades y, especialmente, entre el campo y ciudad.

Dada la multidimensionalidad y complejidad de la inclusión productiva, esos retos se lograrán teniendo en cuenta la interacción entre los actores del Gobierno que orientan la política productiva y aquellos que lideran la política laboral. MinCIT, MinAgricultura y otros ministerios sectoriales, promoverán el desarrollo de sus sectores con carácter inclusivo y brindarán la información necesaria sobre las tendencias de la demanda de bienes y servicios.

Por su parte, MinTrabajo, en coordinación con las demás entidades involucradas en la inclusión productiva, proveerá los análisis y servicios para responder a las necesidades de la demanda laboral de los sectores en el corto y en el mediano plazo. Esto permitirá que las instituciones de educación y formación del talento humano, de apoyo al emprendimiento y los servicios de gestión y colocación de empleo ajusten su oferta de manera inclusiva y cierren de forma efectiva las brechas de capital humano, en respuesta a las tendencias en los mercados de bienes y servicios. Este ministerio también promoverá acciones para garantizar la protección social de los trabajadores, el fortalecimiento de sus derechos y el diálogo social.

---

71 Es decir, la libertad de asociación y de sindicalización, el derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo u ocupación.

Tabla III-9. Marco de las acciones de inclusión productiva urbanas y rurales

Personas y hogares		Intervención del Estado			
Situaciones		Tipos de ingreso	Acciones de política	Institucionalidad	
Ocupados Formale informal	Inactivos menores de edad	Transferencias	Formación de habilidades	<b>Organizaciones:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MinEducación</li> <li>• MinTrabajo</li> <li>• Sena</li> <li>• Servicio Público de empleo</li> <li>• Unidad Organizaciones Solidarias</li> <li>• MinComercio</li> <li>• MinAgricultura</li> <li>• DPS y otros sectores</li> <li>• Gremios</li> <li>• Sindicatos</li> <li>• Entidades territoriales</li> </ul>	
	Asalariados	Salarios			Educación formal Formación para el trabajo Orientación vocacional Prácticas laborales Formación dual Información sobre demanda laboral
	Patrones, empleadores	Ganancias	Gestión y colocación		Orientación laboral Competencias transversales Reentrenamiento Gestión con empresarios Seguro de desempleo Certificación de competencias
	Cuenta propia	Mixto			
	Jornaleros	Salarios	Para el emprendimiento		Articulación con economía formal Información demanda bienes y servicios Asistencia técnica Crédito, capital semilla Canales de comercialización Fomento a la asociatividad Incentivos para la formación de empresa
Sin remuneración	Transferencias				
Desocupados		Cesantías Seguros de desempleo Ahorros, transferencias		<b>Reglas:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Código Sustantivo del Trabajo</li> <li>• Sistema de seguridad social</li> <li>• Código del Comercio</li> <li>• Estatuto Tributario</li> <li>• Leyes para grupos especiales</li> <li>• Gallos de cortes</li> <li>• Convenios de la OIT</li> <li>• Sistemas de subsidios</li> </ul>	
Inactivos en edad productiva		Ahorros, transferencias Rentas	Otros programas		
Adultos mayores		Pensiones Otras rentas Transferencias			Subsidios al salario Programas de empleo público Empleos de emergencia

Fuente: elaboración propia DNP, 2018.

## 1. DIAGNÓSTICO

### a. Bajos ingresos, desempleo, emprendimientos insostenibles y baja protección social de trabajadores con amplias brechas urbano-rurales

Colombia ha presentado avances importantes, pero los niveles de exclusión siguen siendo altos, especialmente para jóvenes, mujeres, víctimas de la violencia, población con discapacidad, población

LGBTI, población de grupos étnicos y habitantes en los territorios rurales. Esta exclusión se ve reflejada en mayores tasas de pobreza y desempleo que el promedio de la población, en empleos inestables o mal remunerados y sin las mínimas garantías laborales. También se manifiesta en una proliferación de pequeños emprendimientos con procesos de producción rudimentarios, baja calidad de sus productos y sin conexión a redes de comercialización o cadenas productivas que usualmente desaparecen entre el primer y el tercer año de constitución. Aspectos que se condensan en iniciativas con baja rentabilidad, ingresos insuficientes, bajo o nulo potencial de crecimiento y poca sostenibilidad.

A nivel nacional las tasas de pobreza monetaria y multidimensional se ubican en 26,9 % y 17,0 % respectivamente, con una disminución significativa (entre 10 y 13 puntos porcentuales) entre 2010 y 2017 (tabla III-10). Sin embargo, en los territorios rurales hay un rezago respecto a la capacidad de generación de ingresos. Un 36 % de sus pobladores no dispone de ingresos suficientes para acceder a la canasta básica de consumo de alimentos y otros bienes, frente a un 24,2 % en zonas urbanas, y un 15,4 % tampoco accedía a la canasta mínima de alimentos. Con respecto a la pobreza multidimensional, en más del 90 % de los hogares existen personas que no encuentran acceso a trabajo formal.

Tabla III-10. Indicadores de inclusión productiva para Colombia, 2010 y 2018

Indicadores	2010			2018		
	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional
Pobreza monetaria*	33,3	49,7	37,2	24,2	36,0	26,9
Pobreza multidimensional*	23,5	53,1	30,4	11,4	36,6	17,0
Desempleo larga duración*	10,6	7,4	9,9	12,6	9,9	12,0
Trabajo informal*	77,7	92,5	80,9	67,9	90,9	72,7
<b>Tasas de desempleo</b>						
Nacional	12,7	8,5	11,8	10,6	5,1	9,5
Jóvenes	21,6	14,3	20,0	18,2	9,9	16,5
Mujeres	15,3	17,7	15,6	12,8	9,5	12,3
Tasa de ocupación	56,0	53,3	55,4	58,4	56,6	58,0
Tasa de subempleo objetivo	13,3	10,0	12,6	9,7	8,1	9,4
Tasa de informalidad	64,4	89,7	70,2	56,6	85,8	63,0

\*El dato más reciente de estas variables es a 2017.

Fuente: cálculos DNP a partir de Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) (pobreza monetaria con metodología MESEP), 2017 y 2018.

En general, la pobreza tiene una relación inversa con los grados de urbanización y de conexión de los municipios con el sistema de ciudades (DNP, 2014b). Al comparar entre categorías de

ruralidad<sup>72</sup>, se observa que la incidencia de la pobreza monetaria aumenta en la medida que la población está más dispersa (tabla III-11). Esto refleja menor acceso a bienes y servicios y baja capacidad de generación de ingresos. También hace que la relación costo-efectividad de las alternativas de solución varíe según su contexto: en territorios con poca capacidad institucional y altos niveles de pobreza son más efectivos los programas de autoempleo que los de formación y empleabilidad (BID, 2018b).

**Tabla III-11. 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: cálculos DNP a partir de Censo Nacional Agropecuario (CNA) (DANE, 2014).

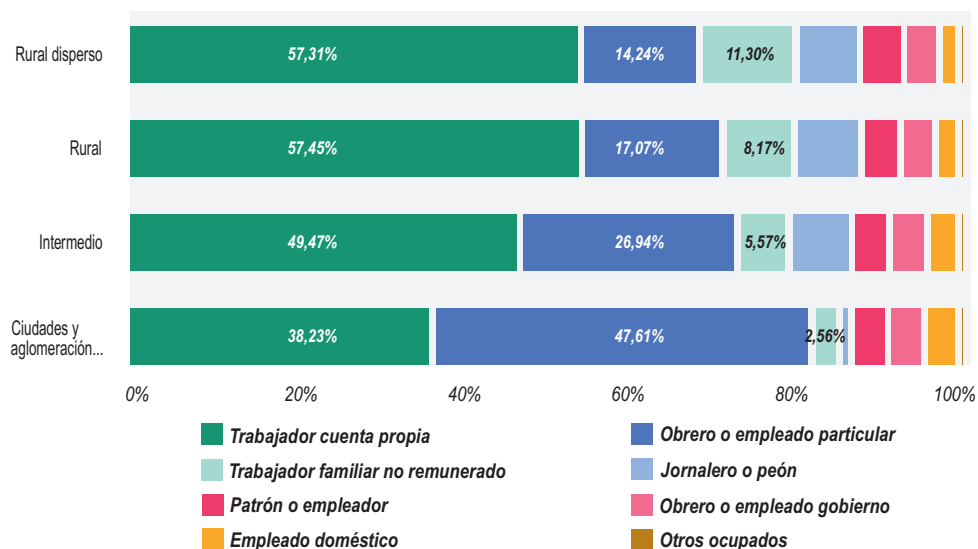
Por su parte, el desempleo nacional (9,4 %) sigue siendo uno de los más altos en América Latina y afecta a 2.300.000 personas. Si bien entre 2009 y 2015 tuvo una disminución continua, en los últimos tres años ha tendido a incrementarse<sup>73</sup> mostrando una relación inversa con respecto al ciclo económico. Este fenómeno es más intenso en las áreas urbanas, en los jóvenes, en las mujeres y en las personas con bajo nivel educativo. Los departamentos con mayor desempleo son Quindío (13,5 %), Norte de Santander (12,4 %) y Meta (12,2 %) y entre las ciudades están Quibdó (18,6 %), Armenia (16,5 %) y Cúcuta (15,5 %).

En cuanto a la ocupación, se ha notado un avance cercano a tres puntos porcentuales entre 2010 y 2017, teniendo la zona rural un mejor resultado. Al comparar la ocupación por categorías de ruralidad se encuentra que entre más rural sea un municipio, mayor es la participación de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en el empleo. Por el contrario, la participación de empleados aumenta en los municipios intermedios, ciudades y aglomeraciones urbanas (gráfica III-19).

72 Hay cuatro categorías de municipios según población en la cabecera y densidad poblacional: (1) Ciudades y aglomeraciones: más de 100.000 habitantes en cabecera, sus aglomeraciones y municipios con función subregional; (2) Ciudades intermedias: entre 25.000 y 100.000 habitantes con alta densidad poblacional; (3) Rural: cabeceras con menos de 25.000 habitantes y densidades entre 10 a 100 habitantes por kilómetro cuadrado y (4) Rural disperso: con cabeceras pequeñas, densidad de menos de 10 habitantes por kilómetro cuadrado y alta concentración en la zona resto (DNP, 2014b).

73 Luego de que en 2015 estuviera en 8,9 %, el desempleo nacional aumentó a 9,2 % y 9,4 % para 2016 y 2017 respectivamente. Y a octubre de 2018, registraba un promedio anual de 9,6 %.

Gráfica III-19. Porcentaje de ocupados según categorías de ruralidad y posición ocupacional



Fuente: cálculos DNP a partir de Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) (DANE, 2017a).

Los determinantes de esa exclusión productiva son diversos. Por un lado, se encuentra la baja productividad de los negocios, traducida en una baja demanda de trabajo formal (Pacto por el emprendimiento). Baja productividad que reside en aspectos como las fallas del sector educativo en proveer las habilidades pertinentes y suficientes para lo requerido por el sector productivo (línea C “Educación de calidad” del Pacto por la equidad) y la existencia de mercados de bienes y servicios incompletos y de normas excluyentes, diversificación e inclusión financiera, así como los elevados costos para hacer empresa. Así mismo, las brechas urbano-rurales de la exclusión productiva responden al grado de desconexión de los municipios con el sistema de ciudades (Pacto por la descentralización). La confluencia de estos factores se ve reflejada en que sectores de baja productividad generan empleos precarios, de bajos ingresos y en magnitudes considerables<sup>74</sup>.

Otros determinantes están relacionados con fallas de la política laboral y de los instrumentos de inclusión productiva. Hay baja protección social de los trabajadores traducida principalmente en informalidad, poca garantía de los derechos en el trabajo y espacios de diálogo social poco efectivos. Existe heterogeneidad y desarticulación en la oferta de formación del talento humano<sup>75</sup> con efectos

74 Por ejemplo, el ingreso promedio en el sector agropecuario representa solo 71 % respecto al de los sectores no agropecuarios y no supera el salario mínimo. Sin embargo, dicho sector genera el 70 % del empleo en los territorios rurales y rurales dispersos, el 60 % en los intermedios y el 37 % de las ciudades y aglomeraciones.

75 La formación para el trabajo es la dirigida a brindar las competencias laborales requeridas en procesos específicos del sector productivo.

nocivos en pertinencia y calidad al igual que faltan mecanismos eficientes y suficientes para la gestión y colocación de empleo. También es notoria la existencia de programas de emprendimiento dispersos, poco sostenibles y de baja escala. Estas fallas tienen en común la existencia de una institucionalidad débil (poca articulación, poca claridad en asignación de roles y duplicidad de funciones).

## b. Alta informalidad y bajos niveles de protección social de trabajadores

La informalidad —entendida como la proporción de ocupados que no cotiza a pensiones— afecta al 63 % del total de ocupados del país (13.700.000 personas) y al 85,5 % (4.100.000 trabajadores) en los territorios rurales (tabla III-12). Se presenta en diversos tipos de trabajadores: en los asalariados llega al 34,6 %, en los “cuenta propia” al 86,3 %, en los jóvenes al 64,7 % y en las personas entre 50 y 59 años alcanza el 64,0 %. Los informales tienen en promedio 7,6 años de educación mientras que los formales 12,1. Las ramas de actividad con mayor nivel de informalidad son la agropecuaria 88,3 %, el comercio 73,7 % y la construcción 71,2 % (tabla III-12).

Por otra parte, el país presenta déficits en la protección social de los trabajadores y la garantía de sus derechos fundamentales y no existe un diálogo social tripartito robusto a nivel nacional ni territorial. En protección social, por ejemplo, se tiene que un 44 % de los adultos en edades pensionables no tiene cobertura en ninguno de los esquemas de protección para la vejez (pensiones, beneficios económicos periódicos, BEP y subsidios del programa Colombia Mayor) (línea H “Adultos mayores” del Pacto por la equidad) y la cobertura en riesgos laborales es del 43,2 % mientras que en el sistema de subsidio familiar está alrededor del 45 % de los ocupados.

## c. Bajo cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo y el diálogo social

Pese al desarrollo de la normatividad y la ratificación de convenios con la OIT, en Colombia los principios y derechos fundamentales en el trabajo no se logran garantizar a cabalidad. Para 2017 la tasa de trabajo infantil de 5 a 17 años (7,3 %), que, si bien es inferior a la tasa histórica del país, supera la tasa promedio de América Latina y el Caribe (5,3 %) (OIT, Estimaciones Mundiales sobre el Trabajo Infantil: Resultados y Tendencias 2012-2016 [Resumen Ejecutivo], 2017). En este grupo los adolescentes trabajadores entre 15 y 17 años concentran la mayoría del trabajo infantil con una tasa de 18,6 % y se encuentran expuestos a trabajos peligrosos.

Por otra parte, pese a los avances en materia de discriminación laboral, las brechas salariales entre hombres y mujeres son grandes. Igualmente, se identifican situaciones de discriminación laboral con grupos étnicos y migrantes. Hay poca garantía de los derechos en el trabajo y poca efectividad



en espacios de diálogo social, como la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales y sus subcomisiones territoriales y temáticas<sup>76</sup>. Respecto a la inspección, vigilancia y control, aún son insuficientes las acciones para consolidar la aplicación de la legislación laboral, desde la prevención hasta la imposición de sanciones (OIT, 2013) y los sistemas de información existentes no son óptimos.

#### d. Formación del talento humano poco articulada

En la formación profesional integral y la educación para el trabajo y desarrollo humano confluyen diversas modalidades que difieren en su gobernanza, regulación y esquema de financiación. De hecho, no hay un lineamiento oficial que determine de forma comprensiva los componentes, actores, alcances y límites de la formación del talento humano<sup>77</sup>.

Esto genera duplicidades en diversas funciones (gestión de información, aseguramiento de calidad, rectoría, diseño de política e implementación) entre MinTrabajo y MinEducación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Sena y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (Prosperidad Social). Tampoco existe un sistema de información unificado sobre la demanda de habilidades y perfiles ocupacionales que oriente la oferta de formación. El resultado final es la imposibilidad de construir criterios de focalización y calidad unificados que orienten la oferta de formación hacia las necesidades de inclusión productiva y de desarrollo económico del país.

#### e. Gestión y colocación del empleo con fallas operativas y de diseño

La gestión y colocación de empleo se fortaleció en 2013 con la creación del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC)<sup>78</sup>, el cual a su vez contiene el Servicio Público de Empleo (SPE). Este último facilitó los procesos de gestión y colocación constituyendo una red de prestadores de origen público y privado. Registra una creciente tasa de colocación pasando de 19,8 % en

76 32 subcomisiones departamentales y 8 subcomisiones temáticas de (1) género; (2) formalización del empleo en el sector rural; (3) Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante OIT; (4) productividad; (5) sector público, (6) Mesa de Seguimiento al Convenio 189 de la OIT relativo al Trabajo Doméstico; (7) política migratoria laboral y (8) asuntos Internacionales.

77 Las modalidades de formación son: (1) educación media técnica; (2) educación técnica y tecnológica de instituciones de educación superior y del Sena; (3) educación para el trabajo y el desarrollo humano a cargo de MinEducación; formación técnica laboral, de operarios y auxiliares y complementaria del SENA; y (4) formación en empresa.

78 El MPC ofrece a los desempleados servicios de búsqueda y capacitación y, por hasta seis meses, beneficios económicos en formas de cotizaciones a salud y pensiones, cuota monetaria del subsidio familiar, bonos para alimentos y posibilidad de fragmentación de parte de las cesantías con un incentivo monetario. El SPE articula los servicios del SENA, las bolsas de empleo y los nuevos prestadores (cajas de compensación y entidades territoriales) teniendo como grupos objetivo los desempleados, los trabajadores (formales o informales) que quieren cambiar de empleo y los empleadores.

2015 a 28,2 % en el primer semestre de 2018, con un incremento de 6,8 puntos porcentuales con respecto al esquema anterior (19 %). Sin embargo, requiere una normatividad sobre estándares mínimos de calidad, vinculante y obligatoria, para articular la prestación de los servicios, reducir su heterogeneidad y promover la cooperación. También requiere un sistema de información robusto y la interoperabilidad entre las plataformas tecnológicas para aprovechar sus potencialidades.

Por su parte el MPC busca articular las políticas activas y pasivas de empleo a partir de los componentes de emprendimiento, capacitación para la inserción y reinserción laboral; gestión y colocación de empleo y prestaciones económicas. Este último presenta una falla de focalización: se enfoca en trabajadores formales poco vulnerables a choques de desempleo y cuyo riesgo está parcialmente cubierto (cesantías y, eventualmente, indemnizaciones por despido), y el beneficio, tal como está establecido, no mitiga el impacto del desempleo en el consumo del trabajador ni garantiza la búsqueda activa de empleo por parte de este último<sup>79</sup>. También existen fallas en los modelos de atención, limitaciones en la calidad y oportunidad de capacitación e inequidades en la asignación de recursos del Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante, FOSFEC (DNP, 2018c).

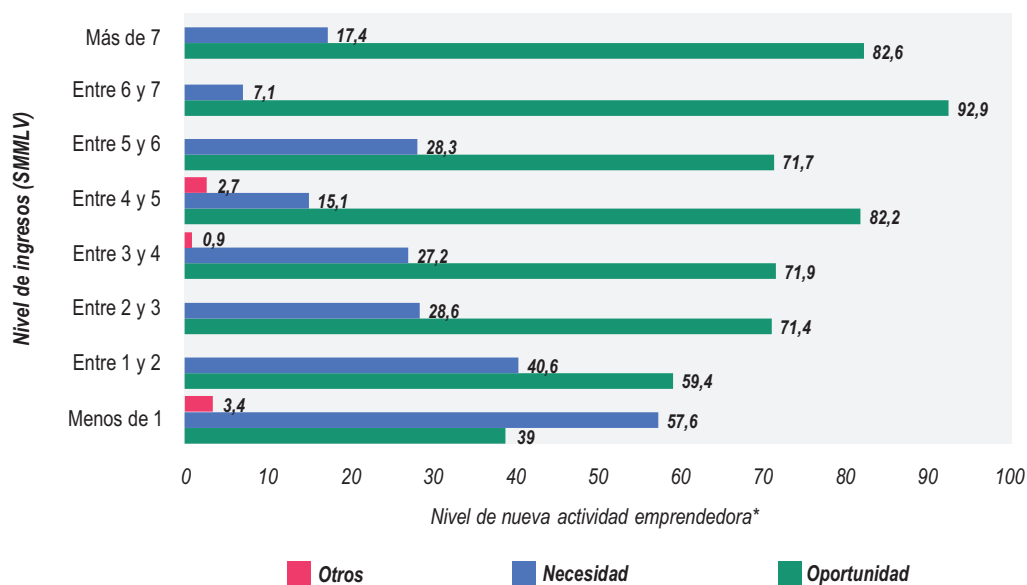
## f. Emprendimientos poco sostenibles

El desarrollo de emprendimientos para que personas pobres generen ingresos establece retos todavía mayores. Por lo general, se dirige a grupos bastante vulnerables, localizados en las periferias y/o en contextos de amplias fallas de mercado (insuficiencia de bienes públicos, carencia de tejido empresarial, poco acceso a activos e información). Además, requiere una atención más integral porque aplica a procesos completos de producción y comercialización, lo que implica mayor número de servicios, fases y actores a articular (gráfica III-20).

---

79 Para suavizar el consumo en el corto plazo, los aportes a seguridad social no son adecuados, el valor del bono alimenticio puede ser insuficiente y la preferencia por el consumo inmediato hace que las cesantías no se fraccionen.

Gráfica III-20. Actividad emprendedora por motivación y nivel de ingresos-Colombia (2016)



\*Porcentaje de personas de 18 a 64 años que son emprendedores nacientes (menos de 3 meses) o nuevos emprendedores (actividad de 3 a 42 meses).

Fuente: elaboración DNP a partir de Global Entrepreneurship Monitor-Reporte Colombia (2016).

En Colombia, la falta de demanda laboral por empleos de baja calificación, combinada con la existencia de nuevas formas de producción y la carencia de las competencias adecuadas en suficiente cantidad por parte de los trabajadores, se ha traducido en un aumento del emprendimiento por necesidad<sup>80</sup> en años recientes. También se observa que el número de emprendimientos por necesidad es más alto conforme las personas tienen ingresos más bajos (gráfica III-21).

Es así como el grupo de cuenta propia representó en 2017 un 43 % (9.600.000 personas) del empleo total, mostrando un aumento de seis puntos porcentuales desde 2007. Este fenómeno es más acentuado en los territorios rurales en donde entre 2007 y 2017, la participación de los “cuenta propia” en el empleo rural (centros poblados y rural disperso) aumentó de 38,8 % a 52,57 %, mientras que la de los jornaleros cayó de 21,6 % a 11,6 %.

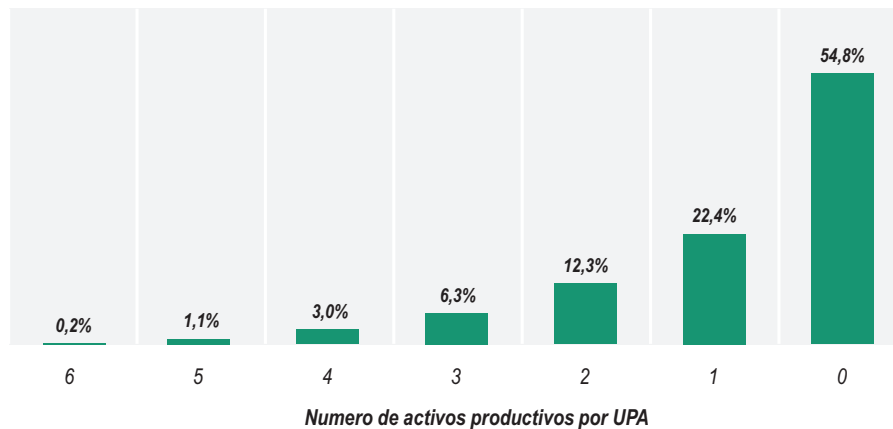
La mayoría de los productores rurales se enfrenta a cuellos de botella que impiden su inserción sostenible en las cadenas de valor agropecuarias. Por un lado, se caracterizan por producir en pequeñas extensiones, y por no participar de esquemas asociativos: a escala nacional el 70,4 % de

80 Los emprendimientos por necesidad están motivados por no disponer de una alternativa para generar ingresos; su objetivo es de subsistencia. Por su parte, los emprendimientos por oportunidad son desarrollados por quienes identifican nichos de negocio buscando utilidades.

las UPA<sup>81</sup> tiene menos de cinco hectáreas y ocupa solo el 2,1 % del territorio nacional; además, solo el 14,7 % de las UPA pertenece a algún tipo de esquema asociativo (DANE, 2014).

Lo anterior limita la capacidad de los productores de crear economías de escala que reduzcan sus costos e incrementen su competitividad. De igual manera, estos exhiben un limitado acceso a activos productivos fundamentales como tierra<sup>82</sup>, servicios de extensión agropecuaria, crédito, maquinaria, sistemas de riego y drenaje e infraestructura productiva o de comercialización (gráfica III-21). Solo el acceso integral a la totalidad de activos productivos y a las redes de cooperación que facilitan los esquemas asociativos, pueden garantizar la inserción sostenible de los productores agropecuarios que emprenden en territorios rurales (CEPAL, 2014).

Gráfica III-21. Acceso de las UPA a activos productivos<sup>83</sup> (2014)



Fuente: cálculos DNP a partir de Censo Nacional Agropecuario (CNA) (DANE, 2014).

Por lo tanto, los productores no logran estándares de calidad requeridos por los mercados ni los volúmenes de producción demandados, lo que disminuye su poder de negociación frente a comercializadores y supermercados (gráfica III-22). En todo caso, existe evidencia del impacto positivo de modelos de agricultura por contrato que establecen encadenamientos comerciales directos entre productor y transformador, como el programa Alianzas Productivas, en la inclusión productiva de pequeños agricultores vulnerables. Según la evaluación de este programa, las

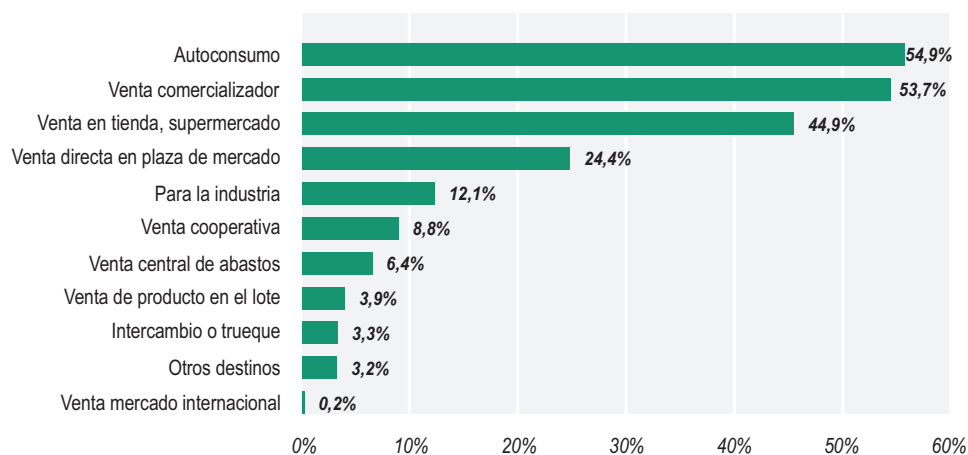
81 Unidad Productiva Agropecuaria: puede estar formada por una parte de un predio, un predio completo, un conjunto de predios o partes de predios continuos o separados en uno o más municipios, independientemente del tamaño, la tenencia de la tierra, el número de predios que la integran; produce bienes agropecuarios, tiene un único productor y hace uso de medios de producción como maquinaria y mano de obra.

82 El 37,4 % de los hogares rurales tiene acceso a la tierra, y de estos, más de la mitad (59 %) presenta informalidad en la propiedad (línea E “Campo con progreso” del Pacto por el emprendimiento).

83 El Censo Nacional Agropecuario 2014 registró el número de UPA que tienen acceso a asistencia técnica, crédito, maquinaria, infraestructura, sistemas de riego y a esquemas asociativos.

ventas de los beneficiarios (vulnerables y no vulnerables) incrementaron como resultado de la implementación<sup>84</sup>.

Gráfica III-22. Destinos de la producción agropecuaria (2014)

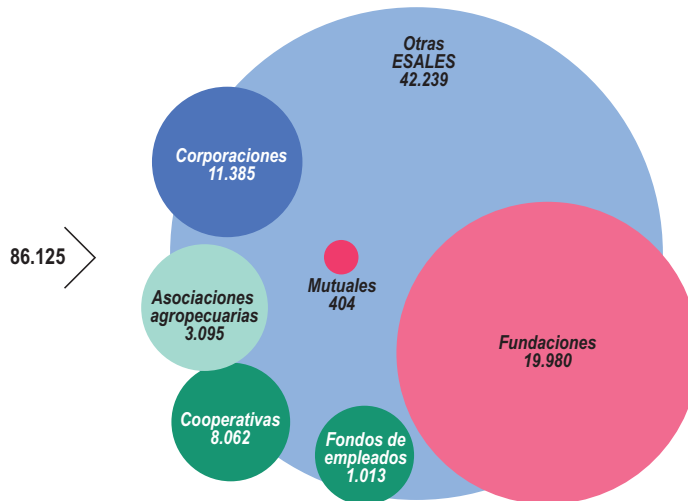


Fuente: cálculos DNP a partir de Censo Nacional Agropecuario (CNA) (DANE, 2014).

De esta manera, el fortalecimiento del sector solidario se convierte en una estrategia fundamental para el desarrollo de emprendimiento sostenible. En la sociedad operan tres sectores que interactúan entre sí: 1) el sector estatal en el cual operan las ramas del poder público, 2) el sector empresarial conformado por la estructura productiva y 3) el sector sin ánimo de lucro o tercer sector, en el cual se agrupa una amplia heterogeneidad de formas asociativas. Las organizaciones del sector solidario se caracterizan por constituirse como instituciones privadas no gubernamentales, con formas propias de autogobierno y creadas voluntariamente. A 31 de diciembre del 2017 renovaron su registro único empresarial 86.195 organizaciones distribuidas en distintas formas asociativas. Las fundaciones representaron el 23,17 %, las corporaciones el 13,2 %, las cooperativas el 9,3 %, y otro tipo de formas como los fondos de empleados, las asociaciones agropecuarias, las mutuales, cooperativas de trabajo asociado, entre otras, representaron el restante 54,3 % (gráfico III-23).

84 Incremento varía por producto agropecuario y región. Por ejemplo, productores de leche en Cauca incrementaron ventas en 38,4 %, mientras productores de caña panelera en Risaralda aumentaron ventas en 58 % (Parra-Peña, Lundy, Bischler, Astorquiza, & Hurtado, 2016).

Gráfica III-23. Estadísticas del sector solidario a 31 de diciembre de 2017



Fuente: RUES. Número de organizaciones que han renovado su registro; corte: 31 de dic. de 2017. Adaptación gráfica propia.

Las principales problemáticas de las organizaciones solidarias se pueden agrupar en 3 grandes ejes:

1. *La identidad y cultura de la solidaridad:* se ha identificado un bajo conocimiento de las potencialidades del modelo asociativo solidario. La oferta de programas educativos e instrumentos de promoción para la comprensión de las características, prácticas y ventajas del modelo solidario son insuficientes.
2. *El mercado:* el desarrollo de alianzas y contratos de venta con compradores y aliados requiere un mayor dinamismo. La ausencia de asistencia técnica y formación para los asociados, así como la alta competencia en el mercado agudizada por la inexistencia de mecanismos de comercialización de sus productos o servicios, explican la baja actividad del sector solidario.
3. *El Estado:* se evidencia una baja cobertura nacional de las entidades de fomento y control, carencia de información estadística confiable y, en algunos casos, la necesidad de desarrollar normativa del sector para mitigar los obstáculos generados para el desarrollo socio-empresarial.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

Para lograr que los trabajadores, los pequeños productores, los emprendedores y otros grupos poblacionales con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo, que se encuentran en la informalidad, participen y obtengan beneficios dignos se establecen los siguientes objetivos: (1) promover el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social; (2) promover la garantía de los derechos de los trabajadores a nivel individual y colectivo; (3) posicionar la formación del talento humano como fuente de oferta de conocimientos y habilidades ocupacionales respondiendo a las necesidades del sector productivo, la vocación territorial y en concordancia con la formación profesional a nivel internacional, en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y del Subsistema de Formación para el Trabajo; (4) generar estrategias para una gestión del empleo eficiente, oportuna e integral con énfasis en los grupos poblacionales con mayores barreras para la empleabilidad y el emprendimiento y (5) promover la generación de ingresos y la inclusión productiva de la población vulnerable y en situación de pobreza, en contextos urbanos y rurales a través del emprendimiento.

### b. Estrategias

#### 1) **Objetivo 1. Promover el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social**

##### a) *Protección social general*<sup>85</sup>

- MinTrabajo ampliará la cobertura en protección y en seguridad social de los trabajadores, con énfasis en los informales y en aquellos con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual legal vigente, en los territorios tanto urbanos como rurales.
- MinTrabajo, junto con MinSalud y el DNP, analizará la necesidad de implementar un piso mínimo de protección social consistente en la afiliación a salud subsidiada, la vinculación a BEPs y el derecho a un seguro inclusivo. A este piso tendrán derecho las personas que devengan menos de un salario mínimo mensual legal vigente. De esta manera, podrán hacer parte del piso mínimo diversos tipos de trabajadores: dependientes, contratistas, independientes, aquellos con esquemas de vinculación no tradicionales, aquellos con trabajos temporales u ocasionales

85 Esta estrategia está relacionada la línea H “Adultos mayores” del Pacto por la equidad, en lo que se refiere a la estrategia “Promover el acceso a esquemas de protección económica e inclusión laboral”.

como los del sector agropecuario y, en general, aquellos que laboren por lapsos inferiores a un mes, por días o por horas.

- MinTrabajo desarrollará políticas que permitan la formalización de los trabajadores con ingresos superiores a un SMMLV. Igualmente, fomentará el acceso de los trabajadores con ingresos menores a un salario mínimo al piso mínimo de protección social. En el caso de trabajadores temporales u ocasionales del sector agropecuario se contemplará la suscripción de acuerdos de aseguramiento colectivo con asociaciones de productores.
- MinTrabajo y otras entidades del Gobierno nacional promoverán una estrategia de articulación de formalización empresarial y formalización laboral. Esto incluye la unificación y eliminación de trámites de afiliación de seguridad social (línea A “Entorno para crecer” del Pacto por el emprendimiento).
- También fortalecerá los mecanismos de inspección, vigilancia y control para la prevención, revisión y penalización de esquemas ilegales de contratación, vinculación a la seguridad social y tercerización.
- MinSalud y MinTrabajo unificarán los procedimientos y trámites de afiliación a la seguridad social, ahorrando costos y trámites para trabajadores y empleadores.

***b) MinTrabajo promoverá el acceso de todos los trabajadores formales y sus familias de las zonas urbana y rural a los programas, servicios y beneficios del Sistema de Subsidio Familiar a través de las Cajas de Compensación Familiar (CCF)***

- Incentivará el incremento de la cobertura al Sistema de Subsidio Familiar (SSF) de la población laboral y promoverá el acceso a los programas sociales ofrecidos por las CCF. En los municipios en categorías de Rural y Rural Disperso el énfasis se hará en el acceso efectivo de los afiliados a los servicios y programas de las CCF. Así mismo, el ministerio articulará el trabajo con las entidades de orden nacional y territorial en búsqueda del fortalecimiento de este sistema.
- Apoyará a las CCF en el mejoramiento de la prestación del servicio y los beneficios para el trabajador y su familia, con el fin de garantizar la calidad de estos y brindará asistencia técnica en incentivo a las afiliaciones, acceso, promoción y portafolio de servicios que posee al sistema de subsidio familiar.
- Promoverá desde las CCF el emprendimiento, la formalización empresarial y la economía naranja.
- Efectuará ajustes a la situación regulador-supervisor en el Sistema de Subsidio Familiar para mejorar la calidad de la inspección, vigilancia y control impartida por la Superintendencia de Subsidio Familiar, desde un marco regulatorio apropiado y en armonía con los principios de gobierno corporativo recomendados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).



*c) MinTrabajo promoverá la ampliación de la cobertura del Sistema General de Riesgos Laborales y tenderá a mejorar la seguridad y salud en el trabajo*

- Desarrollará estrategias de promoción, comunicación, articulación y diálogo social entre los actores del Sistema General de Riesgos Laborales, conducentes a mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en sectores y actividades de alto riesgo.
- Implementará un modelo de asistencia técnica, vigilancia, inspección y control del Sistema General de Riesgos Laborales, basado en la prevención y el control de riesgos, priorizando los sectores y actividades con mayores tasas de enfermedad, accidentalidad y mortalidad por causas laborales.
- Desarrollará un sistema de información que permita apoyar las decisiones de política pública, agenda regulatoria, asistencia técnica, vigilancia y control del Sistema General de Riesgos Laborales.
- Creará una estrategia de protección de la actividad laboral, dirigida a trabajadores que devengan menos de un salario mínimo mensual legal vigente, priorizando aquellos que trabajan en la zona rural y la población vulnerable a través del seguro inclusivo, acorde con el piso mínimo de protección social que se cree.

**2) Objetivo 2. Promover la garantía de los derechos de los trabajadores a nivel individual y colectivo**

*a) MinTrabajo promoverá mecanismos para la garantía de los derechos fundamentales de los trabajadores y los grupos prioritarios y vulnerables. Por lo tanto:*

- Conjuntamente con las entidades que conforman el Comité Interinstitucional de Erradicación del Trabajo Infantil (CIETI), coordinará la implementación de la línea de Política Pública de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección Integral al Adolescente Trabajador, en el marco de la Política Pública de Infancia y Adolescencia. También brindará asistencia técnica a nivel nacional y territorial (línea B “Salud para todos” del Pacto por la equidad).
- Fortalecerá los mecanismos de autorización de trabajo para el adolescente trabajador y de abordaje preventivo mediante el uso de herramientas de identificación del riesgo del trabajo infantil con el apoyo del DNP. Identificará actividades económicas, poblaciones y territorios vulnerables donde se desarrollen trabajos forzados y adelantará acciones específicas de intervención. Igualmente, el ministerio en coordinación con las entidades integrantes del CIETI fortalecerá el Sistema de Información Integrado para el Registro y la Erradicación del Trabajo Infantil y sus Peores Formas.
- En conjunto con el Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes y el Comité Interinstitucional de explotación de sexual comercial de niños niñas y adolescentes, brindará asistencia técnica nacional y territorial para la implementación de la línea de Política Pública para la Prevención y

Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (ESCNNA), en el marco de la Política Pública de Infancia y Adolescencia (línea B “Salud para todos” del Pacto por la equidad).

- Mejorará el monitoreo, seguimiento y análisis de las conflictividades laborales, para la toma de decisiones y alertas tempranas.
- Diseñará e implementará un programa para impulsar la creación de empresas de Beneficio e Interés Colectivo (BIC), en las que se permita que los trabajadores adquieran acciones y participen en las juntas directivas de las empresas.
- En coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) establecerá acciones para fomentar, fortalecer y proteger las organizaciones de economía solidaria como un instrumento para la promoción de estrategias inclusivas de desarrollo económico y social. Además, deberá impulsar las cooperativas como una forma de organización socioeconómica para avanzar en la ejecución de políticas públicas que permitan superar la pobreza, aportar en términos de producción y generación de empleo, contribuir al crecimiento empresarial y estimular el autodesarrollo de las comunidades. Deberá implementar ajustes a la normatividad que regula la economía solidaria para promover la participación de las organizaciones de la economía solidaria en distintas actividades económicas y en la contratación pública, tomando como referencia la Resolución 193 de 2002 de la OIT.

***b) MinTrabajo promoverá el diálogo social en todas las regiones del país, en el marco de las relaciones laborales. Por lo tanto:***

- Promoverá que la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, las subcomisiones departamentales y las subcomisiones temáticas contribuyan a la formulación de iniciativas orientadas a la generación de empleo y a la formalización laboral. Adicionalmente, junto con el DNP, analizará y propondrá esquemas de gobernanza e instrumentos para mejorar el proceso de negociación del incremento en el salario mínimo legal.
- Creará estrategias para garantizar la participación y el ejercicio del diálogo social en el marco de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, las subcomisiones departamentales y las subcomisiones temáticas.
- Impulsará procesos formativos para fortalecer el diálogo social y el tripartismo y establecerá estrategias de comunicación centradas en el reconocimiento de los derechos de asociación, libertad sindical y negociación colectiva.
- Adoptará las medidas pertinentes para regular la multifiliación y fragmentación sindical.
- Impulsará la suscripción de Pactos por el Trabajo Decente con sectores y empresas, para promover la generación de empleo, el cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo, el diálogo social y la protección social.

*c) MinTrabajo diseñará e implementará el Plan Nacional de Inspección, Vigilancia y Control (PIVC) del trabajo. Por lo tanto:*

- Implementará la Metodología de Planeación Estratégica, definiendo sectores económicos críticos (sean o no pertenecientes a la economía informal) y formas atípicas de empleo, que involucre la conformación de equipos interinstitucionales, con la participación de empleadores y trabajadores.
- Robustecerá los sistemas de información y las plataformas tecnológicas de Inspección, Vigilancia y Control disponibles en el ministerio y se implementará la plataforma relativa al archivo sindical.
- Ampliará el Sistema de Inspección Móvil con énfasis en sectores críticos y territorios de difícil acceso, especialmente en los territorios rurales e implementará una estrategia para fortalecer las competencias de los inspectores de trabajo.
- Junto con el Sena y otras entidades del Gobierno Nacional, implementará estrategias efectivas para la imposición de sanciones y el recaudo de recursos provenientes de dichas sanciones.

### **3) Objetivo 3. Crear el Subsistema de Formación para el Trabajo**

*a) Fortalecimiento y articulación institucional para el diseño e implementación del subsistema de Formación para el Trabajo*

- Crear el Subsistema de la Formación para el Trabajo, constituido por toda aquella oferta de educación y formación técnica y vocacional que da respuesta a las ocupaciones requeridas en el mundo laboral. Se caracteriza por desarrollar conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes desde el nivel básico hasta el más avanzado, en función de las ocupaciones y necesidades de la sociedad y del mercado laboral. Su formación será por competencias. Por tanto, este subsistema incluye al SENA, las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, y las Instituciones de Educación Superior con oferta de formación para el trabajo que formen por competencias y cumplan los requisitos y mecanismos que para tal fin se establezcan.
- El Gobierno nacional, con el liderazgo de MinEducación y de MinTrabajo, establecerá la estructura, las condiciones y mecanismos del Subsistema de formación para el trabajo. Para ello, se definirán las competencias de cada uno de estos dos ministerios. MinTrabajo reglamentará la oferta y los niveles de la ETDH y el SENA en lo relacionado con la formación para el trabajo<sup>86</sup>.
- Se establecerá, en coordinación con MinTrabajo y MinEducación, un marco normativo claro, comprensivo y unificado de la formación para el trabajo, que estimule una oferta formativa aceptada, valorada, pertinente y de calidad, que responda oportunamente a las necesidades de empleabilidad de la población, especialmente aquellas con mayores desventajas y teniendo presente las características poblacionales y territoriales del país.

86 Ver "Aseguramiento de la calidad" en la línea C "Educación de calidad" de este pacto.

- Para la inspección y vigilancia de la oferta (instituciones y programas) ETDH, MinTrabajo y MinEducación trabajarán coordinadamente en el diseño de mecanismos que aseguren la inspección y vigilancia, con transparencia, agilidad y eficiencia.
- MinTrabajo, en articulación con las entidades del orden nacional, liderará la construcción de una plataforma de información del Sistema Nacional de Cualificaciones. Esta debe proporcionar información a los individuos, empresas y proveedores de educación y formación para el trabajo sobre el contexto laboral. También debe ser una herramienta que contribuya al diseño de políticas públicas de los órdenes nacional y territorial en materia de formación, generación de empleo y de gestión y colocación de empleo. Además, estas entidades deberán establecer una clasificación única de ocupaciones que esté en armonía con los estándares internacionales y responda a las necesidades del país.
- MinTrabajo diseñará la estructura y el funcionamiento de un subsistema de evaluación y certificación de competencias de los trabajadores con diverso nivel de habilidades. Dicho sistema se ejecutará a través de organismos de evaluación y certificación acreditados, cubriendo las diferentes ramas de la economía y en el contexto del Sistema Nacional de Cualificaciones.
- MinTrabajo reglamentará el subsistema de normalización de competencias, de acuerdo con las necesidades del SNC. Esta normalización se tomará como base para construir las cualificaciones que una persona debe tener para desempeñarse en el ámbito educativo, formativo y laboral, las cuales deben estar contenidos en el MNC y de acuerdo con la única clasificación de ocupaciones definida por el país.
- MinTrabajo direccionará y promoverá la gestión y formación por competencias en ámbitos empresariales. Se hará especial énfasis en esquemas de formación dual, se apoyarán las unidades vocacionales de aprendizaje en empresa (UVAES) y las diversas prácticas de los aprendices en ámbitos laborales.
- MinTrabajo, en coordinación con el SENA, implementará acciones que permitan el acceso a la formación y la certificación de competencias de la población migrante, independiente de su condición migratoria.

#### **4) Objetivo 4. Generar estrategias para una gestión del empleo eficiente, oportuna e integral con énfasis en los grupos poblacionales con mayores barreras para la empleabilidad**

##### *a) Generación de lineamientos y modelos para mejorar los servicios de gestión y colocación de empleo, así como de protección al cesante*

- Se fortalecerá técnica y estructuralmente al MinTrabajo como regulador y diseñador de las políticas activas y pasivas del mercado laboral. La entidad, junto con la UAESPE, deberán avanzar en la expedición de normatividad y lineamientos técnicos para fortalecer la operación del SPE y facilitar la adecuada implementación de la política pública. Esto incluye la definición de un régimen de inspección, vigilancia y control para mejorar la administración de la red de prestadores del SPE.

- MinTrabajo, junto con la UAESPE, establecerán estándares mínimos de servicios y desarrollarán un modelo de asistencia técnica a la red de prestadores que promueva su articulación y cooperación. Apoyará a los empleadores, en especial a los más pequeños, en procesos de preselección de talento humano.
- MinTrabajo y la UAESPE asegurarán la capacidad del sistema de información del servicio público de empleo, para garantizar la integración, interoperabilidad, compatibilidad y accesibilidad de las plataformas informáticas de gestión y colocación de empleo de los prestadores del SPE, mediante el seguimiento, monitoreo y control sobre la red de prestadores y sus oferentes y demandantes.
- MinTrabajo y el DNP rediseñarán el MPC. El objetivo será aumentar su cobertura y mejorar el impacto de sus servicios y beneficios. Este ajuste implica establecer un seguro de desempleo teniendo en cuenta el actual sistema de cesantías que contribuya mucho más a suavizar el consumo y a estimular la búsqueda activa de empleo. También establecerán mecanismos para consolidar fuentes de financiación existentes como el FOSFEC con el fin de orientar su distribución con criterios de eficiencia, solidaridad y resultados del mercado laboral.
- MinTrabajo, con el apoyo de la UAESPE y el DPS, diseñará e implementará un modelo de servicios para la inclusión laboral de personas y grupos poblacionales con barreras para la empleabilidad<sup>87</sup>. Entre estos grupos podrán incluirse los jóvenes, las mujeres, personas con discapacidad, víctimas, población de los sectores sociales LGBTI y población de grupos étnicos.
- Dichas entidades articularán a escala territorial los actores e instancias institucionales para la implementación del modelo y facilitarán el acercamiento con los sectores privado y público bajo el enfoque de cierre de brechas. MinTrabajo promocionará incentivos tributarios y no tributarios que impacten el modelo de inclusión laboral y realizará el seguimiento de los resultados generados en coordinación con las entidades competentes como la DIAN.
- MinTrabajo y la UAESPE darán los lineamientos y pondrán en marcha una estrategia para consolidar el relacionamiento del SPE con el sector productivo, principalmente las mipymes, para posicionar esta política pública como una herramienta para impactar la competitividad y la inclusión social en las organizaciones. Se deberán desarrollar incentivos que motiven la apropiación del SPE por parte de los empresarios, de manera complementaria a las políticas sectoriales de fomento al emprendimiento y el desarrollo empresarial.
- El Gobierno nacional deberá facultar a MinTrabajo para que, en coordinación con la UAESPE y otras entidades, pueda actuar con oportunidad en casos de emergencia o crisis. Se trata de proveer empleos y generar capacidades para el trabajo, a las personas damnificadas utilizando esquemas ágiles y efectivos en el corto plazo que mitiguen las pérdidas de ingresos en casos

---

87 Para mitigar las barreras habrá cinco líneas de acción: (1) seguimiento, monitoreo y prospectiva; (2) red de prestadores y articulación de actores; (3) promoción del SPE; (4) financiamiento; (5) servicios de gestión y colocación. La Ruta de Empleabilidad se desarrolla a través de cuatro servicios: Registro, Orientación, Preselección y Remisión. Esa ruta comprende dos niveles: en el primero se ofrecen servicios básicos y en el segundo se prestarán servicios “especializados”, los cuales dependerán del nivel de barreras por atender por parte de los buscadores de empleo y estarán enmarcados en los servicios adicionales, asociados y relacionados estipulados en la Resolución 3999 de 2015.

de emergencias o crisis. Se podrán utilizar mecanismos como los empleos a través de obras públicas o reconstrucción de infraestructura acorde con los análisis técnicos pertinentes.

- El Gobierno nacional, a través de MinTrabajo, MinCIT y el Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con los entes territoriales correspondientes, desarrollará una política para promover el desarrollo económico y la generación de empleo en las ciudades que presenten las mayores tasas de desempleo. Para esto se buscará la concurrencia de los recursos de la nación y los entes territoriales. La focalización de dichas ciudades se hará a partir de los criterios que establezca el DNP, en los cuales se tendrá en cuenta adicionalmente, los niveles de pobreza y flujos migratorios, entre otros.
- MinTrabajo y la UAESPE promoverán la gestión ordenada de la migración laboral y la movilidad regional mediante servicios y procesos de gestión y colocación de empleo.

## **5) Objetivo 5. Promover la generación de ingresos y la inclusión productiva de la población vulnerable y en situación de pobreza, en contextos urbanos y rurales a través del emprendimiento y su integración al sector moderno**

### *a) Diseño de rutas integrales para la inclusión productiva de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad diferenciando estrategias urbanas y rurales*

- Bajo las orientaciones de la Mesa de Equidad<sup>88</sup>, DPS, MinTrabajo, MinCIT y el DNP identificarán y desarrollarán lineamientos de ajuste a la oferta de emprendimiento del Gobierno nacional, individuales y asociativos, con énfasis en población vulnerable en zonas urbanas. El objetivo es mejorar la eficiencia del gasto a través de la especialización de las entidades que prestan servicios de formación para el emprendimiento, de acceso a activos productivos y financieros, y de comercialización. Así mismo, diseñarán y ajustarán los mecanismos de transición de los hogares y de los programas de emprendimiento del Gobierno nacional para la población vulnerable. Estos mecanismos deberán responder a una lógica de gradualidad y simultaneidad con los servicios básicos para la inclusión social. De la misma manera, las anteriores entidades, junto con MinAgricultura y el acompañamiento sus entidades adscritas y vinculadas, elaborarán lineamientos y mecanismos de transición similares para la población vulnerable en zonas rurales.
- DPS, en coordinación con MinAgricultura y sus entidades adscritas y vinculadas y MinCIT, deberá diseñar, reglamentar e implementar un programa nacional de negocios inclusivos. También deberá especificar su base conceptual para los servicios que para tal fin deba prestar el Gobierno nacional, las fases y, en general, los lineamientos técnicos. Esto deberá incluir una estrategia para identificar potenciales empresas y empleadores interesados en implementar negocios inclusivos, en contextos urbanos y rurales.

88 Ver línea K "Reducción de la pobreza" del Pacto por la equidad.

- El DPS, junto con las entidades pertinentes, ajustará los instrumentos y mecanismos de caracterización poblacional, para identificar los potenciales beneficiarios de programas de emprendimiento urbano y rural, acorde a la estrategia de gestión de datos para la equidad.
  - MinTrabajo y la UAEOS, en coordinación con MinCIT, promoverán emprendimientos asociativos solidarios y el cooperativismo, mediante el desarrollo de las dimensiones social, económica, ambiental, cultural y política, según las estrategias desarrolladas en el objetivo 6.
  - MinCIT y sus entidades adscritas PTP e INNpulsas, en articulación con el MinAgricultura y el DPS, implementarán instrumentos para reducir el riesgo de fracaso, promover la formalización, agregar valor, e impulsar la comercialización de las iniciativas de poblaciones en situación de vulnerabilidad, y promoverán, conjuntamente con Banca de las Oportunidades, la educación y la inclusión financiera de estas poblaciones.
- b) Estrategia para municipios intermedios, ciudades y aglomeraciones: programas de emprendimiento y microfranquicias que generen encadenamientos inclusivos***
- El DPS fortalecerá emprendimientos de la población en situación de pobreza a través de encadenamientos inclusivos urbanos. Ajustará sus criterios de evaluación de factibilidad de las iniciativas productivas de la población vulnerable, a partir de las necesidades y tendencias de los mercados de bienes y servicios. Dichas tendencias orientarán el acercamiento que, junto con las demás entidades competentes, deberá realizar con el sector privado. Los emprendimientos fortalecidos deben obedecer también a criterios de doble inclusión, en los programas de vivienda y condiciones habitacionales, para lo cual desarrollará rutas de inclusión productiva con los demás servicios del Gobierno nacional.
  - MinCIT promoverá el desarrollo empresarial de los emprendimientos urbanos de la población en situación de vulnerabilidad, a través de esquemas de apoyo a sus emprendimientos para reducir el riesgo de fracaso y promover la formalización. MinCIT y el DPS definirán una ruta de articulación que permita orientar resultados coordinados hacia la sostenibilidad y formalización de los emprendimientos de las poblaciones focalizadas.
- c) Estrategia para emprendimientos no agropecuarios en municipios rurales y rurales dispersos: creación de incentivos para que el sector privado y el sector público participen activamente en la generación de encadenamientos productivos en la economía rural***
- MinAgricultura promoverá el desarrollo de bienes y servicios sociales, financieros y productivos (agropecuarios y no agropecuarios) en los nodos de las subregiones rurales (línea B “Conectividad y vínculos entre la ciudad y el campo” del Pacto por la descentralización), de manera articulada con los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural y los Planes Regionales de Competitividad. Así se generará un ecosistema propicio que cuente con el capital humano y los servicios que atraen la inversión privada de una manera eficiente y ordenada.

- El Sena fortalecerá sus programas de emprendimiento, a través de los Centros de Desarrollo Empresarial SBDC-Sena, los cuales incluyen el modelo de atención del programa Sena Emprende Rural-SER que garantiza cobertura en los municipios rurales y rurales dispersos para la creación y/o el fortalecimiento de iniciativas productivas con enfoque de mercado o de seguridad alimentaria, o a través de la intermediación laboral rural. La UAEOS promoverá emprendimientos asociativos solidarios en municipios rurales y rurales dispersos.
- La Red Nacional de Tecnoparques del Sena se enfocará hacia el sector productivo para la aceleración de proyectos de investigación aplicada, desarrollo tecnológico e innovación, particularmente en la línea de Biotecnología y Nanotecnología que cubre los sectores de: energías verdes y biocombustibles, industrial, agrícola y pecuaria, animal, vegetal, bioinformática, medio ambiente y nuevos materiales, entre otros.
- El sector trabajo priorizará en los municipios rurales y rurales dispersos, y en coordinación con MinAgricultura y MinCIT y sus respectivas entidades adscritas y vinculadas, iniciativas de industria agroalimentaria, turismo y servicios que promuevan encadenamientos con las apuestas de los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural y los Planes Regionales de Competitividad y el Plan Sectorial de Turismo.

*d) Estrategias para emprendimientos agropecuarios<sup>89</sup>: promover la creación y fortalecimiento de los esquemas asociativos que tengan una vocación empresarial agropecuaria*

- La ADR fortalecerá la oferta de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), con los que se ofrece acceso a activos productivos, asistencia técnica, adecuación de tierras y apoyo a la comercialización y fortalecimiento de esquemas asociativos. Estos proyectos son demandados por entidades territoriales, esquemas asociativos locales o son priorizados por el Gobierno nacional. Estos pueden emplear, entre otros, esquemas de agricultura por contrato, como los negocios inclusivos y las alianzas productivas, que facilitan la inserción productiva y comercial de la agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC) en cadenas de valor agroalimentarias y agroindustriales.
- En el marco de los PIDAR, la ADR promoverá los encadenamientos comerciales que reduzcan la intermediación, como mercados campesinos y las ventas directas a través de canales físicos y virtuales, tanto a hogares como a restaurantes y hoteles, de la mano de y en coordinación con las estrategias de turismo rural lideradas por MinCIT y consignadas en el Plan Sectorial de Turismo, teniendo en cuenta la demanda del mercado. De manera complementaria, se pondrá en marcha el Sello ACFC para certificar que los productos provienen de productores de la ACFC y promover su consumo.

89 Es complemento con estrategias de la línea E “Campo con progreso” de Pacto por el emprendimiento. Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural “Promover el ordenamiento social orientado hacia el acceso inclusivo y la formalización de la propiedad rural”; “Proporcionar servicios e infraestructura para el desarrollo agropecuario a partir de las necesidades en materia de conectividad, extensión agropecuaria, adecuación de tierras y comercialización”; “Fortalecer las capacidades nacionales de gestión, evaluación y comunicación de riesgos en términos de sanidad e inocuidad, la equivalencia del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Sistema MSF), así como los procesos de admisibilidad y diplomacia sanitaria”; y “Promover el acceso y uso de instrumentos financieros para incentivar el desarrollo de actividades rurales sostenibles y mitigar sus riesgos”.



- La ADR fortalecerá su estrategia de promoción y acompañamiento a esquemas asociativos, la cual incluirá cinco capacitaciones esenciales: conciencia sobre la importancia de adaptar nuevos métodos de producción; aspectos técnicos de producción según tipo de actividad agropecuaria; habilidades de negocios y empresarización, gestión contable, financiera y administrativa; habilidades blandas (liderazgo, comunicación y negociación); y formulación y estructuración de proyectos. La ADR deberá velar por la implementación de esta estrategia en esquemas asociativos de mujeres. Adicionalmente, promoverá intercambios entre asociaciones rurales con amplia trayectoria y aquellas con menor experiencia, para fortalecer las capacidades de las últimas.
- Para promover la creación de esquemas asociativos, MinAgricultura y la UAEOS revisarán la normatividad, los trámites y los costos para la constitución de las cooperativas y las asociaciones de productores, y liderarán iniciativas para aumentar la cobertura en zonas rurales de las entidades encargadas de los servicios de apoyo a la formalización de asociaciones. Finalmente, se debe mejorar la calidad de información que se registra en el RUES sobre los esquemas asociativos.
- Con el liderazgo de Colombia Compra Eficiente y en coordinación con MinAgricultura, MinTrabajo, MinEducación, ICBF, Fuerzas Militares, las entidades territoriales, entre otras competentes, se diseñarán los siguientes instrumentos normativos, proyectos o programas que promoverán las compras públicas de productos de origen o destinación agropecuaria del pequeño productor o agricultor familiar-ACFC: (1) instrumento normativo para adquirir de forma preferente estos productos por parte de las entidades públicas del orden nacional y entes territoriales; (2) instrumento normativo, proyecto o programa que permita restringir la competencia para seleccionar a asociaciones de ACFC como proveedores<sup>90</sup> e incentive que las entidades del orden nacional y territorial se acojan a esta política; (3) instrumentos de agregación de demanda a través de Acuerdos Marco de Precios u otros que vinculen a la ACFC; (4) instrumento normativo para crear incentivos tributarios a los contratistas privados en compras públicas que adquieran productos de la ACFC.

## **6) Objetivo 6. Fomentar emprendimientos del sector solidario, como mecanismo de política social moderna que promueve el empoderamiento, la autonomía económica y social de las comunidades, buscando la reducción de la dependencia del gasto público social**

- a) Promoción de la educación solidaria como estrategia para la generación de la autonomía de las comunidades y la cohesión social, a través de la práctica de los principios y valores de la economía solidaria<sup>91</sup>, para la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida*

90 Estos instrumentos de política deberán diseñarse sin vulnerar derechos tales como: libre competencia, libre empresa, autonomía presupuestal o territorial y en cumplimiento de las acciones afirmativas, que promuevan las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva y se adopten medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

91 Ley 454 de 1998 artículos 4° y 5°.

- MinTrabajo y la UAEOS, en coordinación con MinCIT, promoverán emprendimientos asociativos solidarios y el cooperativismo, mediante el desarrollo de las dimensiones social, económica, ambiental, cultural y política. Para ello tendrá en cuenta el impulso a la educación cooperativa y solidaria en el sistema educativo (emprendimiento juvenil).
- UAEOS generará programas para el fortalecimiento de los comités de educación de las organizaciones del sector solidario con el fin de que dichas instancias sean un actor fundamental en la consolidación y posicionamiento del sector como dinamizador del mejoramiento de vida y el desarrollo territorial.
- UAEOS diseñará e implementará estrategias, de enseñanza y aprendizaje, a partir de las nuevas tecnologías de información y comunicación para dar a conocer las características, valores, principios y prácticas de las organizaciones del sector solidario.
- UAEOS desarrollará procesos de formación y asistencia técnica a servidores públicos y operadores en asociatividad solidaria y cooperativismo.

***b) Dinamización de emprendimientos solidarios para la inclusión social y productiva autosostenible en el marco de una política social moderna***

- UAEOS en coordinación con MinTrabajo diseñará estrategias, en el marco de la Red Nacional de Formalización Laboral, para que los asociados de las organizaciones solidarias alcancen la formalización laboral, incluyendo aquellas para facilitar el acceso al piso de protección social de los asociados a los emprendimientos solidarios.
- UAEOS incentivará la adquisición de bienes y servicios ofrecidos por organizaciones solidarias, con el fin de generar empleos a sus asociados.
- MinTrabajo y la UAEOS, con el apoyo de MinCIT y MinAgricultura, desarrollarán modelos de negocios solidarios con innovación social, comercialización solidaria, producción e integración para los emprendimientos solidarios presentes en la ruralidad.
- MinTrabajo y la UAEOS desarrollarán estrategias para la ideación, validación y definición de modelos de negocios para darle el enfoque empresarial solidario a las nuevas asociaciones.
- MinTrabajo y la UAEOS fomentarán el voluntariado nacional y el sistema nacional de voluntariado como actor estratégico en la consecución del bienestar de los colombianos, además diseñarán e implementarán programas para los diferentes sectores del voluntariado y otras personas interesadas para el apoyo y asistencia en la sostenibilidad de los emprendimientos solidarios.
- MinTrabajo y la UAEOS incluirán en las estrategias de emprendimiento solidario la participación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Voluntariado.
- UAEOS promoverá el fortalecimiento de los gremios del sector solidario para la consolidación de su identidad sectorial, la representación, la participación en políticas públicas, el intercambio de buenas prácticas y la gestión de proyectos para el beneficio de sus agremiados.

- UAEOS generará sinergias interinstitucionales para desarrollar proyectos de emprendimiento solidario, activar la ruta que plantea la Ley 1785 de 2016 (generación de ingresos) y en general otras iniciativas que permitan erradicar brechas sociales, generar ingresos y aportar a reducción de la pobreza.

*c) Fortalecimiento a la institucionalidad y la política pública para el fomento, inspección, vigilancia y control de las organizaciones de economía solidaria*

- El Gobierno nacional evaluará la capacidad institucional, operativa y financiera de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias con el fin de adoptar acciones para su fortalecimiento, como ente encargado de diseñar, adoptar, dirigir e implementar políticas, planes, programas y proyectos para el fomento del sector solidario.
- El Gobierno nacional, con la asistencia técnica de la UAEOS y la Superintendencia de la Economía Solidaria, fortalecerá los esquemas de inspección, vigilancia y control de las organizaciones del sector solidario. Así mismo, cuando aplique el control concurrente, se armonizarán acciones para proteger la naturaleza jurídica de las organizaciones del sector solidario.
- La UAEOS, en coordinación con superintendencias, entidades que otorguen personería jurídica y Confecámaras, generará acciones conducentes a mejorar la calidad de los datos que reporta el Registro Único Empresarial y Social (RUES) y otros sistemas de información, a fin de contar con estadísticas confiables del sector solidario para la visibilización del sector y la toma de decisiones.
- El DNP, MinTrabajo y la UAEOS evaluarán y diseñarán instrumentos de política pública necesarios para potencializar las acciones de las organizaciones del sector solidario como dinamizadoras de desarrollo territorial.
- MinTrabajo y la UAEOS promoverán la activación de las instancias existentes donde confluyen los diferentes gremios como las cooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales, empresas solidarias de salud, juntas de acción comunal, asociaciones rurales, organizaciones solidarias de desarrollo y el voluntariado entre otras, con el fin de discutir y proponer acciones de mejora para la consolidación del sector solidario en Colombia.
- El DNP, MinTrabajo y la UAEOS promoverán la incorporación de la economía solidaria en los planes de desarrollo local con el fin de constituir territorios solidarios.
- MinTrabajo y la UAEOS desarrollarán las acciones correspondientes para garantizar la implementación del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria que establece los lineamientos para el fomento de una economía basada en la solidaridad, la cooperación y la asociatividad como instrumento para el desarrollo socioeconómico de los territorios y el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades rurales.
- MinTrabajo y la UAEOS fortalecerán la regulación de las formas de economía solidaria para su desarrollo autónomo como alternativa de trabajo decente e inclusión productiva.


### 3. METAS





Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Productores con acuerdos comerciales suscritos-Agricultura por Contrato (T)	0	300.000		
<b>Trabajo</b>	Tasa de desempleo (T)	9,4 %	7,9 %		 
<b>Trabajo</b>	Porcentaje de población ocupada cotizante al sistema de pensiones (T)	36,8 %	41,2 %		 
<b>Trabajo</b>	Población ocupada afiliada a Administradora de Riesgos Laborales (ARL)	43,2 %	44,7 %		 
<b>Trabajo</b>	Trabajadores afiliados a las Cajas de Compensación Familiar	9.863.411	11.279.692		 
<b>Trabajo</b>	Vinculación laboral de los titulados y certificados de la formación profesional que consiguen trabajo a 6 meses de egresados (T)	54,9 %	57,5 %		
<b>Trabajo</b>	Colocaciones a través del Servicio Público de Empleo (T)	2.263.302	4.563.302		 
<b>Trabajo</b>	Tasa de orientados colocados en la red pública del Servicio Público de Empleo	17,3 %	17,5 %		 

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## Indicadores de producto

Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Inclusión productiva de pequeños productores rurales	Productores beneficiados con estrategias de inclusión productiva (T)	33.642	91.511		
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Inclusión productiva de pequeños productores rurales	Esquemas asociativos fortalecidos	125	1.798		
<b>Trabajo</b>	Protección social	Empresas afiliadas a las Cajas de Compensación Familiar	681.195	762.846		
<b>Trabajo</b>	Protección social	Municipios con inspección móvil del trabajo en áreas rurales	13	200		
<b>Trabajo</b>	Protección social	Personas capacitadas o sensibilizadas con estrategias de formalización laboral	0	1.300.000		
<b>Trabajo</b>	Por Definir	Sistema Nacional de Cualificaciones diseñado e implementado (T)	11 %	65 %		
<b>Trabajo</b>	Formación para el trabajo	Personas con formación titulada del SENA	1.310.238	1.313.154		
<b>Trabajo</b>	Formación para el trabajo	Personas formadas en entorno laboral (T)	0	96.000		
<b>Trabajo</b>	Por definir	Empresas beneficiarias de la formación en entorno laboral* (T)	0	3.940		
<b>Trabajo</b>	Generación y formalización del empleo	Emprendimientos solidarios dinamizados	1.179	1.600		

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
<b>Inclusión social</b>	Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad	Emprendimientos inclusivos acompañados a capitalizar**	45.707	82.907		
<b>Comercio, Industria y Turismo</b>	Productividad y competitividad de las empresas colombianas	Emprendimientos inclusivos fortalecidos	17.700	18.500		

\*Ocupados que cotizan a pensiones.

\*\*En la ficha técnica se incluirá la discriminación por sexo.

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## G. Juventud naranja: todos los talentos cuentan para construir país

Los jóvenes de hoy nacieron en los hogares beneficiarios de la política social tradicional de Colombia, pero en la política social moderna se buscará expandir sus oportunidades a través del acceso a formación para el trabajo, educación técnica, tecnológica y educación superior, mediante estrategias y programas para su inclusión a mercados no solo de trabajo formal, sino también de emprendimientos.

La población joven es eslabón clave para el desarrollo social y productivo del país, por ser un grupo poblacional que contribuye en un 30 % a la población en edad de trabajar del país y representa oportunidades en términos de innovación productiva. Sin embargo, la falta de aprendizaje en competencias laborales del sistema educativo formal y el bajo logro educativo de los jóvenes forman barreras de acceso al mercado laboral y limitan el acceso de este grupo poblacional a mejores condiciones de vida.

Se estima que cerca del 21 % de los jóvenes entre los 15 y 24 años no tienen empleo, ni están estudiando o recibiendo algún tipo de capacitación<sup>92</sup>. Por su parte, el conjunto de jóvenes que logra

92 ILOSTAT, cifras de 2017 con base en Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE. Tomado de JUACO, Sistema Nacional de Información en Juventud y Adolescencia de Colombia.

acceder al mercado laboral se enfrenta a la informalidad, bajos salarios, condiciones de contratación poco favorables o trabajo infantil<sup>93</sup>.

De acuerdo con el diagnóstico sobre las condiciones de la juventud elaborado en el Documento CONPES 173 de 2014, los jóvenes en Colombia no logran hacer una transición exitosa del mundo académico a la vida laboral. La tasa de cobertura educativa en los ciclos de básica y media ha aumentado, pese a ello, todavía no se logra garantizar el acceso universal y, más aún, en términos de calidad no ha habido mejoras sustanciales. Como aspecto adicional, la tasa de cobertura de educación superior es muy baja y refleja desigualdades entre los jóvenes que logran acceder y los que no (DNP, Documento CONPES 173, 2014c).

## 1. DIAGNÓSTICO

Los jóvenes en Colombia conforman un grupo poblacional significativo que se concentra sobre todo en las zonas urbanas del país<sup>94</sup>. De acuerdo con las cifras del año, se estima que el 26 % de la población en Colombia son jóvenes entre los 14 y 28 años<sup>95</sup>, lo que equivale a 12.768.157 de personas<sup>96</sup>; el 51 % de ellos son hombres (6.518.956), mientras que el 49 % son mujeres (6.249.201). Según el DANE, durante el trimestre julio-septiembre de 2018, la tasa de desempleo juvenil fue de 16,5 %, situándose para los hombres en 12,7 % y para las mujeres en 21,6 %. Adicionalmente, se estima que un 21 % de los jóvenes (2.600.000) son 'ninis', es decir jóvenes que ni estudian ni trabajan y, por tanto, permanecen expuestos a riesgos y están excluidos del progreso social y económico del país, con el agravante de que el 71 % de ellos son mujeres.

De igual forma, en 2017, un 27,9 % de los jóvenes (3.400.000) estaban dedicados exclusivamente a estudiar y el 39,2 % exclusivamente a trabajar (4.800.000). De estos últimos, se resalta que, entre los 14 y 21 años, el 20,8 % se dedica exclusivamente a trabajar, es decir, 1.300.000 de jóvenes de este rango se encuentran por fuera del sistema educativo cuando deberían estar accediendo con dedicación exclusiva o alternando sus estudios con sus primeras experiencias laborales (tabla III-12).

93 Según cálculos del DNP con base en la GEIH del DANE, para el año 2017 se estimó que de los menores que trabajan en el país el 70,8 % se hallan en el rango de edad entre los 14 y los 17 años, equivalente a 564.100 adolescentes que se encuentran en situación de trabajo infantil, muchos de los cuales en condiciones que no favorecen su desarrollo.

94 Se estima que solo el 22 % de la población joven vive en las zonas rurales del país (DNP, 2014b).

95 Este rango de ajusta a la definición de joven en la Ley 1622 de 2013: Estatuto de ciudadanía juvenil.

96 De acuerdo con las proyecciones poblacionales con base en el Censo General de 2005.

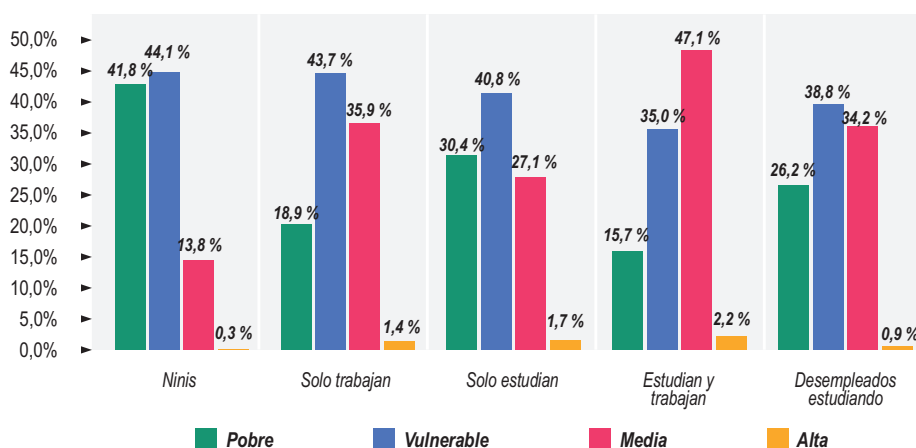
Tabla III-12. Distribución de la población joven, según estados, por rangos de edad, 2017

Estados	Rangos de edad (años)					
	De 14 a 21		De 22 a 28		De 14 a 28	
Ninis	1.261.501	19,2%	1.331.619	23,5%	2.593.120	21,2%
Solo trabajan	1.369.435	20,8%	3.430.832	60,5%	4.800.267	39,2%
Solo estudian	3.141.537	47,8%	272.892	4,8%	3.414.429	27,9%
Estudian y trabajan	649.195	9,9%	532.325	9,4%	1.181.520	9,7%
Desempleados estudiando	153.700	2,3%	98.785	1,7%	252.485	2,1%
<b>Total</b>	<b>6.575.368</b>	<b>100,0%</b>	<b>5.666.452</b>	<b>100,0%</b>	<b>12.241.819</b>	<b>100,0%</b>

Fuente. Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos SESS-DNP.

Las actividades que desarrollan los jóvenes también están relacionadas con sus ingresos. Por un lado, se observa que el 85,9 % de los jóvenes que ni estudian ni trabajan son pobres o están en situación de vulnerabilidad. Esta misma situación se refleja en los jóvenes que dedican su tiempo únicamente a trabajar: el 62,6 % se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad (gráfica III-24).

Gráfica III-24. Distribución de los jóvenes por actividad principal desagregado por clases, 2017



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos DNP.

A lo anterior se suman fenómenos como el embarazo temprano que cambia la trayectoria de vida de los jóvenes afectando significativamente su proceso de inclusión. En Colombia, un 18,5 % de las adolescentes de 15 a 19 años no asiste a un establecimiento educativo porque debe encargarse de los oficios del hogar y un 16,5 % no lo hace por razones de embarazo<sup>97</sup>. Esto conlleva a una mayor probabilidad de que los hombres se dediquen exclusivamente a trabajar o estudiar y trabajar. Para el caso de las mujeres la situación es más crítica puesto que se reducen sus probabilidades de

97 Encuesta de Calidad de Vida, 2017.



dedicarse únicamente a estudiar y se incrementan considerablemente las probabilidades de solo trabajar o ser ‘nini’ porque se vuelven las cuidadoras principales de sus hijos en ausencia de redes de apoyo (BID, 2018a).

El bajo acceso a educación es otra de las principales barreras que limitan la inclusión social y productiva de los jóvenes. La tasa de cobertura neta<sup>98</sup> por ciclos educativos evidencia pocas oportunidades de acceso adecuado para la población juvenil. El acceso a educación media de los jóvenes y adolescentes entre los 15 y 17 años es de 42,8 % (en 2017) y tan solo la mitad de los jóvenes entre los 17 y 21 años acceden a educación superior. La cobertura de educación superior entre este subgrupo de la población joven es del 52,8 %<sup>99</sup>. En este sentido, los jóvenes no logran acceder de manera oportuna al sistema educativo, y los que logran acceder no lo hacen en condiciones de calidad y pertinencia lo que tiene consecuencias sobre el desarrollo social y productivo de este grupo de población.

La población joven representa un tercio de la población en edad de trabajar; sin embargo, es un grupo que se enfrenta a pocas y precarias oportunidades laborales (tabla III-13). Durante el trimestre móvil julio-septiembre de 2018 la tasa de ocupación<sup>100</sup> de la población joven fue de 48 %, 10 puntos porcentuales menor a la tasa de ocupación nacional que se ubicó en 58 %. Además, la tasa de desempleo juvenil (16 %) es casi el doble de la tasa de desempleo para el total nacional (9 %). Esta situación puede ser más grave si se toma en cuenta que los jóvenes que logran acceder al mercado lo hacen bajo condiciones poco favorables: alta informalidad, bajos niveles de salarios y remuneración, condiciones contractuales desventajosas, trabajo infantil, entre otras (Documento CONPES 173 de 2014).

Tabla III-13. Estadísticas de mercado laboral para la población joven

Indicador	Nacional			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TGP	57,4	65,4	49,2	58,3	63,7	53,0	54,1	71,6	35,2
TO	48,0	57,1	38,6	47,8	54,3	41,2	48,7	66,9	28,8
TD	16,5	12,7	21,6	18,1	14,7	22,2	10,1	6,5	18,1
TD abierto	15,5	12,2	20,1	17,3	14,3	21,0	8,6	5,6	15,3
TD oculto	0,9	0,5	1,5	0,8	0,4	1,2	1,5	0,9	2,8
Inactivos	42,6	34,6	50,8	41,7	36,3	47,0	45,9	28,4	64,8
Porcentaje de la PET	31,6	32,6	30,6	31,7	33,3	30,3	30,9	30,2	31,7

TGP: tasa global de participación; TO: tasa de ocupación; TD: tasa de desempleo; TD abierto: tasa de desempleo abierto;

TD oculto: tasa de desempleo oculto; PET: población en edad de trabajar.

Fuente: DANE, GEIH (trimestre julio-septiembre de 2018).

98 La tasa de cobertura neta es igual a la población matriculada en un nivel educativo que tiene la edad normativa para cursar dicho nivel.

99 Datos a 2017 (Pacto por la equidad, línea C “Educación de calidad”).

100 La tasa de ocupación se define como el porcentaje de población en edad de trabajar que se encuentra ocupada.

Avanzar hacia la equidad incluye remover todas las formas de desigualdad y mejorar las condiciones de vida de los más vulnerables. En este sentido, se debe garantizar el acceso a más y mejores oportunidades sociales y productivas para la población joven de Colombia.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

Con el objetivo de promover la inclusión social, económica y política de los jóvenes que a su vez contribuya al desarrollo económico y social del país, se establecen los siguientes objetivos: (1) transición armónica de la infancia a la juventud; (2) garantizar el tránsito de los jóvenes de la educación media a la educación superior, técnica y tecnológica para promover la movilidad social y el cierre de brechas; (3) fortalecer la calidad y la pertinencia de la educación acorde a las expectativas de desarrollo social y productivo; (4) promover la inclusión laboral y productiva de los jóvenes; (5) implementar una estrategia dirigida a los jóvenes en donde se desarrollen actividades para fortalecer los proyectos de vida, las habilidades socioemocionales, la innovación y el liderazgo y (6) fortalecer la institucionalidad construida para favorecer la inclusión social, económica y política de los jóvenes.

### b. Estrategias

#### 1) **Objetivo 1. Transición armónica de la infancia a la juventud**

Con el fin de apoyar la construcción del proyecto de vida de los jóvenes desde su infancia, la línea B “Salud para todos” del Pacto por la equidad, propone entre otras acciones el desarrollo de una estrategia de transición de la niñez a la juventud y una estrategia de desarrollo naranja para la prevención de vulneraciones y el fortalecimiento familiar (ver recuadro).

## Pacto por la equidad, línea A “Primero las niñas y los niños”

### Objetivo 1. Optimizar el diseño institucional que facilite la coordinación nacional y fortalezca las responsabilidades territoriales

#### a) Renovación de la institucionalidad

Colombia Joven, MinTrabajo, el SENA, MinEducación, Prosperidad Social y el ICBF, elaborarán un documento de política en el que formularán una estrategia de transición de la niñez a la juventud e incluya la transformación del modelo de protección del adolescente trabajador hacia uno que promueva su desarrollo integral, vincule las estrategias de inclusión social y productiva, las rutas de acceso a la educación posmedia, los contratos de aprendizaje, la inclusión social de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad, de acuerdo con el Pacto por la inclusión de personas con discapacidad.

### Objetivo 2. Ampliar la atención integral de la primera infancia a la adolescencia, mejorar la focalización y consolidar los proyectos de vida

#### b) Atención integral en infancia y adolescencia

Se estructurará una Estrategia de Desarrollo Naranja que partirá de los programas del ICBF y realizará tránsitos con la oferta de Colciencias, Coldeportes y MinCultura, además de la existente en los territorios. En la adolescencia, los programas de infancia y adolescencia del ICBF incluirán un componente de desarrollo de competencias transversales y socioemocionales y realizará tránsitos con la oferta del MinTrabajo y el SENA.

## 2) Objetivo 2. Garantizar el tránsito de los jóvenes de la educación media a la educación superior, técnica y tecnológica para promover la movilidad social y el cierre de brechas

El acceso a la educación media y superior y el fortalecimiento de las competencias técnicas y socioemocionales aumentan la probabilidad de inserción de los jóvenes al mercado laboral y a empleos en condiciones de calidad. De esta manera, la apuesta por una educación media con calidad, el impulso a una educación superior incluyente y la ampliación de cobertura del Programa Jóvenes en Acción son objetivos esenciales que se desarrollan de las líneas C “Educación de calidad” y K “Reducción de la pobreza” del Pacto por la equidad.

## Pacto por la equidad, línea C “Educación de calidad”

### Objetivo 3. Apuesta por una educación media con calidad y pertinencia para los jóvenes colombianos

#### Estrategias:

- Fortalecimiento de las trayectorias previas.
- Consolidación de competencias socioemocionales, ciudadanas y financieras para la construcción del proyecto de vida.
- Orientación socioocupacional.
- Reenfoque de los programas de articulación.

[...]

**Pacto por la equidad, línea C “Educación de calidad”****Objetivo 5. Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad****Estrategias:**

- Fortalecimiento de la educación superior pública.
- Financiación de la educación superior.
- Gradualidad en la gratuidad en el acceso a educación superior para población vulnerable.
- Reconocimiento de la excelencia académica.
- Cierre de brechas regionales y urbano-rurales.
- Educación virtual.
- Fortalecimiento del sistema de aseguramiento de la calidad.
- Formación de capital humano de alto nivel.

**Pacto por la equidad, línea K “Reducción de la pobreza”****c) Rediseño y escalamiento del programa Jóvenes en Acción**

La evaluación de impacto del programa Jóvenes en Acción evidencia resultados positivos durante el proceso formativo y mejoras en la empleabilidad de los jóvenes que fueron atendidos. En virtud de estos hallazgos, Prosperidad Social ampliará la cobertura del programa y beneficiará a 500.000 jóvenes adicionales en el siguiente cuatrienio, de acuerdo con la demanda del mercado laboral y la oferta de formación y educación, incrementando la permanencia en estos programas y fortaleciendo las competencias socioemocionales que faciliten su inserción social y laboral.

**3) Objetivo 3. Fortalecer la calidad y la pertinencia de la educación acorde a las expectativas de desarrollo social y productivo**

Con el fin de desarrollar una política de formación de talento humano que permita a los jóvenes disponer de una educación con calidad y pertinencia, se desarrollarán las siguientes estrategias:

**a) Fortalecimiento y articulación institucional para el diseño e implementación del Subsistema de Formación para el Trabajo**

- Crear el Subsistema de la Formación para el Trabajo, constituido por toda aquella oferta de educación y formación técnica y vocacional que da respuesta a las ocupaciones requeridas en el mundo laboral.
- MinTrabajo, en articulación con las entidades del orden nacional, liderará la construcción de una plataforma de información en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones. Esta debe proporcionar información a los individuos, empresas y proveedores de educación y formación para el trabajo sobre el contexto laboral.

- MinTrabajo direccionará y promoverá la gestión y formación por competencias en ámbitos empresariales. Se hará especial énfasis en esquemas de formación dual, se apoyarán las unidades vocacionales de aprendizaje en empresa (UVAES) y las diversas prácticas de los aprendices en ámbitos laborales.
- MinTrabajo facilitará las transiciones laborales de los jóvenes, a través de prácticas laborales para que estos adquieran experiencia laboral relacionada con su campo de estudio, reduciendo las brechas de empleabilidad. De la misma manera, promoverá el desarrollo de prácticas laborales en otros niveles de formación como los programas de educación para el trabajo y desarrollo humano, así como los programas de formación profesional integral del Sena.
- MinTrabajo, MinAgricultura y MinEducación, junto con Prosperidad Social y el Sena, en concordancia con las acciones de la línea C “Educación de calidad” del presente pacto, definirán una estrategia para cualificar los programas de articulación que se desarrollan en la educación media en las zonas rurales, con el propósito de ofrecer formación pertinente para los jóvenes del campo, que sirva para la profundización de competencias más acordes con sus intereses y las necesidades del entorno.
- Adicionalmente, en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones, MinTrabajo tendrá en cuenta las competencias laborales digitales dentro del subsistema de certificación de competencias laborales.
- Como complemento, en el Pacto por la transformación digital se desarrolla la siguiente estrategia para la generación de competencias digitales que será liderada por MinTIC:
  - » MinTIC promoverá la formación en habilidades digitales básicas y herramientas, aplicaciones y contenidos que les permita usar productivamente el entorno digital para solucionar sus problemas, generar ingresos, acceder a transacciones de comercio electrónico y desarrollar sus actividades diarias. Así mismo, impulsará estrategias para reducir barreras para la adquisición de bienes y servicios digitales, generar habilidades digitales (transversales a toda la población y productivas con enfoque regional, que reconozcan la diversidad cultural y geográfica, y que impulse el desarrollo de ecosistemas de emprendimiento digital en los territorios); fortalecer y simplificar servicios de interacción con el Estado (trámites) por canales digitales y, finalmente, generar confianza hacia el entorno digital mediante estrategias sobre seguridad digital.

#### **4) Objetivo 4. Promover la inclusión productiva de los jóvenes**

Reducir significativamente la tasa de desempleo juvenil es un objetivo que se alcanzará mitigando sus barreras de entrada al mercado laboral, es decir, mediante intervenciones más profundas en el sector trabajo. Por tanto, se propone:

##### ***a) Fortalecer programas para la vinculación laboral de los jóvenes***

Para la implementación de esta estrategia, MinTrabajo desarrollará la correspondiente reglamentación para que las Cajas de Compensación Familiar destinen los recursos necesarios del

Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC). Con base en lo anterior, se plantean las siguientes estrategias:

- MinTrabajo promoverá, a través del Programa Estado Joven, prácticas laborales en entidades públicas del orden nacional y territorial ampliándolo a otros niveles de formación como formación para el trabajo y desarrollo humano y programas de formación profesional integral del SENA.
- MinTrabajo, en articulación con el Sena y la Unidad del Servicio Público de Empleo, diseñará servicios especializados de gestión de colocación de empleo, en el marco del Modelo de Inclusión Laboral, con el propósito de motivar a las mujeres jóvenes a ampliar sus procesos de búsqueda de empleo y a que se capaciten en sectores tradicionalmente masculinizados, como la construcción, la agricultura y la industria (línea B del Pacto de equidad para las mujeres).
- MinTrabajo rediseñará el Programa 40.000 Primeros Empleos, a partir de las recomendaciones presentadas por la evaluación de su impacto, con el fin de seguir fortaleciendo los programas que mitiguen la barrera de la experiencia laboral en los jóvenes<sup>101</sup>.

Adicionalmente, MinTrabajo promoverá la generación de empleo para la población joven sin experiencia laboral a través de su vinculación en entidades públicas cuando estas adelanten modificaciones a su planta de personal.

De igual manera, la promoción de emprendimientos sostenibles es una de las vías para la inclusión laboral de los jóvenes. Para esto, se resaltan las siguientes estrategias desarrolladas de la línea F “Trabajo decente” del Pacto por la equidad.

### **Pacto por la equidad, línea F “Trabajo decente”**

**Objetivo. Promover la generación de ingresos y la inclusión productiva de la población vulnerable y en situación de pobreza, en contextos urbanos y rurales a través del emprendimiento y su integración al sector moderno**

- Diseño de rutas integrales para la inclusión productiva de la población joven en situación de pobreza y vulnerabilidad. Se diferenciarán estrategias urbanas y rurales.
- Estrategia para municipios intermedios, ciudades y aglomeraciones: programas de emprendimiento y microfranquicias que generen encadenamientos inclusivos.
- Estrategia para emprendimientos no agropecuarios en municipios rurales y rurales dispersos: creación de incentivos para que el sector privado y el sector público participen activamente en la generación de encadenamientos productivos en la economía rural.
- Estrategias para emprendimientos agropecuarios: promover la creación y fortalecimiento de los esquemas asociativos que tengan una vocación empresarial agropecuaria.

101 Esta acción fue propuesta por el Consejo Nacional de Planeación (CNP).

Por su parte, MinAgricultura adelantará la formulación de la política de gestión en la provisión de bienes públicos rurales no sectoriales al desarrollo rural. Esta política incorpora la creación del Programa de Jóvenes Extensionistas Rurales<sup>102</sup>. A su vez, pretende crear oportunidades a los jóvenes rurales e integración generacional para quienes decidan permanecer en el campo.

### **5) Objetivo 5. Implementar una estrategia dirigida a los jóvenes que desarrolle actividades para fortalecer los proyectos de vida, las habilidades socioemocionales, la innovación y el liderazgo**

Colombia Joven, en articulación con las entidades del orden nacional y territorial, coordinará técnicamente la implementación de SACÚDETE, una estrategia que busca contribuir al cierre de brechas y la equidad, mediante el acompañamiento y el acceso a la información y al conocimiento por parte de los jóvenes, preparándolos para asumir los retos y participar de las oportunidades que traen las nuevas economías en el marco de la Cuarta Revolución Industrial. La implementación de la estrategia SACÚDETE permitirá que los adolescentes desarrollen en forma integral talentos individuales a través del aprovechamiento del tiempo libre, la consolidación de los proyectos de vida y el fortalecimiento de lazos familiares y de capital social.

Las entidades vinculadas a la estrategia SACÚDETE son: MinCIT, MinJusticia, MinTrabajo, MinCultura, MinSalud, MinAmbiente, MinEducación, MinTIC, MinAgricultura, DNP, Prosperidad Social, Colciencias, DANE, Sena, ICBF y Coldeportes.

La estrategia de desarrollo naranja, relacionada en la línea B “Salud para todos” del Pacto por la equidad, liderada por el ICBF, incluye acciones con la estrategia SACÚDETE de tal manera que su oferta de servicios se articule con las de Colciencias, Coldeportes, el MinCultura y la propia del ICBF. Además, MinSalud fortalecerá los gobiernos locales en la identificación y generación de alertas en intentos de suicidio, violencias e intoxicaciones por sustancias psicoactivas, que permita reconocer a la población susceptible de ser vinculada a la estrategia SACÚDETE.

**También de manera articulada, se implementarán otras estrategias como las siguientes:**

- MinSalud, en el marco de los procesos de desarrollo de capacidades y coordinación intersectorial del PDSP, contribuirá en la generación de capacidades para la toma de decisiones de la población participante en SACÚDETE, de sus familias y comunidades. Se realizará en un marco de derechos y mediante la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, de salud mental y convivencia y de hábitos saludables que eliminen prácticas nocivas, relaciones inequitativas, situaciones de violencia y contextos de vulnerabilidad.
- El modelo de Servicios de Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes (SSAAJ) de MinSalud, incorporará la ampliación mediante servicios extramurales, de un componente de prevención y promoción dentro de los SACÚDETE, que consiste en el fomento del autocuidado, la sexualidad

102 Establecido en la Resolución 464 de 2017, por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

responsable y los derechos sexuales y reproductivos de los adolescentes y jóvenes para la toma de decisiones informadas.

- En el marco de las intervenciones de la Gestión en Salud Pública y las Intervenciones Colectivas, las entidades territoriales apoyarán a los SACÚDETE con información acerca de estrategias para el fomento de entornos saludables incluyentes, prácticas y hábitos saludables, establecimiento de redes sociales, colectivas y familiares, significativas y de apoyo.

## **6) Objetivo 6. Fortalecer la institucionalidad construida para favorecer la inclusión social, económica y política de los jóvenes**

Para garantizar la inclusión social de los jóvenes como sujetos de derechos, con participación en las decisiones políticas, sociales y económicas que se tomen en sus territorios, se desarrollarán las siguientes estrategias:

### *a) Instancias y herramientas para la política de juventud*















- Las entidades públicas del orden nacional y territorial fortalecerán la oferta juvenil, de manera que deberán garantizar la inclusión de jóvenes en los programas que, por su objeto, permitan su participación o crear programas específicos en la materia. Así mismo, deberán divulgar la información correspondiente a través de Colombia Joven y establecer indicadores frente al particular, reportar la información al DNP y Colombia Joven. Las entidades del orden nacional, responsables de la implementación de esta estrategia, serán, entre otras: MinInterior, MinJusticia, MinAgricultura, MinEducación, MinSalud, MinTrabajo, MinTIC, MinCultura, MinCIT, Cancillería, MinAmbiente, DNP, Prosperidad Social, Colciencias, DANE, Sena, ICBF y Coldeportes.
- Colombia Joven y el DNP dinamizarán el funcionamiento del Sistema Nacional de Juventud, a través de la puesta en marcha del Consejo Nacional de Políticas Públicas de Juventud, instancia encargada de articular la definición, seguimiento y evaluación de las políticas de prevención, protección, promoción y garantía de los derechos de los y las jóvenes a nivel Nacional<sup>103</sup>.
- Con el objetivo de fortalecer el Subsistema de Participación de las Juventudes, Colombia Joven promoverá los espacios de participación.
- Colombia Joven coordinará la elaboración de un documento de política pública que contenga los lineamientos políticos, sociales, económicos y culturales que permitan el goce efectivo de los derechos de los jóvenes y fortalezcan su participación en los diversos escenarios.
- El DNP, con el apoyo de MinTrabajo, MinEducación, el ICBF y Colombia Joven, diseñará e implementará un Sistema de Seguimiento a la Juventud, que tendrá como propósito identificar las trayectorias educativas, laborales y servicios de bienestar familiar, mediante la articulación de registros administrativos de diferentes instituciones que conduzcan a la construcción de una

103 Esta acción fue propuesta por el Consejo Nacional de Planeación (CNP).











política pública cada vez más pertinente para los jóvenes. Para efectos del análisis de la información que arroje el Sistema de Seguimiento a la Juventud, se establecerán alianzas con actores de la academia, del sector privado y de cooperación internacional y se desarrollará en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones en lo que respecta a las trayectorias educativas y laborales.

### 3. METAS

Indicadores de resultado							
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundaria)		
Trabajo	Tasa de desempleo juvenil	16,6 %	14 %				
Trabajo	Colocaciones de jóvenes a través del Servicio Público de Empleo	248.000	875.000				
Trabajo	Porcentaje de jóvenes que no estudian y no tienen empleo	21,2 %	17,6 %				
Salud y Protección Social	Prevalencia de consumo de drogas ilícitas en edad escolar	10,97 %	9,8 %				

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Trabajo	Estado Joven	Jóvenes beneficiarios del Programa Estado Joven	5.921	17.763		 
Presidencia	Estrategia SACÚDETE	Nodos SACÚDETE creados	0	140		 

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Presidencia	Estrategia SACÚDETE	Jóvenes beneficiados de la estrategia SACÚDETE	0	400.500		

Fuente: DNP, sectores.

## H. Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores

Buena parte del progreso del país se refleja en el grado de bienestar de las personas que se encuentran en la última etapa de su vida. El que los adultos mayores accedan a los servicios y bienes para enfrentar sus situaciones o necesidades particulares significa un gran logro de inclusión social y productiva, obtenido gracias a los esfuerzos realizados en varios periodos de la vida y por el accionar, tanto del aparato estatal y de la economía como de la propia persona.

La disminución de las capacidades físicas y mentales de los adultos mayores los hace menos productivos frente a los grupos con mejores estados de salud y vigor, lo cual conlleva una mayor dependencia económica y falta de autonomía. También requieren mayor atención y cuidado debido a su creciente dependencia funcional y propensión a las enfermedades. A la vez, representan un gran potencial de desarrollo. Pueden aportar sus saberes y experiencias en diferentes campos de la sociedad: procesos productivos, divulgación cultural, protección de saberes ancestrales, espacios de educación y formación, convivencia pacífica, entre otros, con base en principios de respeto, justicia y equidad.

El objetivo general de la política pública para la vejez será brindar oportunidades efectivas a los adultos mayores para que tengan una vida activa, saludable y con seguridad económica, tanto en las áreas rurales como urbanas. Para lograrlo se requieren acciones desde los campos de la salud, la educación/formación, la recreación, el deporte y el trabajo. Igualmente, es necesario desarrollar una oferta de servicios de cuidado y mejorar aspectos institucionales, tanto a nivel nacional como territorial. Concretar estas acciones permitirán que dicha política tenga realmente un enfoque de derechos humanos, de envejecimiento activo y de inclusión social y productiva.

# 1. DIAGNÓSTICO

## a. Más personas en vejez con necesidades crecientes

A 2017 los adultos mayores de 60 años en Colombia sumaron 5.900.000 personas. El 21,5 % de los adultos mayores viven en la zona rural, 54,5 % son mujeres y en conjunto representan 11,8 % del total de la población. Este grupo ha venido ganando participación y se prevé que hacia 2050 representen un 23 % del total de la población del país (Fedesarrollo & Saldarriaga Concha, 2015). Ese aumento en la participación se debe básicamente a la disminución de la fecundidad, que pasó de 6,8 en 1965 a 1,8 en 2018, y al aumento de la esperanza de vida al nacer, la cual pasó de 60,1 a 74,6 años, respectivamente.

La evolución de la esperanza de vida significa que las condiciones en la vejez han mejorado. Sin embargo, otros indicadores muestran que los adultos mayores enfrentan muchas carencias. Un 18,3 % de ellos están en situación de pobreza y un 5,1 % en pobreza extrema, y se presenta la situación más difícil en las zonas rurales. Además, se estima que un 20 % de los adultos mayores no reciben ningún tipo de ingreso (Merchán, 2015). Por otra parte, se observa que un 19,4 % de los adultos mayores vive en un hogar pobre, según la medición multidimensional, y este indicador es de 12,9 % para los territorios urbanos y de 42,6 % para los rurales.

Esas condiciones precarias de ingresos y bienestar de los adultos mayores se deben a su imposibilidad de generar un flujo de ingresos autónomo y suficiente derivado, bien sea del trabajo (debido a la disminución natural de sus capacidades físicas y mentales) o de rentas provenientes de inversiones o ahorros hechos en etapas previas (como arriendos, utilidades o pensiones). También se debe a la falta de mejores mecanismos estatales. En Colombia estos mecanismos se agrupan en el Sistema de Protección Económica para la Vejez, del cual hace parte el Sistema General de Pensiones, de baja cobertura e inequitativo, con sus Servicios Sociales Complementarios. Estos últimos comprenden el Programa de Colombia Mayor, que otorga subsidios monetarios a adultos mayores en estado de pobreza, y el reciente Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEP), que incentiva el ahorro para la vejez en personas en edad de trabajar con ingresos por debajo del salario mínimo. Sin embargo, es necesario fortalecer estos mecanismos que ya vienen operando.

La disminución natural de las capacidades conlleva, entre otros aspectos, una menor participación en el mercado laboral. Mientras que en otros grupos etarios las tasas de participación y de ocupación están alrededor del 80 %, en los adultos mayores esos indicadores solo llegan al 37 %. Entre aquellos adultos mayores que consiguen empleo, un 69 % se ocupa por cuenta propia y solo un 15 % como asalariado. Por otra parte, un 27 % percibe ingresos cuyo monto promedio representa un 95 % del salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) y un 11 % recibe en promedio 169 % del SMMLV por concepto de arriendos.

Por su parte, los esquemas estatales tienen una cobertura de 56,4 % (tabla III-14) de las personas en edad pensionable, compuestos principalmente por las pensiones (31,1 %) y los subsidios asistenciales (23,9 %). Estos últimos son los otorgados por el Programa Colombia Mayor cuyo monto máximo solo representó en 2017 un 64 % de la línea de pobreza extrema, un 30 % de la línea de pobreza y un 10 % del SMMLV.

Esa disminución de capacidades también genera la necesidad de un mayor cuidado para los adultos. Se estima que 1.500.000 mayores de 60 años son sujetos de cuidado (línea C “Educación de calidad” del Pacto por la equidad). Sin embargo, aún no existe un sistema de cuidado integral para esta población ni tampoco mayor información sobre la oferta de servicios a nivel territorial.

Aunque se identifican grandes avances en el sistema de salud en cuanto a disminución de morbilidad y multimorbilidad, estos no son suficientes para garantizar un envejecimiento activo y saludable. Se requieren diversas acciones de otros sectores. Pocas políticas afirmativas han sido implementadas, y no se cuenta con mayor información sobre la cobertura en servicios de recreación, deporte, y educación. Estos servicios contribuyen a mejorar los entornos sociales de los adultos mayores, dado que les da la posibilidad de conectarse con escenarios públicos institucionalizados a través de programas, grupos y organizaciones, lo que se constituye en referente de satisfacción, sentido de pertenencia y validación de la utilidad social que gratifica la vida (MinSalud, 2015).

En el aspecto institucional se evidencian bastantes carencias. No se han desarrollado ni implementado las medidas contempladas en las normas de protección a la vejez. Tampoco existen diagnósticos comprensivos sobre la oferta de servicios y la capacidad de financiación en los diferentes órdenes territoriales. También se observa una falta de armonización entre los esquemas de protección económica y el resto de servicios para la vejez, lo que es necesario para poder trazar rutas de atención integral. Incluso, dentro de los mismos mecanismos de protección económica existe una divergencia de incentivos que induce al arbitraje entre esquemas de ahorro los regímenes de pensiones de prima media con prestación definida y el de ahorro individual de pensiones, con el agravante de que con frecuencia los ahorradores toman las decisiones sin la información suficiente, lo que los conduce a resultados adversos, principalmente a las personas de menores ingresos. Esto les perjudica y les acarrea grandes riesgos de caer en la pobreza.

Adicionalmente, la información para pensionarse es deficiente y los arreglos institucionales para el reconocimiento de las pensiones a las personas más pobres, que requieren del complemento de la Garantía de Pensión Mínima, son complejos. Sin embargo, tanto el Régimen de Prima Media como el Régimen de Ahorro Individual, el Fondo Común de Naturaleza Pública de Colpensiones y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima permiten que los trabajadores con ingresos menores logren obtener un beneficio pensional.

Así mismo, es indispensable que el sistema general de pensiones unifique sus reglas para el reconocimiento de pensiones y el otorgamiento de beneficios; y que estas estén ligadas a las cotizaciones efectuadas, con el fin de cumplir los objetivos de equidad y justicia social promovidos por este Plan Nacional de Desarrollo.

Tabla III-14. Situación de las personas mayores de edad frente a los esquemas de protección para la vejez en Colombia. 2018

Grupos de poblaciones	Población en edad de ahorrar para pensión*		Población en edad igual o mayor a la de pensión**		TOTAL ***	
	Población	%/pob. total	Población	%/pob. total	Población	%/pob. total
<b>Población total</b>	<b>28.049.463</b>	<b>100,0</b>	<b>6.330.144</b>	<b>100,0</b>	<b>34.379.607</b>	<b>100,0</b>
Ocupados	19.373.913	69,1	2.210.069	34,9	21.583.982	62,8
Cotizantes a pensiones	8.581.596	30,6	86.683	1,4	8.668.279	25,2
Ahorradores a BEPS	450.512	2,3		0,0	450.512	1,3
Pensionados	250.186	2,9	1.967.767	31,1	2.217.953	6,5
Renta Vitalicia BEPS			7.355	0,1	7.355	0,0
Total población potencial Colombia Mayor	638.221		3.498.117	55,3	4.136.338	12,0
Beneficiarios efectivos	3.617		1.511.100	23,9	1.514.717	4,4
Sin cobertura	634.604		1.987.017	31,4	2.621.621	7,6
Pob. no potencial de Col. Mayor sin cubrir			770.222	12,2	770.222	2,2
<b>Subtotal sin cobertura</b>	<b>18.767.169</b>	<b>66,9</b>	<b>2.757.239</b>	<b>43,6</b>	<b>21.524.408</b>	<b>62,6</b>
<b>Subtotal con cobertura</b>	<b>9.285.911</b>	<b>33,1</b>	<b>3.572.905</b>	<b>56,4</b>	<b>12.855.199</b>	<b>37,4</b>
% cobertura/ocupados	48	-				

\* Hombres de 18 a 61 años y mujeres de 18 a 56 años.

\*\* Hombres de 62 años y más y mujeres de 57 y más.

\*\*\* Hombres y mujeres mayores de 18 años.

Fuente: DNP con base en Superintendencia Financiera, MinHacienda y DANE.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

Con el fin de brindar oportunidades efectivas a los adultos mayores para que tengan una vida activa, saludable y con seguridad económica, tanto en las áreas rurales como urbanas, se proponen los siguientes objetivos: (1) aumentar los ingresos de los adultos mayores y su independencia económica; (2) suministrar servicios de cuidado oportunos, suficientes y de calidad para los adultos mayores; (3) brindar oportunidades para que los adultos mayores tengan una vida activa y saludable y (4) disponer de una institucionalidad eficiente para la atención efectiva de los adultos mayores.

## b. Estrategias

### 1) **Objetivo 1. Aumentar los ingresos de los adultos mayores y su independencia económica**

#### *a) Promoción del acceso a esquemas de protección económica e inclusión laboral*

MinTrabajo, en coordinación con MinHacienda y el DNP, promoverá el desarrollo de instrumentos para aumentar la protección económica de la vejez. Con esto se debe garantizar que las personas en edad laboral estén afiliadas al sistema de pensiones o vinculadas a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs) (línea F “Trabajo decente” del Pacto por la equidad), para que efectivamente tengan ahorros para atender sus gastos en la vejez. Igualmente, evaluará y propondrá el desarrollo de instrumentos para facilitar la generación de rentas en la vejez, a través de mecanismos en los mercados de capitales. Y, para quienes lleguen a la vejez en situación de pobreza, se deberá garantizar su protección a través de mecanismos solidarios.

Estas mismas entidades desarrollarán diversos tipos de incentivos de ahorro para la vejez, con énfasis en los BEPs. Para estos se establecerán incentivos e instrumentos de carácter solidario para fortalecer el capital que financia las rentas vitalicias en aquellos casos donde el beneficiario no cumpla con los requisitos para acceder a una pensión, con los recursos destinados a indemnizaciones sustitutivas o devolución de saldos en el sistema pensional, solo cuando el beneficiario no cumpla las condiciones para el acceso a una pensión. A su vez, MinTrabajo promoverá mecanismos de estímulo al ahorro pensional voluntario que cobijen a toda la población y estén debidamente integrados al sistema de protección a la vejez, así mismo, evaluará y definirá mecanismos de solidaridad para el financiamiento de estos programas.

MinTrabajo, en coordinación con MinHacienda y el DNP, promoverá modificaciones normativas para mejorar el sistema de protección a la vejez. De ser necesario, se debe permitir la flexibilización de las condiciones con las que se accede a la seguridad social, en particular para quienes devenguen ingresos inferiores a un salario mínimo, en concordancia con el piso mínimo de protección social. Se deberá superar la competencia entre el Régimen de Prima Media y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad; se buscará que se complementen para eliminar los incentivos que los hacen incompatibles. En estas medidas registrarán criterios actuarialmente justos y financieramente sostenibles.

El Gobierno garantizará que las prestaciones reconocidas por el Sistema de Seguridad Social integral, a través de cualquiera de sus sistemas, se apliquen de manera articulada con el fin de evitar duplicidades, de tal forma que se aumenten la eficiencia y, por esta vía, las coberturas. La articulación deberá realizarse bajo los principios de universalidad, eficiencia, solidaridad y sostenibilidad estipulados en la Ley 100 de 1993. Por tanto, deberá tenerse especial cuidado en evitar la duplicidad de prestaciones con idéntica función de protección sobre una misma persona. En este sentido, se evitará, por ejemplo, que una misma persona reciba simultáneamente pensiones de vejez y de invalidez tanto de origen común como laboral. Todo esto responde a que las prestaciones

reconocidas en el marco del Sistema de Seguridad Social deben estar acordes con los diferentes riesgos de la población de forma equitativa como lo ha señalado la Corte Constitucional (Sentencia C674/2001).

Es importante tener presente que la protección a la vejez responde a un esfuerzo de ahorro, mientras que el de invalidez y muerte, tanto de origen común como laboral, requieren un esfuerzo de financiación que responde a un principio de mutualidad.

MinTrabajo mejorará la divulgación y entendimiento del sistema de protección para la vejez. Impulsará acciones de educación financiera que fortalezcan la cultura del ahorro para la vejez en el marco de la Política Nacional de Educación Económica y Financiera (línea C “Educación de calidad” del Pacto por la equidad). También mejorará el conocimiento de las personas sobre los mecanismos disponibles según su situación de empleo y su nivel de ingresos. Se hará énfasis en el tema de traslado de recursos de indemnización sustitutiva de la pensión de vejez y devolución de saldos al programa de BEPs, como la primera opción del solicitante para garantizar la protección de su vejez; en todo caso el ahorrador podrá optar por la devolución de saldos.

Desarrollará un protocolo de atención al ciudadano que incluya acciones de información y formación sobre sistemas de protección social, según el nivel de ingresos de las personas y el máximo aprovechamiento de la afiliación a pensiones o la vinculación a BEPs como esquemas de protección de la vejez para que el ciudadano aprenda a movilizarse entre ellos, según su situación laboral a lo largo de la vida.

MinTrabajo también aumentará la eficiencia administrativa, promoverá la reducción de costos operacionales, una mejor articulación entre los actores y la mejora en los sistemas de información de los subsistemas del Sistema de Protección económica para la Vejez.

Por otra parte, las personas de bajos ingresos que no logren acceder a pensiones ni a BEPs, mantendrán la opción de ser beneficiarias del programa Colombia Mayor, el cual debe aumentar su cobertura y nivel de beneficios, y la entrega de los subsidios pasará de ser bimestral a mensual. En todo caso, en el mediano plazo Colombia deberá tender a que la mayoría de sus adultos mayores estén protegidos con ingresos derivados de los ahorros o inversiones efectuados en las etapas anteriores más productivas.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), MinAgricultura y MinCIT, garantizarán que en cumplimiento de sus acciones de apoyo al emprendimiento (de acuerdo con lo planteado en la Línea F “Trabajo decente” el Pacto por la equidad), se promueva la participación de los adultos mayores en iniciativas de negocio. Esto permite aprovechar los conocimientos y experticia de los adultos mayores, a la vez que fortalece sus relaciones intergeneracionales y mejora sus ingresos.

De la misma manera, MinTrabajo deberá desarrollar rutas para el emprendimiento en coordinación con otros ministerios o entidades sectoriales. En los dos casos esto debe ir acompañado de estrategias de capacitación y reentrenamiento.

## **2) Objetivo 2. Suministrar servicios de cuidado oportunos, suficientes y de calidad para los adultos mayores**

### *a) Establecer pautas sobre la oferta de servicios y la formación de talento humano para el cuidado*

- DPS, Presidencia de la República, el DNP y MinSalud, establecerán los lineamientos para la creación de oferta de cuidado para los adultos mayores, particularmente para aquellos con demencia y dependencia funcional. Esto incluye establecer los estándares mínimos de calidad para la oferta pública y privada de cuidado en la vejez.
- MinEducación y MinTrabajo fomentarán la educación y la formación de talento humano para la atención y el cuidado de los adultos mayores. Acorde con sus funciones, deberán estimar las necesidades de talento humano, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, a nivel local y departamental, en consideración con los aspectos culturales de las regiones.

También deberán implementar acciones para responder oportunamente con la oferta de educación y la formación de cuidadores, la certificación de competencias y Servicio Público de Empleo. Además, deberán hacer especial énfasis en la capacitación de los adultos mayores que ejercen el rol de cuidadores, con los debidos ajustes metodológicos (línea C “El cuidado” del Pacto para la equidad de las mujeres).

## **3) Objetivo 3. Brindar oportunidades para que los adultos mayores tengan una vida activa y saludable**

### *a) Establecimiento de acciones desde los sectores de salud, educación, formación y recreación para mejorar la vida de los adultos mayores*

- MinSalud establecerá lineamientos para que los municipios, departamentos, entidades promotoras de salud e instituciones prestadoras de salud ejecuten acciones de prevención para disminuir la morbilidad y multimorbilidad de los adultos mayores. También promoverá que estos lineamientos se desarrollen en los Centros de Vida, los Centros Día y los Centros de Bienestar del Anciano.
- MinSalud y MinEducación impulsarán la oferta de formación de posgrado en geriatría y en estudios interdisciplinarios en gerontología, con altos estándares de calidad. Estas acciones se harán teniendo en cuenta las necesidades de atención de los adultos mayores a nivel local.
- MinEducación, en el marco de las estrategias establecidas en la línea C “Educación de calidad” del Pacto por la equidad, diseñará e implementará modelos de educación flexible para adultos mayores en los territorios urbanos y rurales. Igualmente, adaptará los contenidos y metodologías pedagógicas acorde con las particularidades de los adultos por atender y hará énfasis en el manejo de nuevas tecnologías con el fin de cerrar la brecha tecnológica de tipo generacional.



- Así mismo, MinTrabajo y el Sena promoverán la incorporación de adultos mayores en los procesos de transmisión de conocimientos. Esto permitirá aprovechar el conocimiento y legado de las viejas generaciones a la vez que les retribuirá tanto en reconocimiento como en ingresos.
- Coldeportes consolidará y ampliará las estrategias de promoción de la actividad física, deportiva y de recreación para las personas adultas y adultas mayores. De esta manera, cada certamen o evento deportivo o recreativo que se realice a nivel local, deberá contemplar eventos específicos para las personas mayores o su incorporación en este tipo de actividades. La entidad deberá promover que diversas instancias y organizaciones, como las juntas de acción comunal, las secretarías de desarrollo social y las cajas de compensación, desarrollen actividades culturales, deportivas y de recreación para las personas mayores (línea I “Deporte y recreación” de este Pacto por la equidad).



#### **4) Objetivo 4. Disponer de una institucionalidad eficiente para la atención efectiva de los adultos mayores**

##### *a) Instancias, instrumentos y normas que apuntan a la protección de los adultos mayores*





- Las entidades del Gobierno nacional pertenecientes al Consejo Nacional del Adulto Mayor activarán dicho Consejo y armonizarán la normatividad para hacer efectivas las medidas contempladas en las políticas y normas sobre envejecimiento y vejez, y hacer realidad el suministro de los servicios sociales para esta población. Esto implica medidas como la adhesión de Colombia a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la reglamentación de la Ley 1850 de 2017 y el diseño y ejecución de una ruta integral de atención a la vejez. Así mismo, se revisarán las atenciones en salud para la población adulto mayor y los mecanismos de financiación de los Centros de Vida, los Centros Día y los Centros de Bienestar del Anciano.
- Esas mismas entidades, junto con MinTrabajo, el DNP y la Presidencia de la República, establecerán un sistema de seguimiento a la situación de las personas mayores y de la institucionalidad para su atención. Este incluirá el sistema de información y otros elementos de seguimiento contemplados en la Ley 1251 de 2008, al igual que mecanismos de rendición de cuentas como un tablero de control. También considerarán aspectos presupuestales, institucionales y de prestación de servicios. Los resultados de dicho sistema deberán presentarse al Consejo Nacional de Política Económica y Social al menos una vez al año.
- El Consejo del Adulto Mayor deberá garantizar la articulación entre los diversos órdenes de gobierno para hacer efectivas sus responsabilidades e incentivar de forma coordinada su participación en la atención de los adultos mayores. Hará énfasis en los temas de inspección, vigilancia y control de los estándares de oferta territorial, de cofinanciación y fuentes de financiamiento y del suministro de información.

- MinTrabajo deberá mejorar la administración de los recursos del sistema pensional y del Fondo de Solidaridad Pensional, incentivando la participación de más actores y aumentando la competencia, con el objeto de disminuir costos, de tal forma que haya más recursos disponibles para las personas.

### 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Salud y Protección Social	Porcentaje de pacientes hipertensos de 60 años y más controlados TA <(140/90mmHg)	70%	80%		

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Trabajo	Protección social	Adultos mayores con algún tipo de protección a los ingresos	3.747.605	4.067.000		
Trabajo	Protección social	Nuevos cupos de Colombia Mayor	0	50.000		
Trabajo	Protección Social	Personas con ahorros a través del programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)	459.833	1.200.000		
Deporte, Recreación, Actividad Física y Aprovechamiento del Tiempo Libre	Fomento a la actividad física, la recreación y el deporte	Personas beneficiadas por el Programa Adulto mayor nuevo comienzo “otro motivo para vivir”	113.830	136.596		
Deporte, Recreación, Actividad Física y Aprovechamiento del Tiempo Libre	Fomento a la actividad física, la recreación y el deporte	Municipios que implementan el Programa Adulto mayor nuevo comienzo “otro motivo para vivir”	625	750		

Fuente: DNP, sectores.

# I. Deporte y recreación para el desarrollo integral de los individuos, para la convivencia y la cohesión social

El deporte es un elemento vital que contribuye al buen estado físico, al bienestar mental y a la interacción social de los individuos. Por tanto, el deporte, además de ser un fin en sí mismo del desarrollo, es considerado un vehículo de la política social para lograr un rango de otros objetivos no deportivos, tales como la reducción del delito y el uso de drogas por parte de la juventud, el fomento de la inclusión social, la promoción de la salud y la cohesión social.

En este contexto, la política deportiva tendrá como objetivo aumentar la cobertura de la población que accede a la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre. Para esto, se requiere fortalecer a Coldeportes como órgano rector del sector, a partir de una mejor articulación con los demás organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte, los cuales enfocarán sus esfuerzos en el desarrollo e implementación de actividades de recreación y valoración de lo lúdico, como estrategias que aporten a una formación integral de los individuos.

Así mismo, se continuará con el desarrollo de estrategias que permitan un óptimo desempeño de los deportistas de alto rendimiento, buscando que estos sean competidores integrales con posibilidades de profesionalización en lo deportivo y en lo académico.

## 1. DIAGNÓSTICO

La política de deporte en Colombia presentó un cambio relevante desde la década de los noventa a partir de la entrada en vigencia de la Ley del Deporte (Ley 181 de 1995<sup>104</sup>) que crea el Sistema Nacional del Deporte (SND) y el sistema paralímpico. Este sistema tiene el objetivo de generar y brindar oportunidades de participación en procesos de iniciación, formación, fomento y práctica del deporte, así como de recreación y aprovechamiento del tiempo libre.

Sin embargo, 22 años después de su creación, el SND evidencia problemas que no han permitido la masificación de prácticas en este tipo de actividades: las coberturas de los programas para atender los adultos mayores y personas con condiciones especiales, entre otros, no se han ampliado y su atención sigue siendo restringida. Así mismo, existe desarticulación entre las federaciones, los clubes y las ligas, dificultando la obtención de mejores logros en el deporte asociado. Los mecanismos de coordinación entre estos organismos y la institucionalidad pública y administrativa, a nivel nacional, departamental y municipal, es débil y no permite establecer reglas de juego ni competencias claras para cada uno de los organismos que conforman el SND.

104 Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física y se crea el Sistema Nacional del Deporte.

Durante los últimos años, Colombia alcanzó significativos avances en materia de promoción y provisión de servicios en la actividad física, recreación y deporte y en el posicionamiento y logros deportivos a nivel internacional. Actualmente, más de 4 millones de personas se benefician de la oferta deportiva y recreativa.

A pesar de esto, la práctica deportiva de la población aun es baja. El 51,1 % de la población de 18 a 64 años cumple con la recomendación de actividad física correspondiente a acumular 150 minutos de actividad física moderada a la semana o, como mínimo, 75 de minutos de intensidad vigorosa semanalmente. A lo anterior, se suman los problemas de sobrepeso de la población: el 56,4 % de adultos de 18 a 64 años tenía exceso de peso<sup>105</sup>. Por otra parte, pese a que cada vez más departamentos tienen escuelas de formación deportiva, aún es necesario ampliar esta oferta a un mayor número de municipios, dando prioridad a los territorios y municipios más vulnerables.

En el caso del posicionamiento internacional y la consolidación de altos logros deportivos, se observa un incremento en el número de atletas participantes en competencias internacionales. De esta forma, en los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro 2016, la participación de los deportistas colombianos se duplicó en comparación con los anteriores Juegos de Beijing, y se ganaron más medallas de oro que en el total de las participaciones históricas (Jaramillo & Rodríguez, 2017)<sup>106</sup>. Similares resultados obtuvieron los deportistas paralímpicos que ocuparon el lugar 37, con dos medallas de oro, cinco de plata y diez de bronce, para un total de 17 medallas.

Sin embargo, el número de medallas y reconocimientos sigue siendo inferior con respecto al número de participantes por delegación y en comparación con otros países de la región, como Argentina, México y Brasil. Esto se debe a los limitados procesos de entrenamientos cualificados y a la falta de incentivos para los talentos deportivos. A esto se suma un problema de oferta a nivel territorial que se evidencia en la débil articulación entre las federaciones, los clubes y las ligas deportivas, por un lado; y entre estas y la institucionalidad territorial, por otro lado, limitando la oferta disponible.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivo 1. Consolidar la rectoría e institucionalidad del Sistema Nacional del Deporte

Con el fin de asegurar una mejor y mayor cobertura en la atención a la población que se beneficia de los programas de recreación, actividad física y deporte, Coldeportes fortalecerá la rectoría

105 Encuesta Nacional de Situación Nutricional, 2015.

106 De tres medallas obtenidas en Pekín 2008, se pasó a obtener ocho en Londres 2012 (1 de oro, 3 de plata y 4 de bronce); la mejor presentación ha sido en los Olímpicos de Río de Janeiro de 2016 donde se obtuvieron 3 medallas de oro, 2 de plata y 3 de bronce, y una ubicación en el puesto 23 a nivel mundial.

del sector como generador de política deportiva. Lo anterior exige el desarrollo de una acción armonizada y articulada con los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte; especialmente, se desarrollarán estrategias que permitan vincular los organismos privados que conforman la estructura del deporte asociado<sup>107</sup>, y que hacen parte del SND, para que propicien en la población oportunidades de participación en procesos de iniciación, formación, fomento y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre. En este contexto, se desarrollarán las siguientes estrategias, a cargo de Coldeportes, para lograr la coordinación con otras entidades y actores:

- Actualizar y ajustar los procesos normativos o reglamentarios que se requieran para definir los roles, competencias y responsabilidades de todos los actores que hacen parte del SND.
- Construir la Política Pública del Deporte, en conjunto con la ciudadanía, entes territoriales, actores públicos y privados y miembros de la academia.
- Estandarizar los procesos de promoción, formación y cualificación deportiva.
- Actualizar y reglamentar los procesos de inspección, vigilancia y control, para garantizar la integridad y transparencia en las organizaciones deportivas.
- Implementar el observatorio del SND, para garantizar el acceso y la transparencia de la información en materia deportiva, de recreación y de actividad física, para la toma de decisiones en materia de política deportiva.
- Desarrollar una acción armonizada y coherente con los organismos que conforman el SND, en articulación con las otras entidades del Gobierno nacional, departamental y municipal, como parte de un diseño institucional funcional para los objetivos y políticas de la primera infancia, infancia, adolescencia y juventud. Esta acción se vincula con las acciones propuestas en la línea A “Primero las niñas y los niños”, del presente PND.

## b. Objetivo 2. Ampliar oportunidades para la recreación, el deporte social comunitario y el aprovechamiento del tiempo libre

La recreación debe garantizar que todos los miembros de la población, sin distinción de raza, orientación sexual o condición socioeconómica, puedan tener las condiciones para desarrollarse como sujetos totales e integrales. Para esto, el ocio y el uso del tiempo libre son determinantes, a partir de aspectos básicos como: (1) el acceso a medios y escenarios para estas prácticas; (2) la libertad de expresarse creativamente desde los modos de ser y estar en el mundo; (3) la disposición

107 Los organismos privados que hacen parte del Sistema Nacional del Deporte son el Comité Olímpico Colombiano, el Comité Paralímpico y las Federaciones Deportivas Nacionales; en el nivel departamental y de Distrito Capital, las Ligas Deportivas y Asociaciones Deportivas; y en el nivel municipal, los Clubes Deportivos, Clubes Promotores y Clubes Deportivos Profesionales.

de condiciones materiales y existenciales de vida que permitan disfrutar de estos espacios y tiempos y (4) una matriz de satisfacción de necesidades que garantice la progresión en la realización del derecho desde las condiciones antes mencionadas (Osorio, 2018).

En ese sentido, se desarrollarán actividades de recreación orientadas al ejercicio y el fortalecimiento de lo lúdico, de tal manera que la población colombiana, durante todo el curso de vida, construya mediante el ejercicio de la libre voluntad y la creatividad, una relación de disfrute con el medio que la rodea. Con esto, se consolidará el deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre como instrumentos para alcanzar objetivos sociales a mediano y largo plazo. Para lo anterior, Coldeportes desarrollará las siguientes estrategias:

- Fortalecer el desarrollo social y personal de todo el curso de vida de los colombianos, a través de estrategias de Competidor Integral<sup>108</sup> que consoliden los programas de actividad física, deporte formativo y deporte social comunitario, con el propósito de generar procesos de inclusión, convivencia y legalidad como aspectos fundamentales de la equidad. Para esto, se desarrollará una estrategia de formación que incluirá, entre otros, contenidos virtuales.
- Implementar y hacer seguimiento a los lineamientos técnicos de política pública en materia de recreación, actividad física, deporte formativo y deporte social comunitario.
- Coldeportes, en coordinación con MinEducación, evaluará la cobertura y calidad de la educación física en el país, de conformidad con las recomendaciones de la Unesco y la Agenda Global 2030<sup>109</sup>.
- Ampliar el desarrollo de los programas de deporte comunitario, recreación y aprovechamiento del tiempo libre a víctimas y a personas en situación de vulnerabilidad, con el propósito de generar espacios de reintegración, estabilización y reconciliación.
- Generar la estrategia para la construcción e implementación de criterios transversales al desarrollo de programas y proyectos relativos a la actividad física, recreativa, deportiva, de aprovechamiento del tiempo libre y de alto rendimiento, requeridos para la transformación individual y de la sociedad por medio del deporte: deporte transformacional, mediante el fortalecimiento del programa Supérate Intercolegiados, procesos académicos y relativos al cerebro, recreación y deporte, dando lugar al programa Supérate +.

---

108 Competidor Integral es una estrategia que propende por el desarrollo de cuatro componentes fundamentales: (1) "Deporte y recreación para el desarrollo integral de los individuos, y la convivencia y cohesión social"; (2) "Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos"; (3) "Juventud naranja: todos los talentos cuentan para construir país"; y (4) "Educación y deporte: hacia la creación de virtudes, legalidad, emprendimiento y equidad". Los componentes se desarrollarán, entre otros, a través de plataformas digitales y presenciales que sustenten procesos de colaboración y cocreación entre el sector público, el sector privado, la academia y la ciudadanía. Con ello, se desarrollará un proceso de innovación social y estimulación de la motivación intrínseca (a partir de la importancia del autoconocimiento, y utilizando espacios reales o virtuales de interacción que se crean a partir del deporte y de la recreación), así como un ecosistema de optimización emocional para estimular el análisis crítico y predictivo, la resiliencia y la inteligencia contextual (como vehículos para tomar conciencia de la información que recibimos y almacenamos, para utilizarla de manera oportuna, tener foco y alcanzar objetivos y metas personales).

109 Estrategia propuesta por el Consejo Nacional de Planeación.

- Desarrollar una acción armonizada entre las cajas de compensación familiar y demás instituciones existentes en el país, en materia de recreación y sus diferentes sectores (deportivo, comunitario, pedagógico, artístico y cultural, y ambiental y turístico), para ampliar la cobertura de las actividades recreativas y del aprovechamiento de tiempo libre, desde lo territorial, como parte del proceso del desarrollo creativo en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes y como componente de la construcción de confianza y de vínculos de solidaridad.
- Ampliar la cobertura de las escuelas de formación deportiva en el país, a través de una estrategia extraescolar con estructura pedagógica, buscando el desarrollo físico, motriz, intelectual, afectivo y social.
- Proporcionar escenarios deportivos y equipamientos adecuados y con permanente utilización, como espacios privilegiados, no solamente para la práctica de actividades físicas y deportivas, sino para vivencias recreativas como espacios de convivencia y participación social; dichos escenarios cumplirán con las normas vigentes respecto de las personas con movilidad reducida (PMR), garantizando accesibilidad universal. Esta estrategia se fortalecerá mediante la gestión de los entes territoriales y su compromiso en el desarrollo de las actividades deportivas, recreativas y de aprovechamiento del tiempo libre.
- Promover esquemas de práctica del deporte, como los juegos universitarios y escolares, articulándose a las acciones propuestas en la línea C “Educación de calidad”; G, “Juventud naranja” y A “Primero las niñas y los niños”, incluidas en el presente PND.


### c. Objetivo 3. Cualificar los talentos deportivos con potencial de alto rendimiento

Con el propósito de estimular la profesionalización de los talentos deportivos con potencial de alto rendimiento, se continuará con el desarrollo de programas de posicionamiento y liderazgo que buscan el desarrollo óptimo de los deportistas de alto rendimiento (Competidor Integral), con posibilidades de formación superior, desde que son seleccionados como futuras promesas del deporte colombiano, y durante su proceso de competición y posterior retiro. Para lo anterior, se propone:

- Reglamentar los lineamientos que permitan desarrollar y fortalecer la articulación del SND, en especial con el Comité Olímpico Colombiano, el Comité Paralímpico Colombiano, las Federaciones Deportivas Convencionales y Paralímpicas, los entes regionales y sus correspondientes clubes y ligas, para garantizar el proceso de formación deportiva. Dicho proceso de formación desarrollará estrategias de preparación, competición y participación de los deportistas en eventos nacionales e internacionales en el marco del calendario deportivo nacional e internacional concertado con el Comité Olímpico Colombiano.

- Coldeportes adelantará las gestiones necesarias para promover un sistema de identificación de talentos deportivos, desde las regiones, a través de los entes deportivos territoriales, con criterios de equidad e inclusión social, orientado a la constitución de una reserva deportiva nacional que facilite de manera organizada su articulación, desde el deporte social comunitario y el deporte estudiantil, con el deporte asociado.
- Se desarrollarán alianzas de cooperación con el sector privado para impulsar, desde el nivel territorial, la participación de deportistas en competencias nacionales e internacionales.
- Desarrollar estrategias y mecanismos para posibilitar una mayor participación de los deportistas de altos logros en eventos internacionales, y para facilitar el intercambio de experiencias y conocimientos con países aliados.
- Apoyar, a través de la entrega de materiales, a deportistas de alto rendimiento con discapacidad, con el fin de que puedan participar en competencias y juegos, y a fin de lograr mayor inclusión deportiva.
- Establecer alianzas con la academia para apoyar el desarrollo integral de los deportistas, incluyendo la posibilidad de apoyo mediante becas universitarias con flexibilidad académica.
- Colombia será una tierra de atletas, para lo cual se aumentará la detección de talentos en las regiones y se apoyará el desarrollo de proyectos de vida de los deportistas y glorias del deporte.

### 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
<b>Deporte, Recreación, Actividad Física y Aprovechamiento del Tiempo Libre</b>	Nuevas medallas y reconocimientos en competencias internacionales	0	1.800		

Fuente: DNP, sectores.



Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
<b>Deporte, Recreación, Actividad Física y Aprovechamiento del Tiempo Libre</b>	Fomento de la actividad física, la recreación y el deporte	Porcentaje de avance en la implementación del Observatorio del Sistema Nacional del Deporte	0,0%	100,0%		
<b>Deporte, Recreación, Actividad Física y Aprovechamiento del Tiempo Libre</b>	Fomento de la actividad física, la recreación y el deporte	Personas que acceden a servicios deportivos, recreativos y de actividad física con enfoque diferencial	2.000.000	5.000.000		
<b>Deporte, Recreación, Actividad Física y Aprovechamiento del Tiempo Libre</b>	Fomento de la actividad física, la recreación y el deporte	Municipios que implementan programas de recreación, actividad física, deporte social comunitario y aprovechamiento del tiempo libre	966	1.102		
<b>Deporte, Recreación, Actividad Física y Aprovechamiento del Tiempo Libre</b>	Fomento de la actividad física, la recreación y el deporte	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes beneficiarios del Programa SUPÉRATE + (T)	0	8.000		 
<b>Deporte, Recreación, Actividad Física y Aprovechamiento del Tiempo Libre</b>	Fomento de la actividad física, la recreación y el deporte	Escenarios deportivos y recreativos en condiciones de calidad para el desarrollo de programas	1.112	1.200		 
<b>Deporte, Recreación, Actividad Física y Aprovechamiento del Tiempo Libre</b>	Fomento de la actividad física, la recreación y el deporte	Niños, niñas, jóvenes y adolescentes que acceden a la reserva deportiva	1.500	1.875		
<b>Deporte, Recreación, Actividad Física y Aprovechamiento del Tiempo Libre</b>	Fomento de la actividad física, la recreación y el deporte	Personas con talento deportivo identificadas y atendidas	1.000*	2.000		

\* Beneficiarios atendidos en Centros de Desarrollo Deportivo (CENDER).

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## J. Equidad en la diversidad

El primer artículo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos manifiesta que “todos los seres humanos nacen libres en dignidad y derechos”. Esta afirmación se convierte en la base de los principios de igualdad y la no discriminación. A pesar de que este ideal común fue proclamado hace 71 años, en 1948, en la actualidad sigue siendo un asunto por el que millones de personas y grupos poblacionales excluidos luchan diariamente. Este principio hace parte de las definiciones de equidad de oportunidades del presente Plan Nacional de Desarrollo que indica que “más equidad de oportunidades se entiende en este plan como el avance hacia una Colombia incluyente y con más oportunidades a través de la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional, la *nivelación del terreno de juego* y el principio de la no discriminación”. No obstante, en la actualidad existen formas de discriminación que afectan a diferentes grupos poblacionales como mujeres, los migrantes, diferentes grupos religiosos, las personas LGBTI, los grupos con características étnico-raciales, las personas en condición de discapacidad.

Las barreras que enfrentan las personas de estos grupos discriminados se reflejan en dificultades para acceder a los servicios de salud, de educación o a empleos dignos. Adicionalmente, suelen ser víctimas de hechos de violencia de diferentes tipos y carecen de mecanismos que permitan establecer un diagnóstico, con el fin de avanzar en el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas diferenciadas o afirmativas que protejan el ejercicio de sus derechos como el resto de los ciudadanos.

Las acciones del gobierno nacional en este contexto están orientadas a la superación de las barreras para la igualdad de oportunidades y al avance en el cumplimiento del principio de no discriminación, a ofrecer garantías de seguridad y convivencia, a la protección de los derechos y los ajustes institucionales necesarios para la transformación de los imaginarios sociales negativos y los estereotipos hacia las personas que hacen parte de estos grupos, con el fin de promover el desarrollo inclusivo y lograr equidad en la diversidad.

### 1. DIAGNÓSTICO

La discriminación no solo debe ser entendida como una barrera para el reconocimiento y aplicación de los derechos humanos, sino también como una barrera que afecta el desarrollo social y económico de una sociedad.

La ONU, para el caso de la discriminación por causas religiosas, ha definido que “muchos miembros de las comunidades religiosas o de creencias enfrentan la discriminación por motivos de su religión o creencia. Se les limita de forma indebida el disfrute de sus derechos civiles, culturales,

económicos y sociales. Como tales, los miembros de determinados grupos religiosos o de creencias sufren actos de discriminación que afectan su acceso a la educación pública, a los servicios de salud o a cargos públicos. En casos extremos, algunos de ellos también son arrestados o pierden sus vidas a causa de su afiliación religiosa”<sup>110</sup> (ONU-ACNUDH 2009).

Por otra parte, los costos sobre el desarrollo económico que genera la discriminación se pueden cuantificar y analizar de manera objetiva.

Por ejemplo, para el caso de la población LGBTI, Badgett et al. (2014), muestra que la discriminación lleva a la exclusión social y económica de la población, en la medida en que, cuando a las personas se les limita o restringe su participación plena en la sociedad en condiciones de igualdad por razón de su orientación sexual o su identidad de género, sus derechos humanos son violados, lo cual tiene un impacto negativo en el desarrollo económico de los países.

Además de los costos especificados por Badgett et al., un estudio realizado por el Banco Mundial y el Instituto Williams (2014) en treinta y nueve economías emergentes, concluye que las limitaciones a los derechos de las personas LGBTI producen daños económicos en diferentes factores: (1) los recursos invertidos en servicios sociales y de salud necesarios para abordar los efectos de la exclusión podrían gastarse mejor en otros campos; (2) las autoridades de policía arrestan, detienen, humillan y juzgan injustamente a estas personas, lo que las saca del empleo productivo; (3) esta población enfrenta tasas desproporcionadas de violencia estructural, física y psicológica, lo que puede incidir en su capacidad para trabajar debido a los efectos que tal violencia genera; (4) la discriminación en el trabajo hace que las personas no accedan a empleo o sean subempleadas, lo que implica que no se esté empleando su capacidad productiva; (5) las personas de estos sectores sociales enfrentan múltiples barreras para la salud física y mental, lo que genera menor productividad y menor producción, como resultado de la discriminación en el empleo y las restricciones en la oferta laboral; (6) enfrentan discriminación en la escuela y en la familia, lo que les dificulta su permanencia en el sistema educativo y promueve la deserción o el bajo rendimiento académico, todo lo cual reduce sus habilidades para el trabajo.

Un ejemplo adicional de los efectos de la discriminación se encuentra en la discriminación racial. Williams (2006) muestra como el racismo afecta negativamente las condiciones de salud a través de menores oportunidades socioeconómicas y mayores restricciones en movilidad social. Según el estudio, los efectos negativos sobre la salud también se dan por la residencia en zonas con condiciones precarias, prejuicios en la atención médica, el estrés que generan las experiencias de discriminación y el estigma social de inferioridad.

---

110 Naciones Unidas. ACNUDH. Lucha contra la discriminación por motivos de religión, p. 3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 2 sobre la no discriminación y el artículo 18 sobre la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

## a. Invisibilidad estadística de grupos discriminados

Existen dos barreras que impiden la caracterización de estos grupos de población históricamente discriminados, limitando el desarrollo de políticas públicas para mejorar el acceso a bienes y servicios del Estado, impidiendo igualmente la identificación del impacto que genera la exclusión de esa población. La primera barrera se relaciona con la ausencia de información estadística, y la investigación y producción de información oficial en los registros administrativos y/o en los sistemas de información de las entidades públicas, este es el caso de la población LGTBI de la cual se carece de información por su invisibilidad estadística. La segunda barrera se relaciona con otros grupos de población para los cuales existe información estadística, pero no se han realizado diagnósticos rigurosos o investigaciones que permitan el desarrollo de una política pública que luche contra la exclusión, como el caso de la población con discapacidad, grupos con características étnico-raciales o poblaciones según creencias religiosas. Esta falencia no solo dificulta la adopción de medidas de política encaminadas a adoptar estrategias que corrijan el estado de cosas, sino que incide en que no pueda medirse el avance en adecuación institucional y en los indicadores de acceso a justicia. “La insuficiencia de información estadística con enfoque diferencial e interseccional no permite al país conocer de manera exhaustiva las desigualdades de grupos poblaciones afectados por problemas de exclusión, maltrato o discriminación. En general, los vacíos de información estadística privan a la sociedad de la evidencia para evaluar la dimensión de los fenómenos económicos, sociodemográficos o ambientales que con mayor fuerza afectan su bienestar” (DANE, 2017).

En este mismo orden de ideas, la falta de inclusión de variables diferenciales en las entidades del sector justicia (que permitan identificar y determinar las identidades en los casos de violencias como consecuencia de discriminación), impide recopilar información oportuna para determinar la estadística de afectación diferenciada de las violencias ocasionadas por el prejuicio social, que fomenta la exclusión de diferentes grupos poblacionales<sup>111</sup>.

En el caso de los grupos LGBTI, si bien las personas que habitan en las zonas urbanas enfrentan barreras en términos de goce efectivo de sus derechos, en las zonas rurales no se cuenta con estudios específicos que permitan conocer la realidad, el goce efectivo a sus derechos e interacción comunitaria de esta población según categorías de ruralidad<sup>112</sup>. Como indica la ENDS, las preguntas sobre

---

111 Plan Decenal Sistema de Justicia 2017-2027, p. 164. Recuperado de <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/PLAN%20DECENAL%20IMAGES/Documento%20Plan%20Decenal.pdf>

112 Categorías de ruralidad:

- i) Los municipios *Ciudad y aglomeraciones* corresponden a aquellos que hacen parte de las principales aglomeraciones definidas en el Sistema de Ciudades del DNP (DNP, 2014), y aquellos que tienen una población superior a los 100.000 habitantes en las cabeceras municipales.
- ii) Los municipios *Intermedios* son aquellos que tienen una población entre los 25.000 y 100.000 habitantes en las cabeceras municipales o densidades poblacionales altas (superior a los 100 hab./km<sup>2</sup>).
- iii) Los municipios *Rurales* están caracterizados por tener una población inferior a los 25.000 habitantes en la cabecera municipal y contar con una densidad poblacional intermedia (entre 10 y 100 hab./km<sup>2</sup>).
- iv) Los municipios *Rurales dispersos* son aquellos que tienen cabeceras municipales de pequeño tamaño (menor a 25.000 habitantes), densidades poblacionales bajas (menos de 50 hab./km<sup>2</sup>) y prevalece la población que reside en los centros poblados y rural disperso (más del 70 % de la población municipal).

orientación sexual implican dificultades de respuesta relacionadas con el temor a la discriminación, el rechazo externo y al estigma, entendido como la asignación de un atributo que desacredita a quien lo posee, que puede ser un estigma interiorizado, percibido o efectivamente sentido. Indagar sobre asuntos que son catalogados como íntimos, plantea unas resistencias iniciales superadas solo en la medida en la que se avanza en la naturalización del tema. Es de esperarse que, en la medida en la que en el país se reconozca la sexualidad en sus múltiples expresiones y la garantía de su ejercicio como un derecho claro, se puedan registrar en nuevas experiencias de investigación, mayores niveles de aceptación de la identidad, mayor percepción frente a los hechos de discriminación o violencia y mejores reportes acerca de la situación vivida por las personas LGBTI (MinSalud & Profamilia, 2015).

La invisibilidad y subregistro es evidente en casos como la población LGBTI. De acuerdo con la ENDS, por ejemplo, en términos de la orientación sexual, el 1,16 % de los hombres y el 0,36 % de las mujeres en Colombia se reconocen como homosexuales, mientras que el 0,68 % de los hombres y el 0,52 % de las mujeres se reconocen como bisexuales, en tanto que el 1,77 % de las mujeres y el 1,15 % de los hombres manifiesta encontrarse viviendo en pareja con una persona de su mismo sexo.

En el caso de grupos étnicos, como se puede observar en el Pacto por la equidad para grupos étnicos, la invisibilidad estadística es uno de los grandes retos que se enfrentan. A pesar de que ha habido una mejora continua en las encuestas de hogares, aún existen vacíos de información para realizar análisis desagregados a nivel geográfico y poblacional, además de que tampoco existe información que cumpla ciertos criterios que hagan posible realizar políticas diferenciadas o afirmativas dirigidas únicamente a esta población.

Estas situaciones ocasionan dos tipos de dificultades: por una parte, que no se cuente con información (invisibilidad estadística, en el caso de la población LGTBI), lo que refleja la ausencia en la primera de las propiedades para lograr una caracterización de calidad de los individuos de acuerdo con la Misión para la Movilidad Social y la Equidad<sup>113</sup>; por otra parte, que la información con que se cuenta sea insuficiente, inconsistente o no dé cuenta de las verdaderas condiciones de la población (subregistro), de acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de MinSalud.

Para la solución de esta problemática, el Plan Estadístico Nacional ha diseñado una estrategia que busca facilitar y disponer de información para la toma de decisiones de política pública y “producir información estadística que permita comprender además de las especificidades de los grupos poblacionales de acuerdo con los enfoques de género, discapacidad, pertenencia étnica, curso de vida y otras características socioeconómicas, las intersecciones entre ellas” (DANE, 2017). La estrategia incluye una ruta que contempla las diferentes etapas para la definición, diagnóstico, difusión, implementación y aplicación en las diferentes operaciones estadísticas y registros administrativos que tienen como unidad de análisis las personas.

113 Montenegro, A., & Meléndez, M. (compiladores). (2014). Equidad y movilidad social. *Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes: Departamento Nacional de Planeación DNP.

## b. El acceso a servicios de salud

De acuerdo con la OMS, la discriminación en la atención en salud está extendida en todo el mundo y adopta muchas formas. Supone una violación de los derechos humanos más fundamentales y afecta tanto a los usuarios de los servicios de salud como a los trabajadores sanitarios, sobre la base de cuestiones como la pertenencia étnica, la orientación sexual, la identidad de género, los estereotipos de género nocivos, la situación de asilo o migración, los antecedentes penales y otros prejuicios y prácticas (Campbell, Hirnschall, & Magar, 2017).

En Colombia, la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos contempla dos componentes que tienen que ver con el desarrollo de mecanismos para la gestión política de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, así como para la socialización, divulgación, apropiación e interiorización de los contenidos de esta política en los Planes de Desarrollo Territoriales que aseguran la participación de las organizaciones y redes de grupos poblacionales. Así mismo, plantea acciones relacionadas con el fortalecimiento de los modelos de gestión, seguimiento, evaluación y control a los avances en la implementación y logro de los objetivos propuestos en la política, por medio de los datos recolectados por el Sistema de Información de la Protección Social (SISPRO), para asegurar la participación de los grupos poblacionales.

Por su parte, el Plan Decenal de Salud Pública plantea la consolidación de la política de educación sexual involucrando a toda la comunidad educativa (niñas, niños, adolescentes, jóvenes, padres, madres, cuidadores, profesorado y demás personas que se relacionan con las instituciones educativas) e incluyendo la expansión de cobertura y calidad del Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía, articulado con los servicios de salud amigables para adolescentes y jóvenes, para el ejercicio de derechos respecto al desarrollo de su sexualidad en condiciones de igualdad, libertad y autonomía, sin ninguna discriminación y libre de violencias. Estas acciones contemplan la participación de comunidades y grupos poblacionales, en torno al fomento de políticas, planes, programas y proyectos que los promueven.

Por su parte, los grupos étnicos se enfrentan a barreras de acceso a servicios de salud además de presentar desventajas frente al resto de población en ciertos indicadores como privación en aseguramiento, mortalidad infantil, razón de mortalidad materna y en desnutrición en los grupos indígenas (ver Pacto por la equidad para grupos étnicos).

En cuanto a las personas con discapacidad, el Pacto por la inclusión de personas con discapacidad muestra estudios que revelan que las personas con discapacidad se enfrentan a un mayor número de conflictos asociados a discriminación. Estos mismos estudios señalan que este grupo poblacional tiene mayores necesidades jurídicas en términos de acceso a la salud, entre otros aspectos.

Las personas LGBTI experimentan una serie de dificultades en relación con los servicios de salud, especialmente en el caso de las personas transgénero. En primer lugar, las personas LGBTI enfrentan diferentes escenarios de discriminación en el momento en que acceden a atención sanitaria: en algunos casos, el personal médico agrede o insulta a los pacientes LGBTI o compara su sexualidad con conductas como la pedofilia; en otros casos, se asocian las conductas homosexuales

o bisexuales con trastornos psicológicos al punto que, en algunos casos, las personas LGBTI son sometidos a tratamientos de conversión; en otros casos, el personal médico sencillamente se niega a prestar sus servicios (Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2009).

Por otra parte, las actitudes negativas de las cuales son víctimas las personas LGBTI por parte de amigos, compañeros, colegas o la sociedad en general, sumadas a los temores por los prejuicios del personal médico, ocasionan que estas personas se enfrenten a una mayor incidencia de problemas de salud, sobre todo en lo relacionado con la salud mental, como depresión, autoagresiones y tentativas de suicidio superiores a la media del resto de la población. En el caso colombiano, por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS), el 3,1 % de los encuestados manifiesta haber presenciado hechos en los que a una persona se le ha negado la atención en un servicio de salud como consecuencia de su orientación sexual o su identidad de género.

### c. Discriminación y violencia en ambientes escolares

Adicionalmente a la discriminación en el acceso a los servicios de salud, el fenómeno del acoso escolar, asociado a características personales, étnicas, culturales y socioeconómicas en las instituciones educativas, también afecta negativamente la salud y bienestar de los estudiantes, convirtiendo el entorno educativo en un espacio que reproduce las condiciones de discriminación. De acuerdo con la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago), el 51,1 % de los estudiantes de sexto grado de educación primaria de 16 países latinoamericanos<sup>114</sup> examinados dicen haber sido víctimas de insultos, amenazas, golpes o robos (acoso) por parte de sus compañeros de escuela durante el mes anterior al que se recogieron los datos. La agresión más frecuente fue el robo (39,4 %), seguida de la violencia verbal (26,6 %) y la violencia física (16,5 %). El estudio constata además que los niños y niñas víctimas de acoso logran un desempeño en lectura y matemáticas significativamente inferior al de quienes no sufren este maltrato (UNESCO, 2013)<sup>115</sup>.

En el caso colombiano, de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*, el 33,6 % de los encuestados manifiestan haber presenciado un escenario en el que una persona fue discriminada por docentes o compañeras(os), en la escuela, el colegio o la universidad; por otra parte, de acuerdo con los resultados del estudio que utilizó como fuente la evaluación de competencias ciudadanas de la prueba Saber 3°, 5° y 9° de 2014, un 37 % de los estudiantes de grado quinto a nivel nacional se ha percibido víctima de intimidación escolar, y para el grado noveno esta participación fue de 26 %. Con respecto a los tipos de agresión, en ambos grados tiene mayor incidencia la verbal, en comparación con la física y relacional, con 42 % para quinto y 30 % para noveno.

114 Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

115 En el SERCE 2010 se examinaron los resultados de 2.969 escuelas, 3.903 aulas y 91.223 estudiantes de 6° grado de 16 países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En efecto, algunos estudios sobre el acoso escolar, tales como el estudio UNESCO (2013) señalan que tanto para el agresor como para el agredido la interacción de acoso genera dificultades interpersonales y obstáculos en el rendimiento académico.

En esa línea, el acoso escolar relacionado con diversidad sexual es un tipo de violencia específica y, aunque por lo general este tipo de acoso escolar proviene de otro estudiante, en algunos casos procede de docentes y otro tipo de personal de la escuela (UNESCO, 2013). Según este estudio, un alto porcentaje de estudiantes lesbianas, gay y bisexuales informaron la existencia de acoso homofóbico en Chile (68%), Guatemala (53%), México (61%) y Perú (66%). En Brasil, más del 40% de los hombres gay informaron que habían sido agredidos físicamente en la escuela. En Estados Unidos, más del 84% de estudiantes de esta población han sido insultados o amenazados, un 40% tratados a empujones o empujones, y un 18% ha sido agredido físicamente en la escuela. Del 90% de las personas transgénero participantes en este estudio que relataron haber recibido comentarios despectivos, más de la mitad sufrió violencia física y dos tercios indicaron sentirse desprotegidos en la escuela.

En Colombia, a pesar de no contar con datos específicos de casos de agresión basados en la diversidad sexual, las cifras sobre acoso escolar son un importante punto de partida para reflexionar acerca de la violencia en ámbitos escolares y del reto que esto significa para un sistema educativo incluyente que reconozca la diversidad (Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, ICFES, 2016).

En este sentido, la Sentencia T-478 de 2015 de la Corte Constitucional, más conocida como la sentencia Sergio Urrego, marca un precedente en términos de la garantía del derecho a la educación libre de discriminación, a la igualdad, a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad y al respeto por la expresión de la identidad de género o la orientación sexual. Por medio de esta jurisprudencia se ordena al Estado, en cabeza de MinEducación, “desarrollar acciones, en el marco de los módulos del Programa para la Educación Sexual y Construcción de Ciudadanía, para promover el respeto por la diversidad sexual en los colegios”. Así mismo, ordena la implementación del Sistema Nacional de Convivencia Escolar, y la Corte ordena una revisión de los manuales de convivencia escolar con el fin de que sean respetuosos con la orientación sexual y la identidad de género de los estudiantes, así como de los derechos humanos, sexuales y reproductivos.

Dado lo anterior, mediante la Ley 1620 de 2013 se creó en el país el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y formación para los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar, por medio del cual el Gobierno nacional creó mecanismos de prevención, protección, detección temprana y denuncia ante las autoridades competentes, de todas aquellas conductas que atentan contra la convivencia escolar, la ciudadanía y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los estudiantes. La ley crea y consolida el comité de convivencia escolar a nivel nacional y territorial y un sistema de identificación unificado que aún se encuentra en construcción, y que permite la identificación, registro y seguimiento de los casos de acoso escolar y vulneración de derechos sexuales y reproductivos que afecten a los niños, niñas y adolescentes de los establecimientos educativos.



## d. Percepciones negativas sobre grupos discriminados

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el estigma puede entenderse en general como un proceso de deshumanización, degradación, desacreditación y desvalorización de las personas de ciertos grupos de la población. El objeto del estigma es un atributo, cualidad o identidad que se considera “inferior” o “anormal”. El estigma se basa en una concepción social de lo que somos “nosotros”, en contraposición a “ellos”, que confirma la “normalidad” de la mayoría mediante la desvalorización de “los otros”. Por otra parte, un estereotipo presume que todos los miembros de un cierto grupo social poseen atributos o características particulares y, en consecuencia, se considera que una persona, simplemente por su pertenencia a dicho grupo, se ajusta a la visión generalizada o la preconcepción.

Un ejemplo de lo anterior es la estigmatización que existe sobre las personas de la población LGBTI. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, de MinSalud, en 2015, el 22 % de las mujeres y el 32 % de los hombres encuestados asegura que preferiría no tener una vecina o un vecino homosexual, en tanto que el 29 % de los hombres y el 26 % de las mujeres consideran que ser homosexual es pecado. Por otra parte, al 33 % de las mujeres no les gusta ver a un hombre con actitudes femeninas, y al 39 % no le gusta ver a una mujer con actitudes masculinas, mientras que, en el caso de los hombres, estas proporciones equivalen al 45 % y al 47 %, respectivamente. Por último, el 68 % de las mujeres y el 72 % de los hombres, manifiestan que es mejor que dos personas del mismo sexo no se besen en la calle.

Estas percepciones negativas también se advierten en otros grupos poblacionales. En el caso de personas con discapacidad, y a pesar de que la mayoría de las discapacidades permiten la participación con normalidad en actividades laborales, educativas, sociales y culturales, las personas con discapacidades visibles son expulsadas de su tejido social con base en estigmas negativos. En el caso colombiano, por ejemplo, los estigmas negativos sobre las personas con discapacidad generan barreras en el acceso al mercado laboral. Según la Unidad del Servicio Público de Empleo, entre 2013 y 2016 la tasa de colocación de personas con discapacidad es del 4 % con respecto al total de registrados, y solo el 11,5 % del total de buscadores en condición de discapacidad es remitido a una vacante.

El prejuicio hacia grupos con características étnico-raciales o hacia grupos según pertenencia étnica es otra de estas percepciones negativas. Estudios han identificado una percepción negativa hacia la población negra en grupos de adolescentes (Lara, 2013). Esto también se ve reflejado en las encuestas de autopercepción, en las que hay una tendencia a la indefinición étnico-racial y una neutralización de las características raciales (Aguier & Quintín, 2003).

Como indica el Modelo con Enfoque Diferencial del ICBF, los niños, niñas o adolescentes (en adelante NNA) también son víctimas de hechos como amenazas y desplazamiento por discriminación en los ámbitos mencionados anteriormente. Es fundamental, por lo tanto, comprender la necesidad de crear espacios libres de prejuicios y violencias para favorecer el desarrollo integral en NNA (ICBF, 2017). Particularmente para el caso de la discriminación por la orientación sexual, la Sentencia de la Corte recuerda la obligación de proteger el derecho a la educación de los menores, así como garantizar que el mismo sea un espacio de respeto por la diversidad, la pluralidad y la igualdad en la diferencia.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Instrumentos para superar la invisibilización estadística

#### 1) **Objetivo**

Superar la invisibilización estadística de los grupos poblacionales que son objeto de discriminación, como las mujeres, las personas con discapacidad, los diferentes grupos religiosos, la población migrante, la población LGBTI y otros grupos poblacionales discriminados, mediante la identificación e implementación de estrategias para el desarrollo de instrumentos, y la inclusión de preguntas relacionadas con la orientación sexual, la identidad de género, características de origen, condición de discapacidad y religión en los ejercicios estadísticos y los sistemas de información de las diferentes entidades del Gobierno nacional.

#### 2) **Estrategias**

- **Realización de estudios especializados:** con el objetivo de visibilizar y comprender los problemas de discriminación que enfrentan estos grupos poblacionales, el DNP será responsable de la realización de estudios sobre la magnitud y las consecuencias de la discriminación en la población colombiana. Estos estudios serán insumo necesario para el desarrollo de una política pública que permita romper las barreras que actualmente existen frente a la educación, la salud, el trabajo. De igual manera permitirá hallar estrategias específicas para cada grupo poblacional que permitan luchar contra las percepciones negativas actualmente existentes.
- **Fortalecimiento de los registros administrativos:** el fortalecimiento de los registros administrativos de las entidades del Gobierno nacional implica contemplar los aspectos relacionados con características de origen, condición de discapacidad, religión, orientación sexual e identidad de género, en las bases de datos de las entidades del Gobierno nacional. Para ello, MinInterior, en coordinación con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, con el apoyo del DNP y el DANE, desarrollará una estrategia de ayuda a las entidades del orden nacional para la inclusión del enfoque diferencial en sus instrumentos de recolección.
- **Ejercicios y análisis estadísticos:** con el fin de contemplar aspectos poblacionales relacionados con la orientación sexual y la identidad de género, el DNP y el DANE coordinarán la aplicación de la guía para la inclusión del enfoque diferencial e interseccional en la producción y difusión de las estadísticas del Sistema Estadístico Nacional (SEN), para garantizar la inclusión de preguntas relacionadas con credo o religión, la orientación sexual y la identidad de género dentro de las operaciones estadísticas y los registros administrativos que tienen como unidad de análisis a las personas.

- Para el caso de los aspectos relacionados con legalidad, justicia y convivencia ciudadana y en consonancia con lo planteado en la línea B “Imperio de la Ley” del presente Pacto por la legalidad, MinJusticia, en coordinación con MinInterior, implementará una estrategia para fortalecer los sistemas de información y mitigar las demás barreras de acceso a la justicia. Esto se logrará mediante el fortalecimiento de la encuesta de necesidades jurídicas y del índice de acceso a la justicia, y de la creación de mecanismos de denuncia y de tipificación de delitos que afectan a grupos étnicos, actores religiosos, personas con discapacidad, población LGBTI y personas migrantes.
- MinInterior, en coordinación con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el DANE, diseñará e implementará una campaña de comunicación que fomente la autoconfianza y el valor de la diferencia, como mecanismo para garantizar el reporte de las preguntas de autorreconocimiento en temas de credo religioso, identidad de género, orientación sexual en los ejercicios estadísticos. Será responsabilidad del DANE la implementación de una estrategia de no discriminación entre los encuestadores y demás personal operativo involucrado en el levantamiento y procesamiento de información estadística.

## b. Inclusión productiva sin discriminación

### 1) Objetivo

Crear mecanismos para que mujeres, personas en condición de discapacidad, los diferentes actores religiosos, la población LGBTI y los demás grupos que enfrentan escenarios de discriminación y barreras para acceder o mantenerse en el mercado laboral, cuenten con estrategias para su inclusión productiva en espacios libres de discriminación.

### 2) Estrategias

- Como parte de la estrategia de generación de lineamientos y modelos para mejorar los servicios de gestión y colocación de empleo, así como de protección al cesante del presente PND, MinTrabajo, con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE), garantizará la inclusión del enfoque diferencial para que el modelo de servicios para la inclusión laboral de personas con barreras para la empleabilidad y el emprendimiento, incluya la atención de personas que por sus creencias religiosas, orientación sexual, identidad de género, condición física u otras características de origen, tienen dificultades para acceder o mantenerse en el mercado laboral o incluso para sostener sus proyectos de emprendimiento.
- Dentro de la estrategia de “Promoción de mecanismos para la garantía de los derechos fundamentales de los trabajadores y los grupos prioritarios y vulnerables”, MinTrabajo buscará preservar el respeto a los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, los diferentes actores religiosos, la población LGBTI y los demás grupos de población que enfrentan escenarios de discriminación para garantizar la no discriminación en los espacios laborales.

## c. Servicios de salud con enfoque diferencial con calidad y respeto por la diferencia

### 1) Objetivo

Garantizar la promoción, prevención y prestación de servicios de salud, en particular, de salud sexual y reproductiva, con respeto hacia las mujeres, las personas en condición de discapacidad, los diferentes actores religiosos, la población LGBTI, y con otras características de origen mediante la humanización del talento humano y su formación y capacitación.

### 2) Estrategias

- **Salud pública para la transformación de la calidad de vida con deberes y derechos:** en el marco de las estrategias territoriales para el análisis de riesgo e intervención diferenciada en cada uno de los entornos en los que se desarrolla el individuo y la comunidad de que trata la línea B “Salud para todos” del presente PND, MinSalud liderará las acciones y estrategias para el monitoreo continuo de los riesgos en salud, así como monitoreo y evaluación de la atención en salud, en particular con salud mental y atención psicosocial, para mitigar los efectos de discriminación de que son objeto estos grupos poblacionales.
- **Salud sexual y reproductiva:** MinSalud propenderá por la aplicación de la Política Pública de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos en aspectos relacionados con la diversidad sexual, garantizando acciones para la transformación de imaginarios sociales y construcción de proyecto de vida.
- **Humanización del talento humano en salud:** en el marco de la estrategia Articulación de los agentes en torno a la calidad del presente PND, MinSalud redefinirá e implementará una política de prestación de servicios garantizando la calidad y humanización de la atención, incluyendo aspectos de atención hacia las personas que enfrentan discriminación.

## d. Garantía del derecho a la educación en ambientes libres de discriminación

### 1) Objetivo

Fomentar el respeto por la diversidad en los entornos educativos mediante la sensibilización de maestros, funcionarios de las secretarías de educación de las Entidades Territoriales Certificadas, directivos docentes, orientadores y docentes en torno al valor de la diferencia, del fortalecimiento de los mecanismos que garanticen la convivencia escolar y la educación inclusiva y de la erradicación de todas las prácticas discriminatorias en el ambiente escolar.

## 2) Estrategias

- En el marco de la estrategia “Directivos líderes y docentes que transforman de la línea C “Educación de calidad” se incluirán aspectos relacionados con formación en respeto por la diversidad y la diferencia para la protección de los estudiantes. De igual forma, se contemplarán las necesidades de formación en términos de transformación de imaginarios y superación de prejuicios en torno a la diversidad sexual u otras características de origen en la sociedad.
- Como parte de la estrategia de educación inclusiva descrita en el componente de “*Bienestar y equidad en el acceso a la educación*” del presente PND, se contemplarán aspectos relacionados con el respeto a la diferencia desde el enfoque de la ética del cuidado y el autocuidado, promoviendo la participación efectiva de todos los estudiantes, desde sus características individuales y condiciones específicas, para lograr una educación de calidad y reducir los riesgos asociados a la deserción escolar.
- En el marco de la consolidación del Sistema Nacional de Convivencia Escolar contenido en la Sentencia T-478 de 2015, se propenderá por la prevención de acoso y violencia motivada por la orientación sexual e identidad de género, con un enfoque de respeto por los derechos humanos. Igualmente se propenderá por la identificación de la discriminación en el sistema de información diseñado por MinEducación para tal fin.

## e. Jóvenes con oportunidades y sin barreras por prejuicio

### 1) Objetivo

Superar las vulneraciones relacionadas con la discriminación, desde la primera infancia, la infancia hasta la adolescencia y la juventud, a partir del refuerzo de las habilidades socioemocionales y el del fortalecimiento familiar y de las capacidades para la definición del proyecto de vida en estos grupos poblacionales

### 2) Estrategias

- **Transición armónica de la infancia a la juventud:** como parte de la estrategia de atención integral desde la infancia hasta la adolescencia de la línea G “Juventud naranja” del presente PND, el programa de desarrollo naranja contemplará el enfoque diferencial con el fin de que los NNA que enfrentan escenarios de discriminación las superen con el apoyo del Estado y la familia.

- **Rediseño de programas dirigidos a jóvenes:** los programas dirigidos a la población joven (incluyendo Jóvenes en Acción) contemplarán el enfoque diferencial en lo concerniente al componente de habilidades para la vida, como una estrategia para fortalecer las habilidades socioemocionales, que permita la superación de las barreras a las que se enfrentan los adolescentes y los jóvenes pertenecientes a grupos discriminados, para su inserción al mercado laboral.

## f. Acciones de transformación social para la no discriminación

### 1) Objetivo

Promover los principios de respeto y de la igualdad de todas las personas ante la ley y con respecto a sus derechos. Transformar los imaginarios sociales negativos y los estereotipos asociados a la orientación sexual, la identidad de género, la condición de discapacidad y otras características de origen, mediante iniciativas culturales y académicas, acciones de memoria histórica y de visibilización de la diversidad como elemento de cohesión social y motor de desarrollo.

### 2) Estrategias

- **Acciones territoriales con enfoque diferencial:** como parte de la estrategia “*Fomento de la gestión cultural en los territorios*”, se integrará a los grupos discriminados y las organizaciones de estos grupos poblacionales para la ejecución concertada de políticas públicas, con el fin de estimular la creación de iniciativas originadas en estos grupos y que busquen la transformación hacia el respeto y la igualdad de estos grupos poblacionales, incluyendo, pero sin limitarse a la transformación de los imaginarios y los estereotipos relacionados con la población LGBTI, étnicos, religiosos, mujeres o con discapacidad.
- **Transformación para la diversidad:** las acciones en este componente están dirigidas a crear espacios de sensibilización, expresiones artísticas y acciones destinadas a la construcción de tejido social para la transformación de los estereotipos y prejuicios sociales, alrededor del respeto y la convivencia. Para ello, el Programa Nacional de Concertación Cultural y el Programa Nacional de Estímulos incluirán aspectos relacionados con la promoción de la gestión, la formación, la creación, la investigación y la circulación de procesos asociados a los bienes y servicios culturales con enfoque diferencial.
- Con el liderazgo de MinInterior y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y en coordinación con la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) (MinTIC) se implementará

una campaña de respeto por la diversidad, con el fin de reducir las percepciones negativas, los prejuicios y los estereotipos de estos grupos poblacionales.

## g. Fortalecimiento institucional: un Estado que respeta la diferencia y valora la diversidad









### 1) Objetivo

Formular instrumentos de política pública orientados a la lucha en contra de la discriminación, con la participación de MinInterior, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y las demás entidades responsables, garantizando la ejecución y seguimiento de la política y de las iniciativas planteadas en el presente Plan Nacional de Desarrollo respecto a la promoción y garantía de los derechos de las personas pertenecientes a grupos poblacionales víctimas de discriminación.

### 2) Estrategias

- **Fortalecimiento del talento humano:** en el desarrollo de las competencias de los funcionarios para asumir sus roles en escenarios de diversidad, MinInterior, junto con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la Escuela Superior de Administración Pública, coordinará acciones para la capacitación de las entidades del orden nacional en temas relacionados con respeto por la diferencia y la no discriminación. Incluyendo la capacitación en temas relacionados con la diversidad étnica, religiosa, de orientación sexual, identidad de género, en particular con la atención de estos grupos poblacionales en condiciones de dignidad y respeto por la diferencia (sin limitarse exclusivamente a estos temas).
- **Diseñar el plan de acción política pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas:** MinInterior, en coordinación con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y con la participación del DNP, avanzará en la construcción del plan de acción de la política pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas y determinará el mecanismo para hacer partícipe en su construcción a las entidades del orden nacional que estén involucradas.

### 3. METAS

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Estadísticas	Por definir	Porcentaje de avance en la implementación de un piloto con las preguntas de autorreconocimiento a la población que enfrenta algún tipo de discriminación en el marco del Sistema Estadístico Nacional (SEN)	0,0 %	100,0 %		
Estadísticas	Por definir	Porcentaje de avance en la implementación de la campaña de sensibilización y autoconfianza para garantizar la respuesta a las preguntas de autorreconocimiento de la población que enfrenta algún tipo de discriminación	0,0 %	100,0 %		
Interior	Por definir	Planes de acción de la política pública para sectores objeto de proyección por acciones de discriminación: migración, LGTBI, grupos étnicos raciales, personas con discapacidad y grupos religiosos, construidos y socializados.	0,0 %	100,0 %		
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Por definir	Porcentaje de avance en la divulgación de la campaña de respeto por la diversidad de la población que enfrenta algún tipo de discriminación	0,0 %	100,0 %		

Fuente: DNP, sectores.



## K. Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza y la desigualdad

En las últimas dos décadas se dio una reducción acelerada de la pobreza monetaria (principalmente por el crecimiento que tuvo el ingreso per cápita de la población en condición de pobreza) y de la pobreza multidimensional en Colombia. Sin embargo, persisten disparidades territoriales y en distintos grupos de población, en lo que tiene que ver con el nivel, la velocidad de caída e, incluso (en algunos casos excepcionales donde la pobreza se incrementó), con el sentido mismo de la variación. Es así como persiste el reto de acelerar la reducción de la pobreza, simultáneamente con la aparición de nuevos retos de inclusión para el desarrollo propios de una sociedad que está aumentando su nivel de bienestar (y, con ello, sus disparidades regionales), está en transición demográfica y cada vez tiene más población en áreas urbanizadas.

Continuar este progreso en la reducción de la pobreza no está asegurado sin un rediseño de las estrategias para la reducción de la pobreza, orientado a la focalización en aquellos individuos y territorios que se están quedando atrás, con aumentos en la calidad y cobertura de los servicios sociales, con conexión a mercados y con flexibilidad para la implementación diferencial en el territorio.

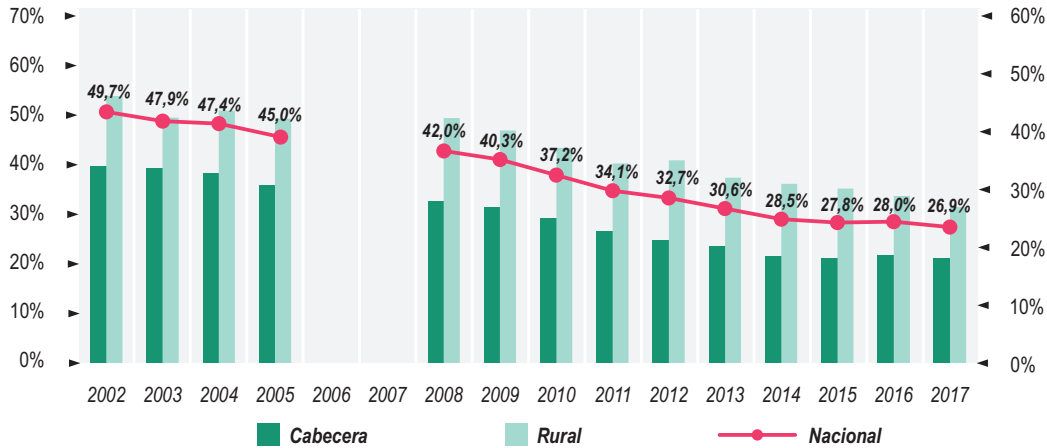
Esto acentúa el reto ya existente de tener políticas flexibles y diferenciadas por territorio, lo que implica construir nuevas mediciones y mecanismos de seguimiento que respondan a esta diferenciación, fortaleciendo los instrumentos para la asignación del gasto social y el rediseño de políticas y esquemas institucionales de prestación de los servicios y programas. Si bien existen programas centrados en la atención a población en condición de pobreza, superar esta situación se consigue a través de un conjunto de intervenciones intersectoriales y de inclusión productiva principalmente, que deben alinearse con los objetivos y estrategias que se determinen para mejorar la calidad de vida de esta población.

### 1. DIAGNÓSTICO

#### a. Pobreza monetaria

Entre 2002 y 2017 salieron de la pobreza 7 millones de personas (4,5 millones de cabeceras y 2,5 millones de áreas rurales), lo que significó una reducción de 22,8 p. p. en la pobreza monetaria, pasando de 49,7 % a 26,9 % (gráfica III-25). Es importante destacar que, en los últimos cuatro años, la disminución fue más marcada en la zona rural que en las cabeceras, en las que se desaceleró la caída. A 2017, la pobreza monetaria rural fue un 50 % más alta que la urbana.

Gráfica III-25. Pobreza monetaria, 2002-2017

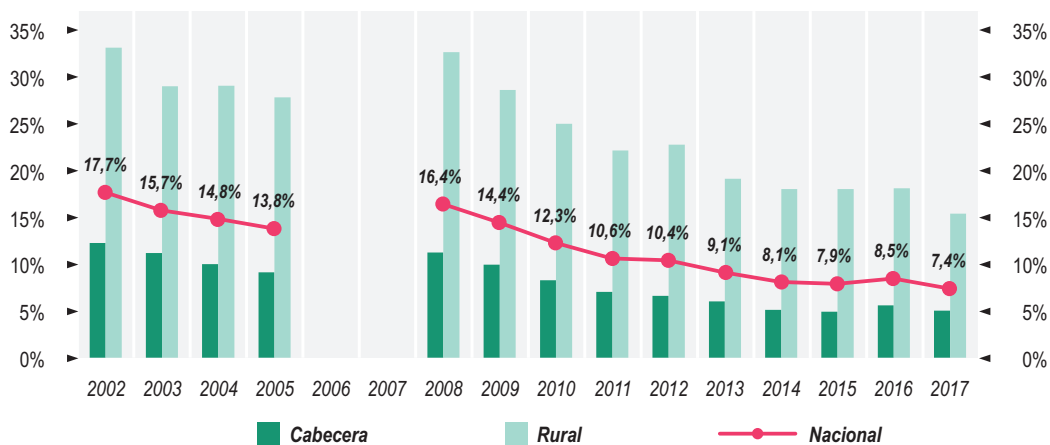


Nota: para los años 2006 y 2007, no se cuenta con información de cifras de pobreza. Estos años corresponden al periodo de transición de entre la Encuesta Continua de Hogares y la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Por tanto, no se cuenta con información comparable de ingresos.

Fuente: cálculos del DNP a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) (DANE, 2002-2017a).

En el mismo periodo, salieron 3,6 millones de personas de la pobreza monetaria extrema, de las cuales 1,8 millones fueron de cabeceras y 1,8 millones de áreas rurales, para una reducción de más de la mitad (10,3 p. p.), pasando de 17,7 %, a 7,4 % (gráfica III-26). A 2017, la pobreza extrema rural fue 3 veces más alta que la urbana.

Gráfica III-26. Pobreza monetaria extrema, 2002-2017

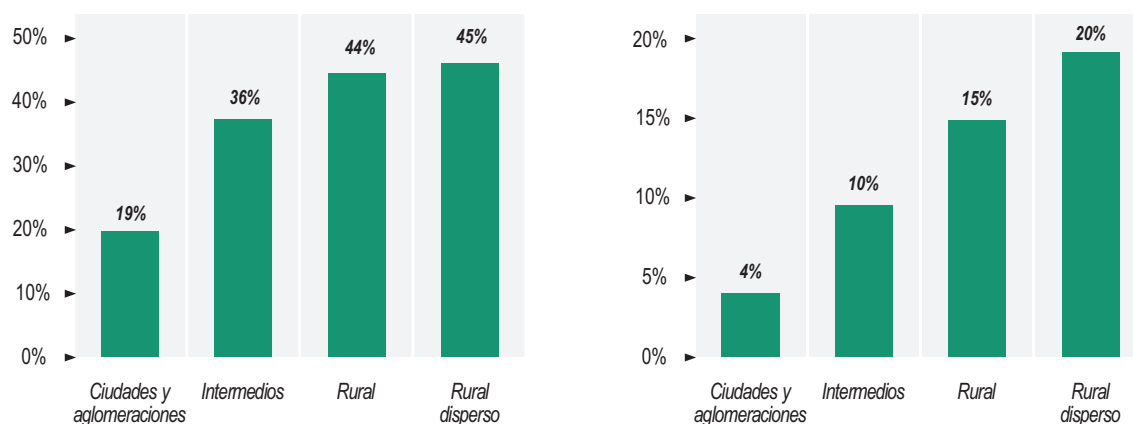


Nota: para los años 2006 y 2007 no se cuenta con información de cifras de pobreza. Estos años corresponden al periodo de transición entre la Encuesta Continua de Hogares y la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Por tanto, no se cuenta con información comparable de ingresos.

Fuente: cálculos del DNP a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) (DANE, 2002-2017a).

Las diferencias urbano-rurales son aún más notorias al examinar la pobreza por categorías de ruralidad (gráfica III-27). A 2017, la pobreza monetaria en el territorio rural disperso fue 2,3 veces más grande que la de las ciudades y aglomeraciones. En el caso de la pobreza monetaria extrema, esta fue 5 veces más grande en el territorio rural disperso.

Gráfica III-27. Pobreza monetaria (izquierda) y monetaria extrema (derecha) por categorías de ruralidad, 2017



Fuente: cálculos del DNP a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) (DANE, 2017a).

Adicionalmente, si bien se presentó una reducción generalizada de la pobreza en el país (gráfica III-30), la velocidad de la reducción no fue constante a través del tiempo y difirió por zona, como se observa en la tabla III-15. En particular, en los últimos 3 años, la reducción de la pobreza urbana se desaceleró, mientras que la rural se aceleró en los últimos dos años. Estas diferencias han llevado a que, si bien la proporción de población en condición de pobreza es mucho más alta en la zona rural, en términos absolutos la pobreza se esté concentrando ligeramente en las cabeceras.

En 2002, el 68 % la población en condición de pobreza y pobreza extrema, es decir 13,5 millones de personas, se ubicaban en cabeceras. A 2017, esta proporción fue de 70 %, aproximadamente 9 millones de personas. Al interior de las cabeceras, la pobreza en las trece principales áreas metropolitanas ha disminuido de manera acelerada y se está concentrando en el dominio denominado “otras cabeceras”. En 2002, 7 millones de personas, correspondientes al 52 % de la población en condición de pobreza en centros urbanos, estaban concentradas en esta zona, y en 2017 fueron 5,5 millones de personas, es decir, el 62 %.

Tabla III-15. Variación porcentual de la incidencia de la pobreza monetaria y la pobreza monetaria extrema, 2002-2017

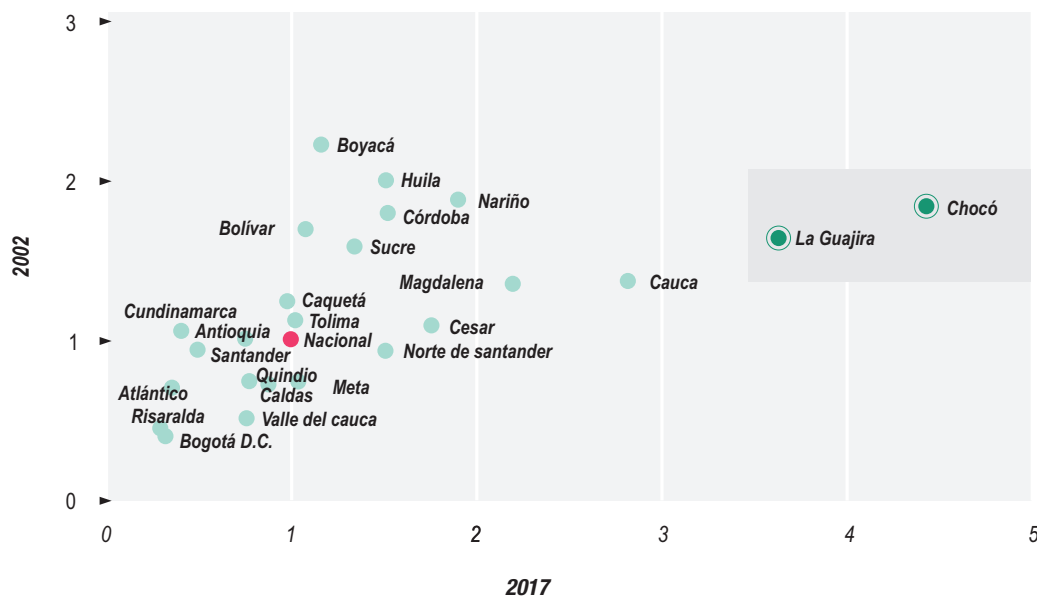
Año	Pobreza monetaria			Pobreza monetaria extrema		
	Nacional	Cabecera	Rural	Nacional	Cabecera	Rural
2003	-3,62%	-1,1%	-8,1%	-10,89%	-8,8%	-12,4%
2004	-1,0%	-2,7%	2,8%	-5,7%	-10,4%	0,2%
2005	-5,1%	-5,9%	-3,3%	-6,9%	-8,9%	-4,3%
2006						
2007						
2008						
2009	-4,0%	-3,7%	-5,1%	-12,1%	-11,5%	-12,3%
2010	-7,7%	-7,5%	-7,4%	-15,2%	-16,8%	-12,6%
2011	-8,3%	-9,0%	-7,2%	-13,5%	-14,9%	-11,5%
2012	-4,1%	-6,3%	1,5%	-2,0%	-6,2%	2,9%
2013	-6,4%	-5,3%	-8,5%	-12,5%	-9,1%	-16,1%
2014	-6,9%	-8,6%	-3,3%	-11,0%	-15,0%	-5,8%
2015	-2,5%	-2,0%	-2,7%	-2,5%	-3,9%	0,0%
2016	0,7%	3,3%	-4,2%	7,0%	14,2%	0,5%
2017	-3,9%	-2,8%	-6,7%	-12,7%	-10,1%	-15,0%

Nota: para los años 2006, 2007 y 2008 no se cuenta con información de variación en las cifras de pobreza. Durante el 2006 y el 2007, se hizo la transición de la Encuesta Continua de Hogares a la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Por tanto, no se cuenta con información comparable de ingresos.

Fuente: cálculos del DNP a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) (DANE, 2002-2017a).

A nivel departamental (gráfica III-28), si bien el país experimentó caídas en la pobreza monetaria y la pobreza monetaria extrema en todos los departamentos, Chocó y La Guajira resaltan, ya que su brecha frente al promedio nacional fue la que más aumentó entre 2002 y 2017, especialmente en pobreza extrema. A 2017, Chocó tuvo 4,4 veces más población en condición de pobreza extrema frente al promedio nacional; y La Guajira, 3,6 veces más. En 2002, estas cifras fueron de 1,8 para los dos departamentos. Esto viene acompañado del rezago en otros indicadores sociales, en particular, en mortalidad y desnutrición infantil (La Guajira, en particular, tiene la tasa más alta del país en ambos indicadores).

Gráfica III-28. Pobreza extrema por departamento como proporción de la nacional, 2002 vs. 2017



Fuente: cálculos del DNP a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) (DANE, 2002 y 2017a).

Lo anterior plantea cuatro retos principales: (1) la identificación de las personas en pobreza en las zonas rurales, para focalizar el gasto social eficientemente; (2) la mejora en la calidad de servicios, para la inclusión y el desarrollo en las zonas urbanas, dada la concentración de población en condición de pobreza en el dominio “otras cabeceras”; (3) la necesidad de reforzar programas en los territorios específicos que se están quedando atrás y (4) el diseño de nuevos indicadores que den cuenta de los nuevos retos de inclusión propios de una sociedad que ha aumentado su nivel de bienestar<sup>116</sup>. Esto implica, por un lado, la necesidad de contar con información para categorías geográficas más pequeñas, para tener diagnósticos más precisos del cambio social, así como diseñar mecanismos adicionales de focalización. Por otro lado, muestra la necesidad de replantear los principales programas de reducción de la pobreza de acuerdo con estas realidades territoriales.

Como lo muestra la evidencia empírica, el crecimiento del ingreso per cápita real, es decir, el efecto del crecimiento económico fue el principal determinante de la reducción en la pobreza tanto en las zonas urbanas como las rurales (Cepeda, Ocampo, Rivas, Álvarez, Rodríguez, Álvarez & Marcillo, 2018). Además, en los últimos años el patrón de crecimiento del país fue a favor de los pobres para las dos zonas. En términos de las fuentes de ingreso, el ingreso laboral creció a un

116 Estos indicadores deberán reflejar los retos emergentes de la política social, enfocándose en temas de calidad, acceso y desigualdad. Además, teniendo en cuenta que el bienestar de las personas puede depender también del bienestar de las personas de su entorno, se requieren mediciones que reflejen los efectos de las privaciones relativas en el bienestar (Ravallion & Chen, 2011, 2012).

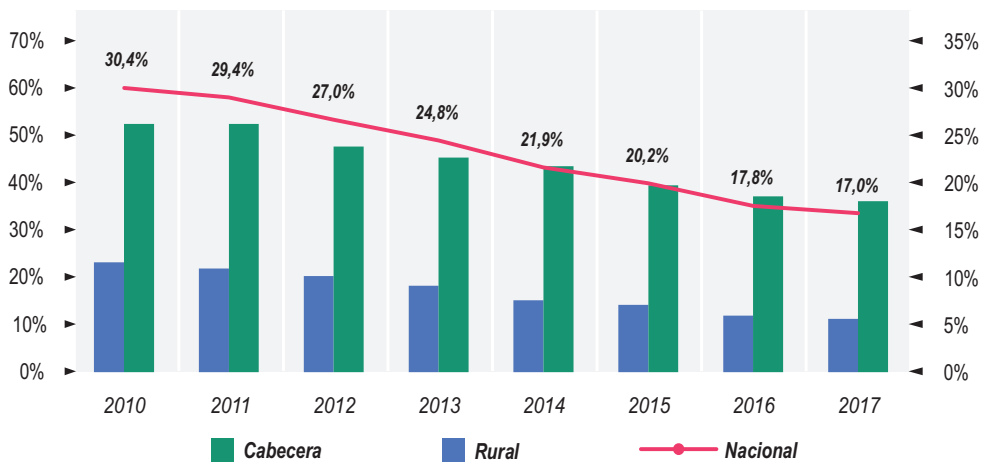
mayor ritmo que el ingreso no laboral; y el crecimiento del ingreso laboral también benefició más que proporcionalmente a los pobres.

El efecto del crecimiento de ingresos fue parcialmente contrarrestado por el aumento en precios (inflación). En particular, en los últimos tres años y en las zonas urbanas, el efecto de la inflación sobre la pobreza fue mayor que el efecto del crecimiento, lo cual es una alarma en términos de mantener el poder adquisitivo de la población pobre y de aquella cercana a la línea de pobreza.

## b. Pobreza multidimensional

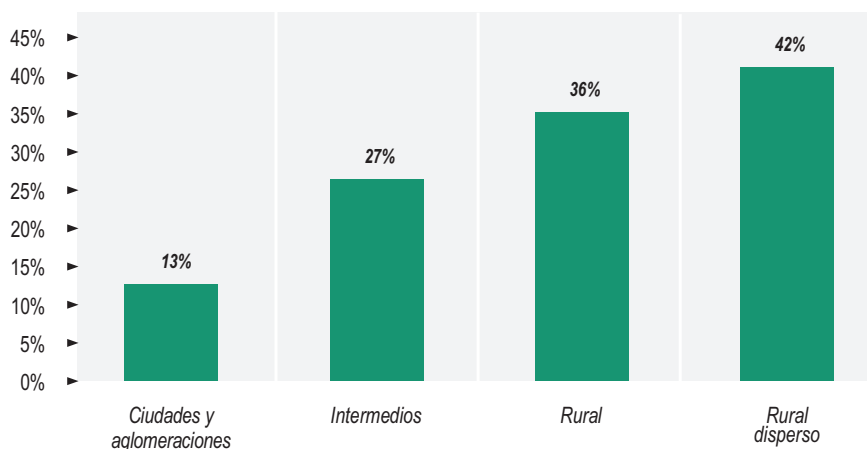
La gráfica III-29 muestra el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el cual se ha reducido desde 2010 (primera medición oficial) y actualmente se ubica en un 17 %, además de la disparidad entre las cabeceras y la zona rural. Así mismo, se evidencia como, en el 2010, el IPM rural era el doble del de las cabeceras, y en 2017 era tres veces mayor.

Gráfica III-29. Índice de Pobreza Multidimensional, 2010-2017



Fuente: cálculos del DNP a partir de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) (DANE, 2010-2017b).

Gráfica III-30. Índice de Pobreza Multidimensional (ajustado\*) por categoría de ruralidad, 2017



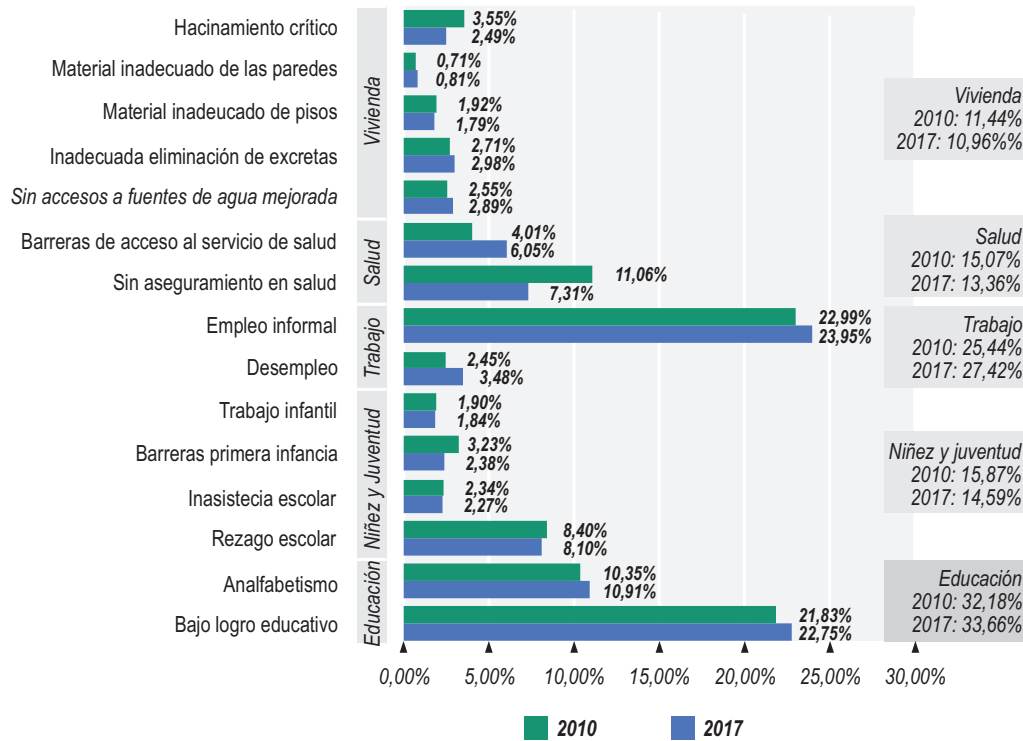
\*El Índice corresponde a la versión ajustada, o *proxy*, del IPM oficial.

Fuente: cálculos del DNP a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) (DANE, 2017a).

En el caso del IPM, también se observan amplias diferencias por categoría de ruralidad (gráfica III-30) en el que el IPM del territorio rural disperso es un poco más de 3 veces mayor al de las ciudades y aglomeraciones. El IPM ilustra, de manera clara, la agenda sectorial que debe existir para la reducción de la pobreza y las prioridades para cada sector. Por otra parte, la gráfica III-31 muestra la importancia de las dimensiones del IPM en la pobreza, medida por la incidencia ajustada del índice<sup>117</sup>. Se observa que las contribuciones han variado desde la primera medición del IPM, mientras que las dimensiones de educación y trabajo han aumentado su importancia relativa. Las demás dimensiones la han ido perdiendo.

117 La incidencia ajustada del IPM es la tasa de incidencia de la pobreza multidimensional (la proporción de personas en pobreza multidimensional) por el promedio de la proporción de privaciones entre la población en condición de pobreza. Es decir, combina la proporción de personas en situación de pobreza y sus privaciones. Las contribuciones se refieren a la proporción de contribución de cada dimensión o privación a la incidencia ajustada, y suman 100 %.

Gráfica III-31. Contribución de dimensiones a la incidencia ajustada del IPM



Fuente: cálculos del DNP a partir de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) (DANE, 2010 y 2017b).

Adicionalmente, hay privaciones que son particularmente críticas entre la población en condición de pobreza, pero que, además, son altas entre la población que no se encuentra en condición de pobreza, como el bajo logro educativo, el rezago escolar y el empleo informal (tabla III-16). También se observa que, entre 2010 y 2017, las privaciones de empleo informal, bajo logro educativo, analfabetismo y trabajo infantil no presentaron disminuciones entre la población en condición de pobreza y que, de estas cuatro, las primeras dos contribuyeron con casi la mitad (46,7 %) del IPM. Esto refuerza la necesidad de contar con una agenda de política pública multisectorial para la población en esta condición en particular, pero también para la población general, para aquellas privaciones que son más críticas.



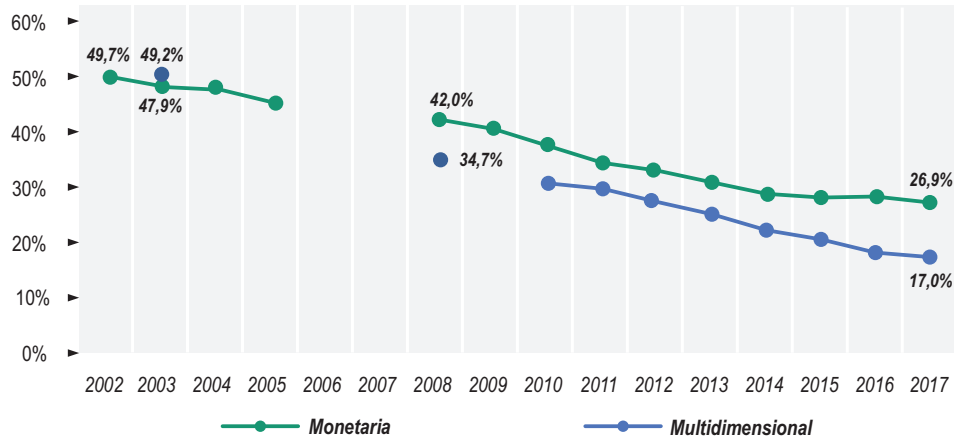
Tabla III-16. Privaciones del IPM para quienes se encuentran en condición de pobreza y quienes no, 2010-2017

Privación	2010		2017	
	Condición de pobreza	Sin condición de pobreza	Condición de pobreza	Sin condición de pobreza
Bajo logro educativo	94,22	43,12	94,79	35,51
Analfabetismo	44,7	3,51	45,45	2,9
Rezago escolar	72,48	35,86	67,46	35,16
Inasistencia escolar	20,21	1,35	18,93	2,09
Barreras primera infancia	27,92	11,19	19,86	10,31
Trabajo infantil	16,39	2,31	15,35	1,5
Desempleo	10,59	4,87	14,48	6,16
Empleo informal	99,24	76,69	99,77	71,76
Sin aseguramiento en salud	47,76	14,1	30,45	7,92
Barreras de acceso al servicio de salud	17,29	4,11	25,21	4,87
Sin accesos a fuentes de agua mejorada	27,53	6,41	30,08	5,15
Inadecuada eliminación de excretas	29,23	6,38	31,08	6,59
Material inadecuado de pisos	20,71	1,97	18,65	1,45
Material inadecuado de las paredes	7,61	1,31	8,41	1,44
Hacinamiento crítico	38,32	13,09	25,95	9,11

Fuente: cálculos del DNP a partir de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) (DANE, 2010 y 2017b).

Finalmente, es importante destacar que la reducción de la pobreza multidimensional se dio de manera más veloz que la reducción de la pobreza monetaria (gráfica III-32). En 2003, la pobreza monetaria y la multidimensional eran del mismo nivel; a 2017, la segunda fue 10 p. p. menor que la primera.

Gráfica III-32. Pobreza monetaria y multidimensional, 2002-2017



Nota: para los años 2006 y 2007, no se cuenta con información de cifras de pobreza. Estos años corresponden al periodo de transición entre la Encuesta Continua de Hogares y la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Por tanto, no se cuenta con información comparable de ingresos.

Fuente: cálculos del DNP a partir de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), 2003-2017, la Encuesta Continua de Hogares (ECH), 2002-2005 y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) (DANE, 2008-2017a).

### c. Desigualdad de ingresos

En cuanto a la desigualdad de ingresos, medida a través del índice de Gini (el cual evalúa la desigualdad de 0 a 1, en este caso aplicada al ingreso, siendo 0 la distribución del ingreso totalmente equitativa y 1 totalmente inequitativa), esta se ha venido reduciendo. A nivel nacional, pasó de 0,572 a 0,508 entre 2002 y 2017, para una reducción de 0,064 p. p. Estas cifras tienen en cuenta las ayudas institucionales, que son todas aquellas ayudas otorgadas por las entidades del gobierno, incluyendo los entes locales, así como las ayudas realizadas por otras instituciones dentro o fuera del país, públicas o privadas (DANE, 2016).

A partir de 2010 es posible calcular el índice de Gini excluyendo estas ayudas para aproximarnos al efecto de estas en la reducción de la desigualdad. Como muestran Cepeda, Ocampo, Rivas, Álvarez, Rodríguez, Álvarez & Marcillo (2018), al excluir las ayudas institucionales, la desigualdad de ingresos aumenta ligeramente: 0,56 con ayudas y 0,563 sin ayudas en 2010. La reducción real, es decir, teniendo en cuenta las ayudas, fue de 0,052 entre 2010 y 2017. La reducción sin ayudas en este periodo hubiese sido menor (0,049 p. p.).

Al examinar la desigualdad por zonas, se observa que en las cabeceras esta es mayor que en la zona rural (0,488 vs. 0,456, respectivamente, en 2017) y que el efecto de las ayudas institucionales en la disminución de la desigualdad de ingresos es mayor en la zona rural que en las cabeceras. En 2017, mientras que, sin ayudas institucionales, el índice de Gini en cabeceras hubiese sido 0,004 p.

p. mayor, en el área rural hubiera sido 0,015 p. p. mayor. Es decir, que la mayor contribución de las ayudas institucionales en la reducción de la desigualdad se dio en la zona rural.

## d. Programas de transferencias monetarias condicionadas

Por su parte, los principales programas para la reducción de la pobreza, Familias en Acción y Jóvenes en Acción, han mostrado impactos positivos en la acumulación de capital humano de la población participante como se muestra en la tabla III-17. En particular, Familias en Acción ha evitado que 350.000 personas cayeran en la pobreza y 323.000 en la pobreza extrema en 2017<sup>118</sup> y ha contribuido al aumento de 26 p. p. en la asistencia escolar de personas con discapacidad en la zona rural y en la disminución de 2 p. p. del embarazo adolescente en los participantes del programa<sup>119</sup>.

Adicionalmente, como muestran Cepeda, Ocampo, Rivas, Álvarez, Rodríguez, Álvarez & Marcillo (2018), el efecto de las ayudas institucionales, entre las cuales se cuentan estos dos programas, en la reducción de la pobreza monetaria y la pobreza monetaria extrema tuvo un pico en 2015, lo cual coincidió con el rediseño de estos programas y que luego el efecto ha venido disminuyendo. Al igual que con la desigualdad, el efecto de las ayudas es mayor en el área rural que en las cabeceras.

Los resultados descritos justifican el rediseño de los programas con el propósito de incrementar los efectos identificados en las familias vinculadas.

Tabla III-17. Resultados de las evaluaciones de programas de transferencias monetarias condicionadas

### Familias en Acción

#### Resultados en salud

- Para el total (zona urbana y rural), el aumento es de 1 cm y 1,1 cm para niños y niñas de 9 y 12 años, respectivamente\*.
- Hubo una reducción de 6 p.p. en el retraso del crecimiento o desnutrición crónica, tanto en el grupo de NNB, entre 9 y 15 años, como en el de 9 a 12 años\*.
- Se presentó una disminución de 7,6 p.p. en la incidencia de la Infección Respiratoria Aguda (IRA) en los niños del grupo de tratamiento en grandes centros urbanos\*\*.
- Hubo una reducción del 23 % en la inseguridad alimentaria para los hogares beneficiarios\*.
- Hubo un aumento de 4,9 p.p. de la vacunación contra DPT (difteria, tosferina y tétanos) en grandes ciudades\*\*.

118 Cálculos del DPS, con base en GEIH (DANE, 2017a).

119 Cálculos del DNP con base en la ECV (DANE, 2017b).

### Familias en Acción

#### Resultados en educación\*

- Se observó un aumento de 6,4 p. p. en la probabilidad de terminar el bachillerato, en zona rural, para los jóvenes beneficiarios entre 18 y 26 años.
- Hubo un aumento del 1 % en la probabilidad de que los jóvenes beneficiarios aprueben el grado noveno y asistan a la escuela al año siguiente, en grandes centros urbanos.
- Se evidenció un incremento de 1,07 puntos estándar en aptitudes matemáticas, para los niños y niñas beneficiarios de 12 a 17 años.
- Hubo un aumento de 9,37 puntos estándar en el desarrollo cognitivo (prueba TVIP), para los niños y niñas de zona urbana y rural entre 3 y 11, debido al programa.

#### Efectos no esperados

- La probabilidad de estar trabajando, para los niños de 7 a 11 años en el universo de los encuestados, se redujo en 1,3 p. p. en las zonas urbanas\*.
- Hubo una reducción de la criminalidad juvenil (tasa de homicidios y tasa de hurto de carros) en las zonas (UPZ en Bogotá) donde se concentran más beneficiarios del programa\*\*\*.

\* U. T. Econometría-SEI (2012).

\*\* Centro Nacional de Consultoría (2011)

\*\*\* Camacho (2012).

Fuente: DPS & DNP (2013).

### Jóvenes en Acción

- Incrementó en un 29 % la probabilidad de acceso al SENA para su población elegible.
- Incrementó en 12 p. p. la probabilidad que un participante acceda y se certifique en el SENA.
- Aumentó en casi un 50 % la probabilidad de que sus participantes hombres aspirantes a cursos tecnológicos tengan hoy un empleo formal.
- Aumentó en 20 p. p la probabilidad que sus participantes consigan práctica empresarial.
- Para aquellos jóvenes que ya se encontraban matriculados en las IES al momento de iniciar el Programa, este disminuyó casi un 40 % la probabilidad de desertar de manera temporal o definitiva.

Fuente: Unión Temporal IFS Econometría S. A. y SEI (2017).

## e. Subsidios de política social

Actualmente, no hay un inventario único de los subsidios sociales del Estado, por lo cual no existe un costeo del gasto total destinado a ellos. Adicionalmente, no se cuenta con lineamientos que orienten su creación y funcionamiento y, en consecuencia, no existe una lógica intersectorial de concurrencia, complementariedad y pertinencia en su formulación.

Los temas principales que deben tener en cuenta estos lineamientos son: la ausencia de información consolidada y de calidad que permita hacer seguimiento a su implementación; la falta de definición de esquemas de evaluación que identifiquen los impactos y pertinencia de los subsidios; la existencia de población que no se encuentra en condición de pobreza y es beneficiaria de subsidios (errores de inclusión que demandan procesos de depuración de las bases para la focalización); y, en algunos casos, la falta de acuerdos explícitos con los ciudadanos que aclaren las condiciones del subsidio (como aquellas condiciones referidas a los criterios de entrada, permanencia y salida; y el hecho de que son ayudas temporales y no permanentes).

## f. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén)

Con el objetivo de aumentar la eficiencia del gasto social, y teniendo en cuenta la desactualización del Sisbén (versión III, en la que el 74 % de sus registros no se actualizan desde el periodo 2009-2011) y la pérdida de eficiencia de este instrumento para focalizar el gasto social, se inició la actualización del Sisbén. Se incluirán mejoras en términos metodológicos, tecnológicos y operativos, para disponer de información con mejor calidad para la toma de decisiones que aceleren la disminución de la pobreza.

Con la implementación del Sisbén IV, en el año 2020, versión propuesta en el Documento CONPES 3877 *Declaración de importancia estratégica del Sistema de identificación de Potenciales beneficiarios Sisbén IV*, se creará la oportunidad para que más programas y entidades utilicen el Sisbén como un instrumento no solo para la definición de sus beneficiarios, sino también como un insumo para su planificación, debido a las mejoras en la calidad de información y las utilidades adicionales (como la georreferenciación y el cálculo del IPM a nivel municipal).

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

Para avanzar en la equidad de oportunidades mediante la atención diferenciada en las zonas más rezagadas y fortalecer los mecanismos que contribuyen a la disminución de la pobreza, se establecen los siguientes objetivos: (1) recuperar la institucionalidad y el espacio de coordinación y seguimiento a la estrategia de reducción de la pobreza; (2) rediseñar y actualizar la focalización de los programas sociales; (3) rediseñar los programas de transferencias monetarias condicionadas y la red para la superación de la pobreza extrema (Red Unidos); (4) formalizar y regularizar la creación y el rediseño de subsidios sociales y (5) crear espacios de coordinación de política pública y formular estrategias afirmativas de reducción de pobreza para los territorios más rezagados.

## b. Estrategias

### 1) **Objetivo 1. Recuperar la institucionalidad y el espacio de coordinación y seguimiento a la estrategia de reducción de la pobreza**

#### *a) Creación de la Mesa de Equidad*

La aceleración de la reducción de la pobreza y de la desigualdad a partir de las estrategias planteadas en este capítulo requiere una instancia de alto nivel y de carácter decisorio presidida y convocada por el presidente de la República, para coordinar sectores y entidades del Gobierno nacional en el diseño e implementación de acciones, y en la destinación de recursos (de acuerdo con las prioridades territoriales y poblacionales en la reducción de la pobreza); así como en el seguimiento y rendición de cuentas frente a las metas trazadoras acerca de la pobreza. En particular, en la Mesa se acordarán los diseños de los programas que tengan impacto en la reducción de la pobreza. La secretaría técnica de la mesa estará a cargo del DNP y el DPS. La Alta Consejería para la Gestión del Cumplimiento participará en la Mesa y las metas trazadoras acerca de la pobreza a las que haga seguimiento dicha consejería serán las mismas de la Mesa de Equidad.

La secretaría técnica estará encargada de operacionalizar, gestionar y coordinar las decisiones de la Mesa de Equidad. Esta instancia proveerá los insumos a la Mesa para la toma de decisiones, lo que incluye funciones de diseño y adecuación de las políticas, programas y/o instrumentos orientados a la reducción de la pobreza y la definición de fuentes de información para hacer seguimiento a las metas. La secretaría reunirá, de acuerdo con las necesidades, a las entidades del Gobierno nacional para implementar las decisiones de la Mesa y los lineamientos que, en el marco de ella, se deban generar (como aquellos de ajuste a la oferta de emprendimiento del Gobierno nacional, con énfasis en población vulnerable en zonas urbanas, conforme lo planteado en la línea F “Trabajo decente” del Pacto por la equidad).

A escala territorial, la estrategia de articulación la liderará el DPS, facilitando la articulación de las diferentes entidades nacionales con presencia en el territorio, a partir de la identificación de acciones a desarrollar conjuntamente, y de la construcción y seguimiento de acuerdos con los gobiernos locales, en el marco de los Consejos Departamentales y Municipales de Política Social (COMPOS-CODPOS).

En el marco de la Mesa de Equidad y del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), el ICBF, junto con el DPS, creará y liderará la estrategia de superación de la pobreza infantil que vinculará en las acciones coordinadas para superar la pobreza, la atención integral planteada en la línea A “Primero las niñas y los niños” del Pacto por la equidad. La mesa también vinculará a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, con el fin de lograr coordinar acciones intersectoriales que contribuyan a superar las principales privaciones que afectan de manera desproporcional a las mujeres (véase Pacto de equidad para las mujeres).

Con el propósito de articular las acciones de la Mesa de Equidad con la asistencia social de la población víctima del conflicto, se tendrán en cuenta las particularidades de la población víctima, haciendo énfasis en los programas de alfabetización y educación para adultos, la incorporación de un enfoque psicosocial y los programas de cuidado de la niñez; con el objetivo de restituir capacidades para el desarrollo de la población víctima de la violencia.

### *b) Tablero de control y camino al cumplimiento de las metas para la reducción de la pobreza y la desigualdad*

El tablero de control y seguimiento es la principal herramienta de la Mesa de Equidad y contendrá los indicadores estratégicos de reducción de pobreza y desigualdad. Dicho tablero monitoreará el avance en estos indicadores y será la fuente para: (1) aprobar ajustes y creación de oferta para la reducción de la pobreza; (2) identificar cuellos de botella ante retrasos o incumplimiento de las metas y (3) tomar decisiones de inversión y orientación del gasto frente a las prioridades. En particular, se plantean las siguientes estrategias:

- Las metas trazadoras del tablero de control serán el porcentaje de población en pobreza monetaria y en pobreza monetaria extrema, y el IPM oficial (así como las privaciones del IPM de manera individual, expuestas en la tabla III-14 conforme los lineamientos del Documento CONPES 150 de 2012 y los demás que la mesa determine. Las metas trazadoras se regionalizarán, en la medida en que la disponibilidad de la información lo permita.
- Como indicadores complementarios, se debe hacer seguimiento a aquellos establecidos en los ODS contenidos en el Documento CONPES 3918 de 2018.
- El DNP diseñará y presentará a la Mesa de Equidad nuevos indicadores complementarios, teniendo en cuenta el reto emergente de pobreza relativa, pobreza subjetiva, desigualdad multidimensional y pobreza multidimensional infantil, los cuales tendrán una función de orientar política pública.
- El DANE liderará el rediseño del IPM teniendo en cuenta el Documento CONPES 150 de 2012. Uno de los objetivos del IPM es orientar y monitorear la política pública a través de las variables que componen este índice, que reflejan privaciones de los hogares en salud, educación, trabajo, vivienda y condiciones de la primera infancia. Dado que algunas de estas variables ya alcanzaron valores bajos, es decir, una baja proporción de hogares con la privación (como muestra la tabla III-14) es necesario rediseñarlo teniendo en cuenta los nuevos retos que existen para mejorar las condiciones de vida de la población.
- El DANE deberá garantizar la representatividad de los indicadores de pobreza y desigualdad del tablero que permitan realizar un seguimiento con desagregación urbano-rural a nivel departamental. En particular, deberá realizar los ejercicios que permitan contar con el IPM a nivel departamental, a través de la inclusión de preguntas adicionales en la Gran Encuesta Integrada de Hogares o a través de la realización bienal de la Encuesta de Calidad de Vida, con representatividad departamental.

- Con el fin de contar con indicadores socioeconómicos para categorías geográficas distintas a la cabecera y el resto (las establecidas actualmente), a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, el DANE diseñará nuevos marcos muestrales para categorías geográficas que trasciendan límites político-administrativos, en particular las de la Misión Rural y el Sistema de Ciudades.

## **2) Objetivo 2. Rediseñar y actualizar la focalización de los programas sociales**

### *a) Sisbén IV: información robusta para mayor eficiencia en el gasto social*

El DNP deberá implementar el Sisbén IV en 2020 para que, con sus mejoras metodológicas, tecnológicas y operativas, sea la base para el ajuste en la focalización de programas sociales y una fuente de información para los programas que requieren rediseño. Adicionalmente, para mejorar continuamente el instrumento Sisbén IV, el DNP validará y actualizará la información de las personas registradas mediante cruces de información a nivel individual y geográfico con otros registros administrativos.

Los programas sociales, con el apoyo técnico del DNP, deberán diseñar las condiciones de entrada, permanencia y salida de los programas que utilizan el Sisbén para focalizar, de manera que tanto la identificación como la selección de beneficiarios sea transparente y que se establezcan condiciones explícitas de permanencia y de salida.

El Sisbén IV será la herramienta utilizada por el DNP y la UARIV para identificar la población víctima que, por sus características socioeconómicas, requiere ser atendida por programas sociales. Para esto, el DNP dispondrá de la información de caracterización requerida por la UARIV (como coordinadora del SNARIV) y por las entidades territoriales.

## **3) Objetivo 3. Rediseñar los programas de transferencias monetarias condicionadas y la red para la superación de la pobreza extrema (Red Unidos)**

### *a) Rediseño y refocalización de Familias en Acción*

Con la entrada en vigencia del Sisbén IV, en 2020, la evidencia acumulada de sus evaluaciones realizadas y con los resultados de la evaluación del programa previstos para el 2019, Familias en Acción determinará los ajustes en su diseño, focalización, cobertura y mecanismos regulares de permanencia y salida de beneficiarios, teniendo en cuenta el enfoque diferencial a nivel territorial y poblacional, la dinámica de la pobreza, el cierre de brechas, las diferencias urbano-rurales y las condiciones de vida de territorios más rezagados. Estos ajustes serán socializados por parte de DPS a la Mesa de Equidad.

El DPS orientará el rediseño del programa con las siguientes estrategias:



- Ajustar su focalización con el Sisbén IV y su cobertura en conjunto con el DNP. Se espera que, dada la disminución de la pobreza, la cobertura de Familias en Acción llegue a un máximo de 2,4 millones de familias. La población víctima de desplazamiento forzado en situación de pobreza será vinculada al programa a través del Sisbén IV, manteniendo la priorización por su condición. La cobertura del programa puede disminuir con la verificación del mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de los hogares en el transcurso del cuatrienio, las cuales serán certificadas a través del Sisbén IV, a excepción de las comunidades indígenas, y teniendo en cuenta la refocalización del programa y su rediseño.
- Consolidar los logros en inclusión financiera, continuando con los mecanismos para la bancarización de la población objetivo del programa, de la cual hoy más del 80 % está bancarizada.
- Promover la adquisición de microseguros para proteger familias en condición de vulnerabilidad contra riesgos y evitar que caigan nuevamente en la pobreza<sup>120</sup>.
- Constituir el programa en una plataforma que integre oferta adicional, propicie la participación social y facilite la salida de la pobreza monetaria y multidimensional de las familias.
- Fortalecer el componente de Bienestar Comunitario para contribuir a las capacidades individuales y colectivas de las familias, y para mejorar las capacidades de las familias en cuidado y crianza; así como para prevenir el embarazo en adolescentes y brindar protección integral a niños, niñas y adolescentes. Para el fortalecimiento de este componente, se tendrán en cuenta los resultados de la evaluación de impacto de este componente que está realizando el DNP.
- El DPS revisará las recomendaciones de la Política de Estado para la Garantía del Desarrollo Integral de la Primera Infancia (Ley 1804 de 2006) y la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, para establecer condiciones que garanticen la atención integral para niñas y niños, desde la primera infancia hasta la adolescencia.

### ***b) Rediseño de la Red Unidos: una apuesta de coordinación nación-territorio para la reducción de la pobreza extrema***

El rediseño de la Red Unidos será implementado en el año 2020, junto con la entrada en vigencia del Sisbén IV. Este rediseño deberá ser presentado por parte del DPS a la Mesa de Equidad. Para ello, durante el 2019, el DPS implementará un piloto en los departamentos con más avance en la recolección de información del Sisbén IV, buscando generar los insumos para el escalamiento en el 2020. El rediseño busca plantear que la Red Unidos sea la puerta de ingreso a la oferta estatal para la superación de la pobreza extrema, de tal forma que el acompañamiento familiar y comunitario se convierta en una plataforma para hacer eficiente la implementación de los programas sociales para la superación de la pobreza, generando concurrencia en la población en pobreza extrema. De acuerdo con este rediseño, se debe evaluar la pertinencia de la Ley 1785 de 2016, “por medio de la cual se establece la Red para la superación de la pobreza extrema-Red Unidos y se dictan otras disposiciones”.

120 Esta estrategia hace parte de las recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación.

### Las siguientes son las acciones que se incluirán en el rediseño de Red Unidos:

- El DPS, con el acompañamiento del DNP, definirá la focalización a partir del Sisbén IV y listados censales, priorizando las zonas rurales de los municipios de las categorías “rural” y “rural disperso”, definidas por la Misión para la Transformación del Campo Colombiano.
- El DPS utilizará la información del Sisbén IV para el seguimiento de las familias vinculadas a la Red Unidos, con el propósito de tener un registro unificado de información socioeconómica de la población, evitar duplicidades en el levantamiento de información y disminuir los costos asociados a esta actividad.
- El DPS redefinirá los perfiles de los cogestores sociales, de acuerdo con las principales necesidades de la población, para mejorar sus condiciones (p. ej., cogestores con énfasis en inclusión productiva y asociatividad en las zonas rurales, así como promotores de la oferta estatal prioritaria para las familias que hagan parte de la Red Unidos y ofertas complementarias), propuesta que será socializada por la Secretaría Técnica de la Mesa de Equidad, con las entidades competentes.
- Dado que no todos los hogares beneficiarios de los proyectos de vivienda gratuita del país obedecen a población de pobreza extrema, se deben hacer los ajustes normativos necesarios para que el DPS realice el acompañamiento familiar, a través de la Red Unidos, a los hogares en pobreza extrema; mientras que el MinVivienda deberá articularse con los entes territoriales, en los cuales se desarrollen los proyectos de vivienda, para lograr el acompañamiento social y comunitario de los demás hogares tendientes a la construcción del tejido social alrededor de los proyectos.

### c) *Rediseño y escalamiento del programa Jóvenes en Acción*

La evaluación de impacto del programa Jóvenes en Acción evidencia resultados positivos durante el proceso formativo y mejoras en la empleabilidad de los jóvenes que fueron atendidos. En virtud de estos hallazgos, el DPS ampliará la cobertura del programa y beneficiará a 500.000 jóvenes adicionales en el siguiente cuatrienio, de acuerdo con la demanda del mercado laboral y la oferta de formación y educación, incrementando la permanencia en estos programas y fortaleciendo las competencias socioemocionales que faciliten su inserción social y laboral. Adicionalmente, rediseñará el programa de acuerdo con las recomendaciones de la evaluación mencionada en los siguientes aspectos:

- Evaluar el componente de habilidades para la vida como una estrategia para fortalecer las habilidades socioemocionales de los jóvenes, y ampliarlo a los jóvenes beneficiarios del programa Familias en Acción.
- En el marco del modelo de inclusión laboral, implementar servicios especializados para facilitar el acceso al mercado laboral para los participantes del programa y, en especial, dirigir esfuerzos hacia mujeres participantes.

#### **4) Objetivo 4. Alinear políticas y programas en función de la reducción de la desigualdad de ingresos en el corto y mediano plazo**

##### *a) Convergencia y fortalecimiento de canales de redistribución del ingreso en el corto plazo*

En el marco de la Mesa de Equidad, se diseñará, implementará y monitoreará una estrategia para la reducción de la desigualdad en el corto plazo, basada en la convergencia y fortalecimiento de distintos canales de redistribución descritos en el Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. En particular, en la estrategia convergen tres canales: (1) crecimiento económico; (2) transferencias monetarias y (3) estrategias de inclusión productiva.

##### *b) Crecimiento económico*

Como se mencionó en el diagnóstico, el crecimiento del ingreso per cápita real, es decir, el efecto crecimiento ha sido el principal determinante de la reducción en la pobreza. En cuanto al crecimiento económico que tendrá el país, se estima que el crecimiento potencial se elevará de 3,3% a 4,1% y se espera llegar a un crecimiento máximo de 4,5% en 2022 (como expone el capítulo *Consistencia macroeconómica, fiscal y de resultados económicos y sociales*). Este aumento se justifica en un crecimiento tanto de los sectores transables (como la agricultura, minería e industria), como los no transables (tales como los servicios de intermediación financiera, los servicios de comercio y transporte, actividades profesionales, actividades de recreación y otras).

En particular, se espera un cambio en la estructura del crecimiento que beneficie más a la población en condición de pobreza, a partir de una apuesta agroindustrial (expuesta en el capítulo *Consistencia macroeconómica, fiscal y de resultados económicos y sociales*) y una apuesta por conectar los territorios más alejados con los centros urbanos y económicos para estimular la productividad regional e impulsar la especialización productiva y la inclusión social de los habitantes de estos territorios (Pacto por la descentralización, línea B “Conectividad y vínculos entre la ciudad y el campo”).

##### *c) Transferencias monetarias*

El Pacto por la equidad incluye varias estrategias para mejorar la focalización y fortalecer los programas de transferencias monetarias. Como primera medida, se actualizará el Sisbén y se diseñarán nuevos mecanismos de focalización; ambos serán aplicados a las plataformas de transferencias monetarias para mejorar su focalización. Se generarán canales para cubrir a toda la población pobre y vulnerable en las plataformas de transferencias monetarias. En particular, se rediseñará el programa Familias en Acción, orientado a familias con menores de edad y se rediseñará y escalará Jóvenes en Acción, orientado a jóvenes (ambas estrategias se presentan en esta línea del Pacto por la equidad). Para aumentar la protección económica de la vejez se desarrollarán diversos tipos de incentivos de ahorro para la vejez, con énfasis en los BEPs y para los adultos mayores se tiene previsto ampliar la cobertura de Colombia Mayor (Pacto por la equidad, línea

H “Adultos mayores”). Adicionalmente, se ampliará la plataforma de transferencias monetarias a los hogares pobres y vulnerables no incluidos actualmente en alguno de los programas anteriores (Pacto por la Equidad, línea L “Política social moderna”).

#### *d) Inclusión productiva*

Algunas de las estrategias de inclusión productiva planteadas en el Pacto por la equidad, *línea F* “Trabajo decente” también contribuyen a disminuir la desigualdad en el corto plazo. En particular, se ampliará la cobertura en protección y en seguridad social de los trabajadores, analizando la posibilidad de implementar un piso mínimo de protección social consistente en la afiliación a salud subsidiada, la vinculación a BEPs y el derecho a un seguro inclusivo para las personas que devengan menos de un SMMLV. Así mismo, se desarrollarán políticas que permitan la formalización de los trabajadores con ingresos superiores a un SMMLV y se contemplará la suscripción de acuerdos de aseguramiento colectivo con asociaciones de productores para los trabajadores temporales u ocasionales del sector agropecuario.

Adicionalmente, se diseñará e implementará un modelo de servicios para la inclusión laboral de personas y grupos poblacionales con barreras para la empleabilidad, y se diseñarán rutas integrales para la inclusión productiva de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Se crearán programas de emprendimiento y micro franquicias que generen encadenamientos inclusivos en municipios intermedios, ciudades y aglomeraciones; y para los municipios rurales y rurales dispersos, se crearán incentivos para la generación de encadenamientos productivos y el fortalecimiento de esquemas asociativos con vocación empresarial agropecuaria. Así mismo, se promoverá el acceso a esquemas de protección económica e inclusión laboral para aumentar los ingresos de los adultos mayores y su independencia económica.

### **5) Objetivo 5. Formalizar y regularizar la creación y el rediseño de subsidios sociales**

#### *a) Diseño y aplicación de un protocolo de subsidios sociales para su formulación, diseño, seguimiento y evaluación*

Con el fin de unificar los lineamientos para la creación y funcionamiento de los subsidios sociales que mejoren su calidad en términos de eficiencia y resultados frente a la población beneficiaria, se propone la elaboración de un protocolo como herramienta que oriente y estandarice la formulación de los subsidios sociales existentes y en proceso de creación. Este protocolo también debe contener mecanismos para el seguimiento y evaluación de dichos subsidios. Debe iniciar por construir el inventario de subsidios sociales existentes.

Se propone que, como mínimo, los subsidios sociales contengan explícitamente, en actos administrativos o manuales operativos expedidos por la entidad operadora del subsidio, los siguientes elementos, los cuales deben ser trabajados y reportados al DNP dentro del portafolio de programas sociales que se incluye en la estrategia relacionada con el Registro Social (línea L “Política social moderna” del Pacto por la equidad):

- Objetivo y evidencia existente para justificar la creación del subsidio.
- Población potencialmente beneficiaria y mecanismo de focalización (identificación, selección y asignación).
- Condiciones de entrada, permanencia y salida (se refiere a los requisitos para la asignación del subsidio, para la permanencia y para la terminación del beneficio).
- Temporalidad del subsidio.
- Mecanismo de evaluación.
- Definición de un contrato social o acuerdo de corresponsabilidad, donde se informe al ciudadano las condiciones del subsidio, y los derechos y deberes al ser beneficiario.

## **6) Objetivo 6. Crear espacios de coordinación de política pública y formular estrategias afirmativas de reducción de pobreza en los territorios más rezagados**

### *a) Que nadie se quede atrás: acciones diferenciadas para Chocó, La Guajira, Buenaventura y San Andrés*

En el marco de la Mesa de Equidad, se definirá la estrategia de focalización y articulación de la oferta social del Gobierno nacional para Chocó, La Guajira, Buenaventura y San Andrés, con el fin de garantizar la concurrencia eficiente de dicha oferta en términos de beneficiarios y sectores. En particular, para Chocó y La Guajira dicha coordinación hará énfasis en la estrategia de seguridad alimentaria y nutricional planteada en la línea D “Alianza por la seguridad alimentaria” del Pacto por la equidad.

En el marco de la mesa y de la Comisión Intersectorial del Chocó, se construirá una estrategia de articulación con la oferta territorial de este departamento, buscando un canal único de articulación nación-territorio. Finalmente, se definirán metas trazadoras específicas para estos dos departamentos, que se incluirán en el tablero de control de la Mesa de Equidad. Así mismo, esta estrategia estará articulada con el Plan Especial para el Desarrollo Integral del Distrito de Buenaventura.

A partir de los rediseños de programas sociales, con base en la implementación del Sisbén IV, se ampliará la cobertura de la Red Unidos, Familias en Acción y Jóvenes en Acción, en Chocó, La Guajira, Buenaventura y San Andrés. También se priorizarán intervenciones de infraestructura social y hábitat en estos territorios. Adicionalmente, se fortalecerá a las entidades territoriales en la política de seguridad alimentaria nacional, se implementarán unidades productivas de autoconsumo y se pondrán a disposición herramientas para la inclusión productiva de la población en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad, y de las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

### 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Inclusión Social y Reconciliación	Pobreza monetaria (T)	26,9% (12,8 millones de personas)	21% (9,9 millones de personas)		
Inclusión Social y Reconciliación	Pobreza extrema	7,4% (3,5 millones de personas)	4,4% (2,0 millones de personas)		
Inclusión Social y Reconciliación	Pobreza monetaria rural (T)	36% (3,9 millones de personas)	28,9% (3,1 millones de personas)		
Inclusión Social y Reconciliación	Pobreza extrema rural	15,4% (1,7 millones de personas)	9,9% (1,1 millones de personas)		
Inclusión Social y Reconciliación	Pobreza extrema en los municipios PDET*	29,6% (1,9 millones de personas)	17,8% (1,2 millones de personas)		
Inclusión Social y Reconciliación	Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)	17% (8,3 millones de personas)	11,9% (5,8 millones de personas)		      
Inclusión Social y Reconciliación	Índice de Pobreza Multidimensional Rural (IPM)	36,6% (3,9 millones de personas)	33% (3,3 millones de personas)		      
Inclusión Social y Reconciliación	Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en los municipios PDET*	40,4% (2,7 millones de personas)	28,2% (1,9 millones de personas)		      

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Inclusión Social y Reconciliación	Desigualdad (Coeficiente de Gini)	0,508	0,470		

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

\* La línea base es representativa para el conjunto de los 170 municipios PDET. El levantamiento de información se realizó en una muestra al interior de 56 de los 170 municipios. La población encuestada representa un total de 6.736.145 personas para todo el territorio PDET. El levantamiento de información para calcular la meta deberá realizarse de tal manera que se asegure la comparabilidad con la línea base.

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea Base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Inclusión Social y Reconciliación	Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad	Cobertura de Familias en Acción (T)*	2,5 millones	2,4 millones		  
Inclusión Social y Reconciliación	Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad	Cobertura de Jóvenes en Acción (T)*	123.218	500.000		 
Inclusión Social y Reconciliación	Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad	Hogares en pobreza extrema acompañados en al menos un ciclo por la Estrategia Unidos (T)	0	1.300.000		        

\* En la ficha técnica se incluirá la discriminación por sexo.

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## L. Herramientas para una política social moderna y conectada a mercados

La política social en Colombia y sus herramientas no han evolucionado al ritmo del cambio social que ha experimentado el país en las últimas dos décadas. Acelerar la disminución de la pobreza, llegar a la población excluida de la acción de la política social y permitir la consolidación de la clase media exige sistemas de información y herramientas de focalización, ejecución y supervisión transparentes, dinámicos y oportunos, con tecnologías digitales que ofrezcan más y mejor información. Para cumplir este objetivo, esta línea presenta distintas herramientas y mecanismos para mejorar el diseño, la focalización, la ejecución y el seguimiento de la política social, buscando hacer más eficiente e informada la actuación del Estado.

Las herramientas aquí planteadas buscan, por un lado, explotar el uso de datos masivos para lograr mediciones más acertadas que los instrumentos estadísticos convencionales y, por otro, tender puentes entre la política social, los mercados y el sector privado, abriendo la puerta al diseño de mecanismos alternativos de financiación y ejecución que le den atributos de eficiencia a la política social. Al plantear iniciativas que comprendan la acción pública y privada, se debe contar con procesos y estructuras de supervisión y seguimiento rigurosos que verifiquen el impacto en los ciudadanos y la eficiencia frente a las intervenciones convencionales.

En este sentido, las herramientas transversales que propone la política social moderna facilitan la operación, potencian el impacto y dinamizan las políticas públicas, adaptándose a la heterogeneidad regional del país y a los distintos retos que, en pobreza y vulnerabilidad, existen en el territorio.

### 1. DIAGNÓSTICO

Las políticas sociales van cambiando a partir de tres aspectos: (1) variables estructurales (económicas, demográficas y sociales); (2) variables políticas (sistemas políticos, coaliciones distributivas, grupos de poder) y (3) variables técnicas (capacidad administrativa, sistemas de información y modelos de gestión, entre otros) (Cecchini, Filgueira, Martínez & Rossel, 2015).

Esta línea se enfoca en el vector técnico de la política social y, en particular, en el uso de la información y el desarrollo de instrumentos ajustados a las dinámicas poblacionales y territoriales. El país tiene retos importantes en esta materia, ya que tan solo el 34% de las entidades del gobierno afirma tener definidas las reglas sobre la propiedad para la compartición y uso de datos (DNP, 2018d). Por ello, y por otros aspectos como limitaciones en la infraestructura física, el país no cuenta con instrumentos e información integrada que permitan una mejor coordinación institucional entre los distintos actores del Sistema de Protección Social para el diseño, focalización,



ejecución y seguimiento de la política social, generando asignación ineficiente del gasto social. A continuación, se expondrán diversos ejemplos que ilustran el resultado de esta falta de integración y el potencial que existe al avanzar en esa vía.

## a. Focalización

Existe amplia evidencia de los problemas de la estratificación como instrumento de focalización de los subsidios cruzados en servicios públicos domiciliarios (SPD), en la medida en que el estrato actualmente no clasifica adecuadamente los hogares de acuerdo con su nivel socioeconómico y se ha rezagado frente a la evolución de predios y viviendas, como muestran Gallego, López y Sepúlveda (2014) y Parra (2011), entre otros. Por ello, la asignación de subsidios mediante este mecanismo presenta errores de inclusión significativos (desde el punto de vista del ingreso, pobreza o capacidad de pago de los hogares) que lleva a una focalización de recursos públicos inadecuada. La tabla III-18 muestra la disparidad en el ingreso per cápita, a través de los estratos, y corrobora los retos del instrumento de estratificación para focalizar correctamente los subsidios a servicios públicos.

Tabla III-18. Distribución del ingreso per cápita por estrato (2016)

Estrato	Ingreso per cápita promedio	Ingreso per cápita mínimo	Ingreso per cápita máximo
1	\$366.584	\$0	\$20.200.000
2	\$630.333	\$0	\$27.445.000
3	\$1.072.400	\$0	\$30.344.728
4	\$2.017.583	\$0	\$21.266.667
5	\$2.984.888	\$0	\$31.000.000
6	\$5.245.084	\$0	\$18.362.500

Fuente: cálculos del DNP, a partir de la Encuesta de Calidad de Vida (DANE, 2017b).

Al respecto, algunos expertos han propuesto medidas alternativas a la estratificación para tener una focalización más efectiva en SPD. La primera es la información catastral, que tiene una alta correlación con las condiciones socioeconómicas de los hogares. La segunda alternativa es a través de la comprobación previa de medios de vida de los hogares, utilizando instrumentos para identificar la población elegible para recibir servicios subsidiados.

## b. Interoperabilidad e integración de la información

Por otra parte, es importante tener en cuenta la gran variedad y volumen de información que se genera día a día y que puede ser utilizada para fortalecer el accionar del Estado. En el mundo, el crecimiento de datos pasó de 1,2 billones de *gigabytes*, en 2010, a 16,1 billones, en 2016; y se espera que, para 2025, esta cifra se multiplique diez veces, es decir, que sean creados 161 billones de *gigabytes* (DNP, 2018d), por lo que aumentará la disponibilidad de datos para complementar la focalización, el diseño, el seguimiento y la evaluación de política pública. De ahí la importancia del intercambio de información y de *big data*, para un uso efectivo de estos datos, buscando la reducción de costos y tiempo y el desarrollo de nuevas metodologías que faciliten la toma de decisiones de forma segura e inteligente.

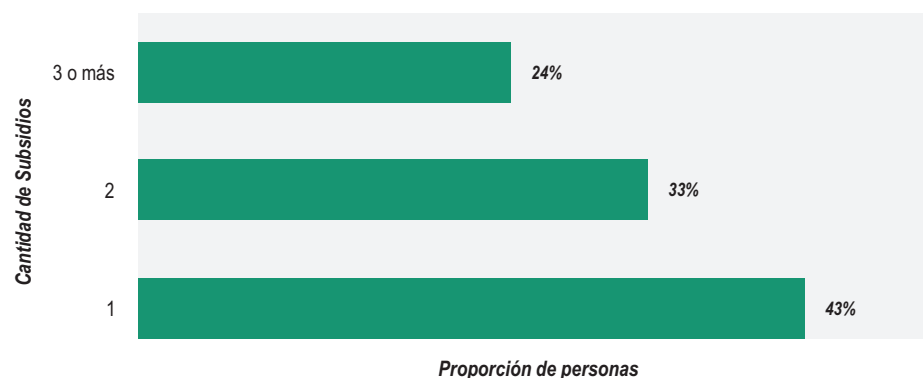
Un primer paso hacia el aumento en el uso de los datos consiste en el intercambio de información, lo cual demanda no solo la incorporación de tecnología, sino también la generación de un entorno colaborativo entre las instituciones, con miras a desarrollar un Estado más eficiente que coordine su atención frente a las necesidades de los ciudadanos para mejorar su calidad de vida. Específicamente en la política social, un avance al respecto está en el CONPES 3877, que plantea la interoperabilidad de información entre la demanda y la oferta de programas sociales a partir del Sisbén IV.

La interoperabilidad de bases de datos que lleve a la utilización de registros únicos es un instrumento fundamental para el Estado, con el fin de contar con información completa para mejorar la coordinación del Sistema de Protección Social, evaluar la política social y realizar análisis comparativos entre grupos de población y mecanismos de focalización<sup>121</sup>.

Como ejemplo puntual, el DPS desarrolló una plataforma que unifica los beneficiarios que ha tenido el sector de inclusión social y los beneficios que estos han recibido. Como resultado de este ejercicio, se identificaron personas únicas atendidas por más de un beneficio similar, como es el caso del programa de seguridad alimentaria RESA y Familias en su Tierra, que ofrecen acompañamiento técnico en producción de alimentos (gráfica III-33).

---

121 Casos como el Cadastro Único, de Brasil, y el Sistema Integrado de Información Social (SIIS), de Chile, son ejemplos del uso de la tecnología para integrar, gestionar y ejecutar políticas de protección social.

Gráfica III-33. Cantidad de subsidios del sector de inclusión y reconciliación recibidos por persona<sup>122</sup>

Fuente: cálculos del DNP a partir del Sistema Llave Maestra, DPS, 2018.

En cuanto a los beneficiarios de la política social, el Estado no cuenta con una plataforma centralizada de potenciales beneficiarios que le permita implementar respuestas rápidas frente a riesgos y choques externos, como transferencias monetarias no condicionadas. Las plataformas existentes para las transferencias que pueden llegar a ser mecanismos para esto no incluyen hogares que, por sus características, podrían ser sujeto de estas transferencias, como hogares no pobres pero en riesgo de choques económicos, y hogares pobres y vulnerables en los que no hay hijos menores de edad<sup>123</sup>.

### c. Focalización geográfica

Actualmente no existen mecanismos que permitan un análisis geográfico detallado que articule las necesidades de la población con la oferta social. Esto plantea un reto importante en términos de integración de fuentes de información para fortalecer los instrumentos de focalización para escalas geográficas pequeñas y para la incorporación de variables espaciales en evaluaciones de política pública.

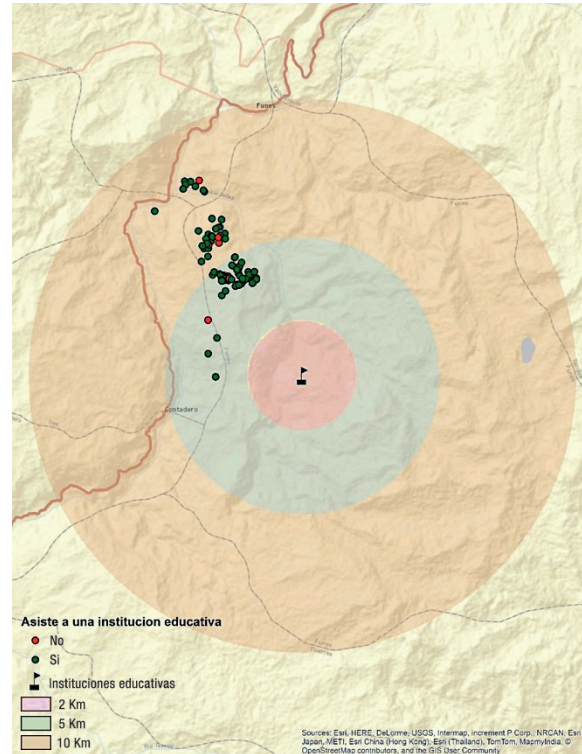
Por ejemplo, al integrar la información del Sisbén con la infraestructura educativa, se pueden analizar las necesidades que se puedan presentar en términos de acceso e, incluso, en materia de transporte escolar. El mapa III-1 muestra este análisis geográfico para uno de los colegios que se

122 Más Familias en Acción, RESA, Registro Único de Víctimas, Red Unidos, Mujeres Ahorradoras, Familias en su Tierra y Capitalización Empresarial.

123 Países como Chile o Nicaragua emplean mecanismos de transferencias monetarias no condicionadas para dar respuestas rápidas a los hogares afectados por catástrofes naturales. Por otra parte, países como Perú emplean mecanismos de transferencia similares con fines redistributivos, lo cual evidencia la versatilidad de este tipo de instrumentos.

encuentran en el municipio de Funes (Nariño), en donde el 10 % de los niños no asiste al colegio y, de estos, cerca del 60 % se encuentra a más de 10 km del colegio. Esta se convierte en información útil para el diseño de política pública.

Mapa III-1. Infraestructura educativa frente a asistencia escolar



Fuente: cálculos del DNP, a partir del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), MinEducación, 2016, y del barrido del Sisbén IV, 2017.

Un ejemplo específico de una política que requiere de análisis espaciales para evaluar su impacto en inclusión social son los sistemas de transporte público urbano. Como lo muestra el BID, la falta de acceso a un transporte asequible y eficiente genera exclusión social, dificultando el acceso a oportunidades de empleo, servicios y mercados (Office of Evaluation and Oversight OVE, 2016).

#### d. Ejecución y seguimiento de la política social

En términos de la prestación de servicios, no existen mecanismos estandarizados para identificar problemas en la entrega y en la calidad de las intervenciones sociales ejecutadas por operadores privados, así como para identificar posibles prácticas no competitivas. Esto genera problemas como el evidenciado por la CGR en su evaluación del Programa de Alimentación Escolar, en donde resalta que la ausencia de un mecanismo de evaluación o tablero de control para el seguimiento frente a

las contribuciones esperadas de cada actor y los riesgos asociados, permitieron que se generaran problemas operacionales y regulatorios que incidieron negativamente en la eficiencia del programa, debido al aumento de precios que se desencadenó (Contraloría General de la República, 2016).

Un ejemplo de una iniciativa similar a este mecanismo fue el Registro de Operadores Sociales implementado por la Red Juntos, en el año 2008, que estableció las condiciones y demás requisitos que debían cumplir organizaciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras interesadas, para ejecutar el componente de acompañamiento familiar y comunitario, así como otras actividades de carácter territorial en las diferentes microrregiones del país. Esta herramienta brindó flexibilidad en la ejecución de la estrategia y facilitó su escalamiento a nivel nacional, al contar con la información de los proponentes que demostraron el cumplimiento de las condiciones para la implementación de la estrategia.

Finalmente, otra de las apuestas de la política social moderna consiste en fortalecer la acción público-privada para generar mayores impactos y oportunidades en la entrega de los servicios<sup>124</sup>. Este mecanismo ha permitido al Estado ahorrar 6,8 billones de pesos mediante la asignación eficiente de riesgos en 43 proyectos APP aprobados en 5 sectores diferentes (DNP, 2018e). Para lograrlo, fue necesario llevar a cabo un proceso de más de 2 años, generando pérdida de oportunidad en la implementación de la prestación de servicios mediante este esquema. Otro de los mecanismos de financiación innovadores para programas sociales son los mecanismos de pago por resultados, los cuales condicionan el pago al impacto que los programas logran, con resultados medibles, flexibilidad en la ejecución y operadores de alto rendimiento. Colombia se convirtió en el primer país en desarrollo en utilizar este instrumento, pero este mecanismo continúa sin implementarse de forma generalizada.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

Con el objetivo de responder a la dinámica del cambio social, las herramientas aquí planteadas buscan aumentar la eficiencia del gasto social de distintas maneras: (1) implementar la interoperabilidad de bases de datos bajo los estándares y lineamientos que defina el MinTIC y el uso de mecanismos alternativos de focalización y el fomento del uso de la información para la toma de decisiones de política pública; (2) ampliar las plataformas de transferencias monetarias a toda la población pobre y vulnerable como mecanismo de reducción de la desigualdad en el corto plazo y (3) construir evidencia sobre el uso de mecanismos alternativos de financiación y ejecución

---

124 Un ejemplo de lo anterior son los cuasimercados que plantea Le Grand (1991), donde el Estado deja de ser tanto el financiador como el proveedor de servicios, para convertirse principalmente en un financiador, comprando servicios de una variedad de proveedores privados, voluntarios y públicos, todos operando en competencia unos con otros.

que le den atributos de eficiencia a la política social y permitan avanzar en el diseño de procesos y estructuras de supervisión y seguimiento rigurosos que verifiquen el impacto en los ciudadanos y la eficiencia frente a las intervenciones convencionales.

## b. Estrategias

### 1) **Objetivo 1. Diseño y gestión de datos para la equidad: información para el diseño, asignación y seguimiento de la oferta social**

#### *a) Diseñar e implementar el Registro Social (RS)*

Este registro integraría información de oferta (de las entidades que proveen programas o subsidios) y demanda (caracterización socioeconómica del Sisbén IV) de oferta social, mediante la interoperabilidad de bases de datos públicas y privadas. Para esto, se requiere que el DNP, en conjunto con MinTIC, bajo los estándares y lineamientos que defina este, y en el marco de los Servicios Ciudadanos Digitales:

- Construyan la justificación normativa que facilite el intercambio, disponibilidad y uso de información para las entidades que hagan parte del RS.
- Evalúen las necesidades y dispongan de la infraestructura tecnológica que se requiera para la implementación de este esquema de intercambio y su operación.
- Apoyen técnicamente las entidades en el ajuste de su infraestructura tecnológica, para permitir el intercambio con el RS.
- Para la construcción del portafolio de programas, el DNP deberá evaluar los mecanismos de mapeo de oferta existentes en el Gobierno nacional y territorial, para unificar y consolidar esta información. En particular, el DNP y el DPS definirán un mecanismo para el mapeo y la consolidación de los registros administrativos de la oferta social territorial.

#### *b) Diseñar un sistema de focalización geográfica*

El DNP, a partir de la georreferenciación que suministrará el Sisbén IV, el cálculo del IPM-Sisbén municipal y otras fuentes como las encuestas del DANE y la información del IGAC, desarrollará mapas de pobreza a distintas escalas geográficas, incluida la escala intraurbana. Los mapas servirán como insumo para la refocalización de los programas para la reducción de la pobreza y permitirán orientar intervenciones como el programa Mejoramiento de Vivienda y Barrios (planteado en la línea E “Vivienda” del Pacto por la equidad) y la ubicación de infraestructura social, entre otras.

El DNP al ser el líder de la política de *big data* en el país, impulsará, a través de asistencia técnica, la gestión, uso y aprovechamiento de la información para la focalización y asignación del gasto social, con base en las regulaciones que emita el DANE para el aprovechamiento estadístico de *big data*.

El DNP y el DANE convocarán una misión de expertos que evalúe el instrumento de estratificación socioeconómica como mecanismo de focalización de servicios públicos domiciliarios. De ser necesario, esta misión diseñará una propuesta alternativa que lo sustituya, junto con la propuesta de ajustes normativos y el diseño de transición hacia el nuevo instrumento de focalización.

*c) Diseñar e implementar un mecanismo de focalización para la política pública de agricultura familiar*

De acuerdo con la línea E “Campo con progreso” del Pacto por el emprendimiento, DNP y MinAgricultura construirán mapas de focalización dirigidos a desarrollar la política pública de agricultura familiar, como asistencia técnica, entre otros aspectos. Adicionalmente, en el marco del Registro Social se buscará la interoperabilidad con el Registro Único de Usuarios de Asistencia Técnica Directa Rural (RUAT) y el Registro Nacional de Agricultores Familiares, una vez este último esté en operación. Esto va en línea con las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2014b).

*d) Diseñar e implementar el Observatorio de Inclusión Social y Productiva de Personas con Discapacidad*

El DNP y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República diseñarán, en el marco del Registro Social, un módulo de focalización para el Observatorio de Discapacidad que permita definir objetivos prioritarios en inclusión social y productiva, y metas sectoriales para las personas con discapacidad; así como hacer análisis y focalización a nivel individual y geográfico. En particular, se empleará la plataforma interoperable, propuesta en el Registro Social, para diseñar el componente de focalización del Observatorio, inicialmente con los siguientes registros: Sisbén, Registro de Discapacidad de MinSalud, las bases de beneficiarios de Familias en Acción y Jóvenes en Acción, el RUV, la PILA, el SIMAT de MinEducación y los registros de la Red de Servicio Público de Empleo. Adicionalmente, se utilizará la información que sobre discapacidad recogen las encuestas de hogares del DANE. La institucionalidad de dicho observatorio está definida en el Pacto por la Inclusión de Todas las Personas con Discapacidad, teniendo en cuenta los lineamientos del documento CONPES 166.

*e) Diseñar e implementar un sistema de seguimiento a la juventud*

El Departamento Nacional de Planeación, con apoyo de MinTrabajo, MinEducación, el ICBF y Colombia Joven, diseñará e implementará un Sistema de Seguimiento a la Juventud, que tendrá como propósito identificar las trayectorias educativas, laborales y servicios de bienestar familiar a los que acceden los jóvenes, mediante la articulación de registros administrativos de diferentes instituciones que conduzcan a la construcción de una política pública cada vez más pertinente para los jóvenes.

*f) Diseñar herramientas para los impactos económicos y sociales de la economía del cuidado*

El DNP construirá un modelo de equilibrio *general* computable que permita medir el impacto del sector del cuidado en la economía, sobre la producción, recaudación de impuestos, niveles de empleo y equidad.

**2) Objetivo 2. Mecanismos y plataforma de transferencias monetarias para disminuir la desigualdad en el corto plazo**

*a) Ampliar la plataforma de transferencias monetarias a hogares pobres que estén por fuera de los programas actuales de transferencias monetarias condicionadas*

A través de esta propuesta se busca avanzar hacia un mecanismo unificado de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas que se haga por medios electrónicos y permita mayor formalidad y mayor seguimiento a los pagos. Dicha plataforma será una herramienta genérica para transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, cada una de las cuales deberá definir explícitamente, como mínimo, los siguientes elementos: población objetivo, mecanismo de focalización, selección y asignación, condiciones de permanencia y de salida y temporalidad del programa.

El DNP, MinHacienda y el DPS dimensionarán el ajuste para aumentar la bancarización de los hogares en las plataformas ya existentes y aumentar la cobertura hacia hogares no incluidos hoy (población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad que por distintos motivos no hagan ya parte de las plataformas existentes), con base en encuestas de hogares y de la población identificada por los programas sociales actuales.

*b) Rediseño de los programas de transferencias monetarias condicionadas*

Como expone la línea K “Reducción de la pobreza” del Pacto por la equidad, se rediseñarán y refocalizarán los programas de transferencias monetarias condicionadas (Familias en Acción y Jóvenes en Acción). Esto permitirá que las transferencias lleguen a la población más necesitada y contribuyan a disminuir la desigualdad de ingresos en el corto plazo.

**3) Objetivo 3. Implementación de política social conectada a mercados**

*a) Garantizar la evidencia para determinar la escalabilidad de los mecanismos de gestión y pagos por resultados como mecanismos de provisión de servicios sociales*

- El Gobierno nacional deberá evaluar el impacto y costo-efectividad del Bono de Impacto Social de empleabilidad implementado por DPS. Deberán quedar claros los ajustes en diseño



necesarios para generar mayor impacto y una eventual escalabilidad del instrumento, como la flexibilización del ciclo presupuestal, y cómo se distribuyen los costos y beneficios entre los actores involucrados. A partir de esta evaluación, el DPS estructurará un piloto en grandes ciudades que permitirá analizar su escalabilidad.

- El DNP, el DPS y MinHacienda, evaluarán la creación del fondo de pagos por resultados como instrumento que facilita la implementación de mecanismos con este objetivo.

### *b) Ampliación de la implementación de APP para la provisión de infraestructura social*



Partiendo de la experiencia lograda en la primera fase de implementación del mecanismo de APP para la construcción de infraestructura educativa, MinEducación definirá una estrategia de articulación para la promoción de esta figura en otras Entidades Territoriales Certificadas en Educación, que cuenten con un déficit de infraestructura oficial, así como con disponibilidad de predios para su desarrollo. En consecuencia, con el fin de potenciar el uso de este esquema, el DNP podrá apoyar las posibles necesidades de nuevas estructuraciones de proyectos para la construcción de infraestructura educativa oficial. Así mismo, en salud, se promoverán los esquemas de asociación público-privada relacionados con infraestructura y dotación integral en salud.

### *c) Estimular la competencia en el mercado de operadores sociales con mecanismos de supervisión inteligente y el diseño de mejores formas de contratación*

Como respuesta a la ausencia de mecanismos de monitoreo y seguimiento de operadores que ejecutan la política social, el DNP, en conjunto con Colombia Compra Eficiente y el DPS, como cabeza del sector de inclusión social y reconciliación, tomarán las siguientes acciones:

- El DNP, los sectores y Colombia Compra Eficiente deberán diseñar un registro de proponentes que permita profundizar y estandarizar la información de operadores sociales y hacer seguimiento a los procesos contractuales de cada uno.
- Colombia Compra Eficiente deberá implementar el registro y asegurar que se cuente con la información suficiente para el cálculo de las métricas e indicadores de desempeño, así como proponer los ajustes normativos necesarios para que dicha información se pueda utilizar como criterio en la asignación de contratos.
- El DNP y los sectores diseñarán métricas e indicadores que reflejen los costos unitarios y la calidad del servicio prestado.
- El DNP y los sectores que ejecuten política social diseñarán instrumentos e indicadores que permitan hacer supervisión inteligente a las cadenas de valor de los operadores sociales. En particular, el DNP liderará un piloto de diseño de instrumentos e indicadores de supervisión inteligente en un programa de reducción de pobreza por definir.

### 3. METAS

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Planeación Nacional	Mejoramiento de la planeación territorial, sectorial y de inversión pública	Porcentaje de implementación del Registro Social	0,0 %	100,0 %		
Planeación Nacional	Mejoramiento de la planeación territorial, sectorial y de inversión pública	Porcentaje de implementación del sistema de focalización geográfica	0,0 %	100,0 %		

Fuente: DNP, sectores.

## M. Familias con futuro para todos

“[La familia] es una estructura social que se constituye a partir de un proceso que genera vínculos de consanguinidad o afinidad entre sus miembros. Por lo tanto, si bien la familia puede surgir como un fenómeno natural producto de la decisión libre de dos personas, lo cierto es que son manifestaciones de solidaridad, fraternidad, apoyo, cariño y amor, lo que la estructuran y le brindan cohesión a la institución”.

Consejo de Estado (2013)

La política social moderna, que ha sido el eje estructural de este Pacto por la equidad, está centrada en la familia. Retomando la narrativa del presente pacto, como se señala en su introducción, “se trata de una política social moderna centrada en las familias, al reconocerlas como núcleo fundamental de la sociedad. Las familias son cruciales para la política social moderna porque son corresponsables del bienestar de sus integrantes. Cada una tiene la capacidad de reconocerse como sujeto colectivo de derechos, de ser uno de los garantes de los derechos de los niños y de constituirse como el tejido social más próximo de cada uno de sus miembros. La política social moderna está centrada en las familias porque en ella se tejen los canales de solidaridad y una buena parte de los estímulos para el desarrollo individual”.

Esta idea de las familias como elemento esencial de la política social moderna tiene justificaciones normativas, institucionales y otras basadas en la evidencia.

En primer lugar, en lo que tiene que ver con las justificaciones normativas, de acuerdo con la Constitución Política de Colombia “Art. 5. El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como la institución básica de la sociedad”. Esta institución, tal como la definió el Consejo de Estado en la cita que sirve de epígrafe a esta línea, está estructurada y cohesionada a través de “manifestaciones de solidaridad, fraternidad, apoyo, cariño y amor” (Consejo de Estado, 2013). Todos estos elementos son ingredientes esenciales para la equidad de oportunidades y, sobre todo, para la conformación de entornos protectores y de afecto que son cruciales para el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes; la conformación de los proyectos de vida de la población joven y la constitución de una vida digna y con bienestar para los adultos mayores.

En segundo lugar, aunque aún falta mucho para consolidarse en este aspecto, las instituciones de la política social en Colombia han tenido una tradición de centrarse en las familias. Algunas de ellas, por mencionar algunos ejemplos representativos, son el Sistema de Salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las cajas de compensación familiar y los programas o estrategias para la reducción de la pobreza como Familias en Acción o la Red Unidos. Todo este ecosistema institucional que persigue el bienestar y la garantía de derechos de las personas lo hace a través de la familia, estimulando y potenciando sus lazos de solidaridad y apoyo y protegiendo a sus miembros.

En tercer lugar, hay evidencia de que en Colombia operan las redes familiares ante los choques y las dificultades que enfrentan los hogares convirtiéndose de esta forma en un actor central del cambio social en Colombia (DNP, 2007, 2016). Por ejemplo, en el diagnóstico de esta línea se describe cómo los hogares familiares de la población más pobre por ingreso tienden a ser más extensos que la población de ingresos altos, no solo por número de miembros del núcleo familiar sino por acoger parientes y no parientes. La estructura de las familias, su composición y su evolución nos dicen mucho de los logros y los desafíos de las políticas sociales. Son al mismo un tiempo un resultado como un objetivo del cambio social.

Teniendo en cuenta estos aspectos normativos, institucionales y producto de la evidencia, esta línea presenta una problemática de las familias en Colombia a partir del análisis de sus cambios estructurales en el contexto del cambio social reciente y pone especial atención en la problemática de la violencia intrafamiliar, al ser reconocido como una de sus principales amenazas. De esta problemática se derivan 5 objetivos con sus respectivas estrategias.

## 1. DIAGNÓSTICO

El cambio social en Colombia, sus logros en materia de reducción de la pobreza y fortalecimiento de la clase media, y sus desafíos de acelerar la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad a través de la inclusión social y productiva tiene como eje estructural la evolución de las familias y los hogares. A este respecto, el Observatorio de Políticas de las Familias del DNP y la Universidad del Rosario encontraron, al analizar la evolución de las familias a través de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE durante el periodo 1993-2014, los siguientes hallazgos:

## a. Las estructuras familiares están cambiando

La familia nuclear y ampliada, es decir aquella que es conformada por padre y madre (o al menos uno de los dos) con o sin hijos y con o sin otros parientes, sigue siendo la forma predominante de familia (80,8 % del total de hogares en 2016 al sumar los familiares nucleares y amplios). Sin embargo, ha venido perdiendo proporción desde 1993 dando paso a nuevas formas de organización familiar; la suma de los hogares familiares nucleares y amplios pasó de 91,5 % en 1993 a 80,8 % en 2016 (tabla III-19).

Tabla III-19. Distribución de hogares según tipología agregada de estructura familiar. 1993-2016

Tipología de hogar	1993	2003	2014	2016
Familiar nuclear	65,5 %	60,4 %	60,7 %	59,2 %
Familiar amplio	26 %	25,6 %	21,9 %	21,6 %
Familiar sin núcleo	2,7 %	3,2 %	3,7 %	3,5 %
No familiar	5,8 %	10,8 %	13,7 %	15,6 %

Nota: en 1993 no aparece el parentesco “hermano”, quedando estos como “otros parientes”. Por tanto, los hogares amplios pueden estar sobreestimados. Las definiciones son las siguientes: Nucleares: conformado por padre y madre con o sin hijos; o por padre o madre con hijos. Amplio: conformado por un hogar nuclear más otros parientes o no parientes. Hogares no familiares: pueden ser unipersonales o en los cuales no existe relación conyugal o de parentesco.

Fuente: DNP con base en ECV 1993, ECV 2003, ECV 2014 y 2016.

El estudio también observa un incremento de los hogares monoparentales (con solo uno de los padres), nuevas formas organizativas diferentes al núcleo tradicional de papá, mamá e hijos y un aumento de la jefatura femenina. Al respecto anota que “los hogares monoparentales resultan de la creciente desintegración de las uniones/matrimonios, por divorcios y separaciones, incremento de la maternidad adolescente sin uniones/matrimonios o viudez” (Flórez y Sánchez, 2012, citado por DNP, 2016).

Esta evolución, de acuerdo con el DNP (2016) “confirma lo sugerido en estudios previos sobre el surgimiento de nuevas formas de organización diferentes a la tradicional alrededor de un núcleo básico compuesto por padre/madre e hijos” (p. 27). Con relación al crecimiento de la jefatura femenina, el estudio afirma que además de explicarse por la desintegración de los hogares (ocasionada por separación o divorcio o viudez) se explica por el aumento de la jefatura femenina aún en los hogares biparentales que no se han desintegrado: “esto implica cambios culturales asociados al reconocimiento de la mujer como jefe de hogar aún con la presencia del cónyuge hombre en las parejas heterosexuales, lo cual puede estar asociado a un mayor empoderamiento traído por mayor nivel educativo, mayor participación en el mercado laboral y mayor percepción de ingreso de las mujeres” (p. 26).

La conformación de la estructura familiar es relevante para el diseño de la política social, de alguna manera refleja cuáles son los logros y desafíos de la política social y de los sistemas de protección social. Por ejemplo, al analizar la evolución de las familias por quintiles de ingreso se observa que los hogares familiares amplios son más frecuentes en los niveles de ingresos más bajos, mientras que en el 20 % más pobre de la población los hogares familiares amplios son el 25,7 %, en el 20 % más rico la cifra es de 13 %. En contraste, los hogares no familiares son más frecuentes entre la población de ingresos altos que en la población más pobre (12,1 % en el grupo de bajos ingresos versus 25,1 % en el grupo de altos ingresos). Al respecto, anota el estudio del DNP, este comportamiento de hogares familiares ampliados en la población pobre “confirma los hallazgos de los estudios de los años ochenta que mostraron que una de las estrategias familiares para afrontar la pobreza fue aumentar el tamaño del hogar con parientes y no parientes (Arriagada, 1997)”.

La evolución de las estructuras de los hogares familiares plantea importantes desafíos para la política social moderna. En primer lugar, la oferta de políticas para la equidad de oportunidades debe adaptarse, tanto en su diseño como en su implementación, a esta problemática de desintegración de hogares nucleares familiares y a la conformación de nuevas formas de organización familiar. En segundo lugar, la política social moderna debe considerar el incremento de los hogares con jefatura femenina; si bien es cierto que esto no siempre se debe a la desintegración de hogares familiares nucleares biparentales, sigue siendo un determinante principal que al tiempo está asociado a la trampa de pobreza y la vulnerabilidad. En tercer lugar, la política social moderna debe tener en cuenta las respuestas de los hogares familiares a su situación económica en lo que tiene que ver con la cohabitación de otros parientes al interior del hogar como mecanismo de autoprotección o red familiar.

## b. Cambios en la composición generacional de los hogares familiares

Un aspecto que da luces para la formulación de una política social moderna centrada en la familia es la evolución de la estructura generacional de los hogares familiares. Las potencialidades y los desafíos de inclusión social y productiva de las familias van a depender, en gran medida, de las generaciones que en ella convergen.

A este respecto, el estudio del DNP (2016, actualizado para este PND) encuentra los siguientes elementos (tabla III-20):

- Aumentan los hogares familiares con solo adultos mayores: en el periodo de análisis se han más que duplicado los hogares de solo adultos mayores, en 1993 eran el 4 % de los hogares familiares y en 2016 fueron el 8,9 %.
- Aumentan los hogares de solo generación intermedia: pasan de 16,5 % en 1993 a 27,5 % en 2016.

- A pesar del aumento de los hogares sin niños hay primacía de hogares con niños entre los hogares familiares: los hogares sin niños pasaron de 9,3 % en 1993 a 12 % en 2016. Los hogares sin niños son primacía en todo el periodo de análisis (90,7 % en 1993 y 87,9 % en 2016).

Tabla III-20. Distribución de hogares según tipología generacional

Tipología de hogar	1993	2003	2014	2016
Hogar multigeneracional	11 %	10,4 %	8,3 %	8,1 %
Hogar sin generación intermedia	0,5 %	0,7 %	0,5 %	0,5 %
Hogar sin adultos mayores	58,7 %	52,7 %	44,6 %	42,7 %
Hogar sin niños	9,3 %	9,5 %	11,6 %	12 %
<b>Hogar generacional</b>				
Solo adultos mayores	4 %	5,8 %	8,4 %	8,9 %
Solo generación intermedia	16,5 %	20,8 %	26,5 %	27,5 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %
Hogar con niños	90,7 %	90,5 %	88,4 %	87,9 %

Las definiciones clasifican a los hogares según cohabitación de generaciones: niños (menores de 15 años), generación intermedia (15-59 años) y adultos mayores (60 años y más).

Fuente: cálculos DNP con base en la ECV 1993, ECV 2003, ECV 2014 y 2016.

La evolución de los hogares familiares en Colombia también plantea desafíos para la política social moderna. En primer lugar, una política social diferencial importante para el adulto mayor que le haga frente al crecimiento de los hogares de solo adultos mayores (cuya proporción es bastante similar en el quintil más bajo de ingresos y en el quintil más alto). En segundo lugar, una oportunidad de inclusión productiva que se apalanque en el crecimiento de los hogares de solo generación intermedia (miembros de entre 15 y 59 años) y, en tercer lugar, en coherencia con la primacía de los hogares con niños, una política de infancia que se proyecte sobre el papel de la familia como el tejido social más próximo a los niños, niñas y adolescentes.

### c. La evolución de las familias según tipología del ciclo de vida

El ciclo de vida de los hogares es relevante para el diseño de la política social moderna ya que la velocidad del cambio social en gran medida depende de las potencialidades y fortalezas de los hogares familiares para enfrentar dificultades y choques y capitalizar oportunidades durante el ciclo de vida de sus miembros (tabla III-21). De acuerdo con DNP (2016, actualizado para este PND), los principales hallazgos de la evolución de las familias según ciclo de vida son:

- Aumenta el porcentaje de hogares en las etapas de consolidación, salida y de parejas mayores sin hijos: en 2016 el porcentaje de hogares en estas etapas era de 60 % (en contraste con el 54 % registrado en 1993).
- Es más alto el porcentaje de hogares con hijos en etapas inicial y de expansión en el grupo de bajos ingresos que en el de alto ingresos: el 39,7 % de los hogares del quintil uno (20 % más pobre) está en las etapas iniciales y de expansión del ciclo de vida mientras que en el 20 % más rico el porcentaje es de 33,7 %.
- El porcentaje de parejas jóvenes sin hijos aumenta conforme aumenta el nivel de ingreso: en el grupo de ingresos bajos es de 1,8 % y en el de ingresos altos es de 9,5 %. Esto se debe, según el DNP (2016) a que el intervalo que se observa entre la conformación de la unión y el nacimiento del primer hijo es mucho menor en las familias de bajos ingresos.

Tabla III-21. Distribución de hogares según tipología generacional

Tipología del hogar	1993	2003	2014	2016
Pareja joven sin hijos	4,2 %	4,0 %	4,7 %	4,8 %
Etapla inicial	17,9 %	14,9 %	12,7 %	12,5 %
Etapla de expansión	24 %	26 %	21 %	22 %
Etapla de consolidación	36,5 %	33,1 %	32,5 %	30,5 %
Etapla de salida	12,6 %	14,6 %	18,7 %	18,6 %
Pareja mayor sin hijos	4,7 %	6,6 %	10,4 %	11,1 %

Las definiciones son las siguientes: Pareja joven sin hijos: donde la mujer tiene hasta 40 años. Etapa inicial: hogares con niños menores de 6 años. Etapa de expansión: hogares con niños en ellos que el mayor tiene entre 6 y 12 años. Etapa de consolidación: hogares con algún niño de 13 a 18 años. Etapa de salida: hogares en los que los hijos tienen 19 y más años. Pareja mayor sin hijos: donde la mujer tiene más de 40 años.

Fuente: cálculos DNP con base en ECV 1993, ECV 2003, ECV 2014 y 2016.

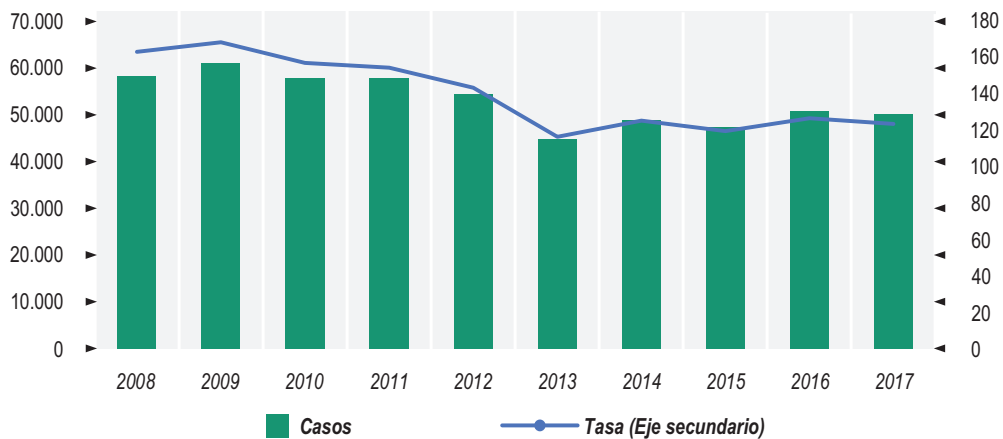
Los resultados de la evolución de los hogares sugieren dos desafíos importantes para la política social moderna. En primer lugar, la oportunidad en términos de inclusión social y productiva que se deriva de la primacía creciente de hogares en etapas de consolidación, salida y parejas mayores sin hijos. Y, en segundo lugar, la relevancia de desarrollar una estrategia para fortalecer la inclusión social y productiva de los hogares familiares con hijos de bajos ingresos que están en la etapa inicial y de expansión; incluyendo aquí las estrategias de prevención del embarazo adolescente.

## d. Violencia intrafamiliar

La violencia intrafamiliar en Colombia se caracteriza por afectar principalmente a mujeres, niños, niñas y adolescentes y con mayor presencia en las regiones de Llanos-Orinoquia, Amazonia, en el centro en Cundinamarca y en Bogotá.

En primer lugar, los diferentes tipos de violencia de pareja han afectado principalmente a las mujeres en especial en violencia sexual. De acuerdo con Forensis (INMLCF), en 2017 se realizaron un poco más de 50.000 valoraciones por violencia de pareja en el país lo que representa una tasa de 123,1 casos por cada 100.000 habitantes (gráfica III-34). En efecto, las mujeres son víctimas en el 86 % de los casos y la tasa de violencia de pareja para las mujeres es de 208,1 mientras que para los hombres es 34,6 por cada 100.000 habitantes. Según la gráfica III-35, los departamentos con las mayores tasas son Casanare (355,42), Arauca (272,33), San Andrés (242,84), Meta (227,95) y Amazonas (199,13).

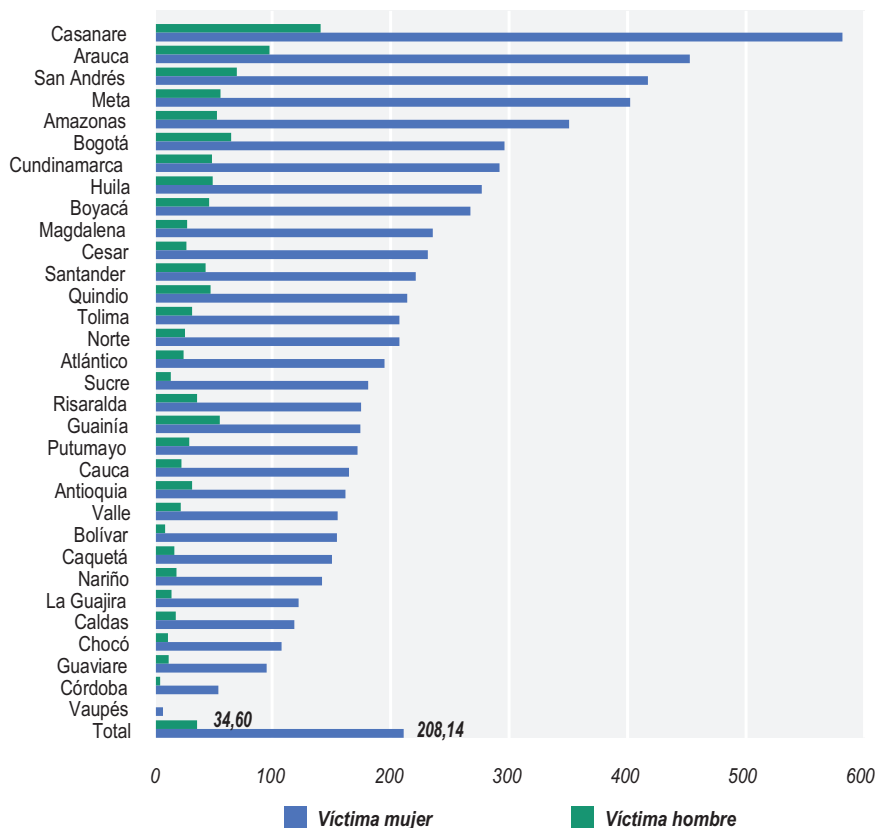
Gráfica III-34. Violencia de pareja. Casos y tasa por 100.000 habitantes



Fuente: INMLCF-Forensis 2017.



Gráfica III-35. Tasa de violencia de pareja por 100.000 habitantes (2017)

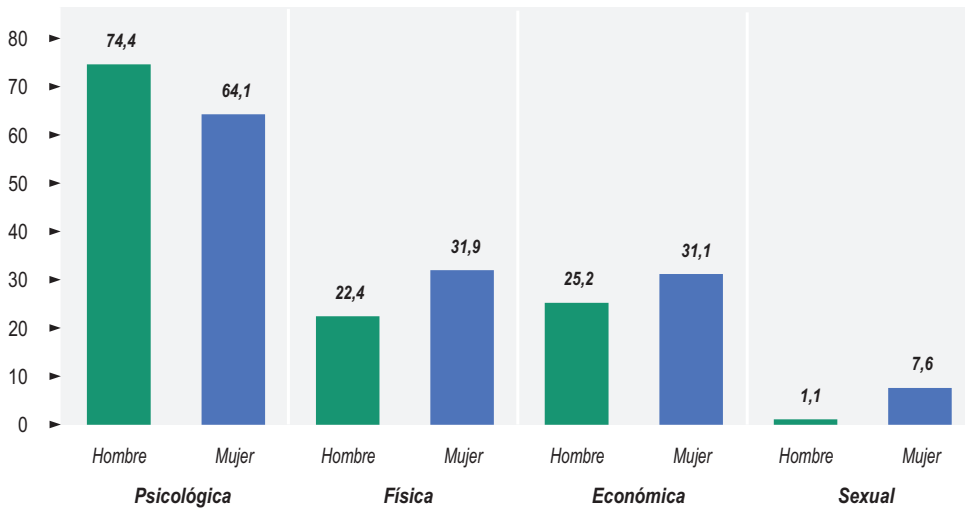


Fuente: INMLCF-Forensis 2017.

Dentro de los tipos de violencia de pareja, la violencia psicológica se constituye como la más frecuente y se caracteriza por casos de celos, acusaciones de infidelidad e insistencia de saber recurrentemente dónde se encuentra la pareja. La gráfica III-36 muestra, a partir de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS), realizada para 2015<sup>125</sup>, la proporción de hombres y mujeres entre los 13 y 49 años, alguna vez unidos en los últimos 5 años, que han sido víctimas de violencia psicológica, física, económica o sexual. La violencia más común entre las parejas es la violencia psicológica; un 74,4% de los hombres y un 64,1% de las mujeres ha sufrido este tipo de violencia. Dentro de los tipos de violencia psicológica existen algunas diferencias entre las proporciones de victimización de hombres y mujeres. La gráfica III-37 muestra que en las manifestaciones más comunes de la violencia psicológica los hombres manifiestan ser víctimas en una mayor proporción. En el resto de los tipos de violencia psicológica las mujeres manifiestan una mayor de victimización (MinSalud & Profamilia, 2015, p. 404).

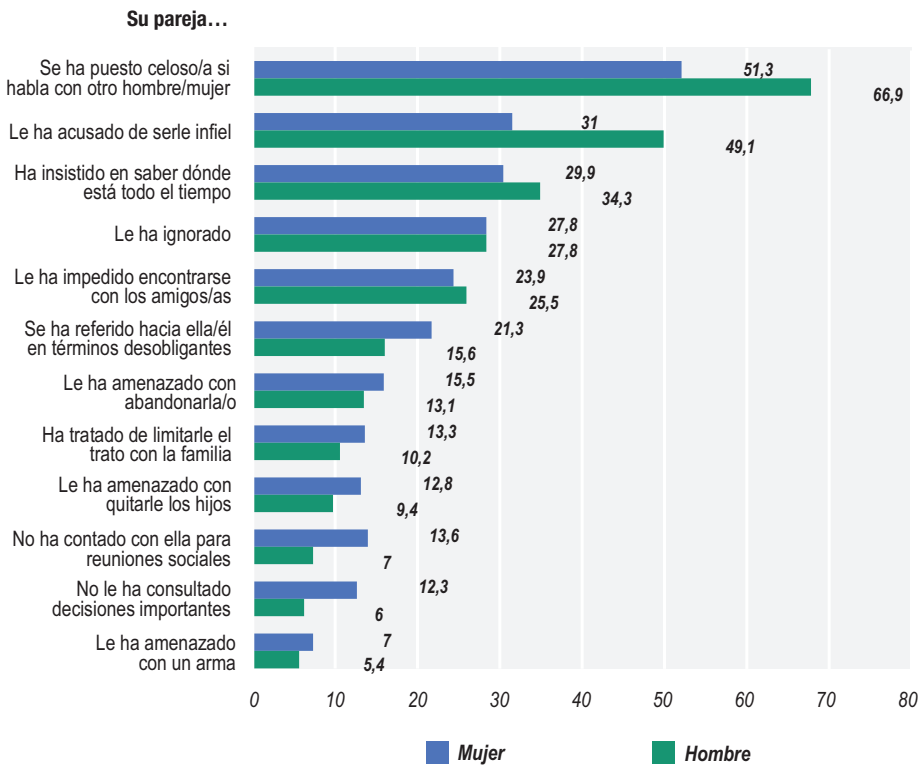
125 La Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDS realizada para 2015 indaga sobre las violencias física, sexual, económica y psicológica que se producen dentro de las relaciones de parejas heterosexuales, tomando como muestra hombres y mujeres de 13 a 49 años alguna vez unidos en los últimos 5 años. En esta encuesta la violencia de pareja la constituyen los actos violentos que se producen cuando la agresión se ejerce por parte de alguien que mantiene o ha mantenido una relación afectiva de pareja con la víctima (MinSalud y Profamilia, 2015).

Gráfica III-36. Porcentaje de población de 13 a 49 años que ha sufrido violencia de pareja en los últimos 5 años



Fuente: cálculos ICBF a partir de la ENDS (MinSalud & Profamilia, 2015)

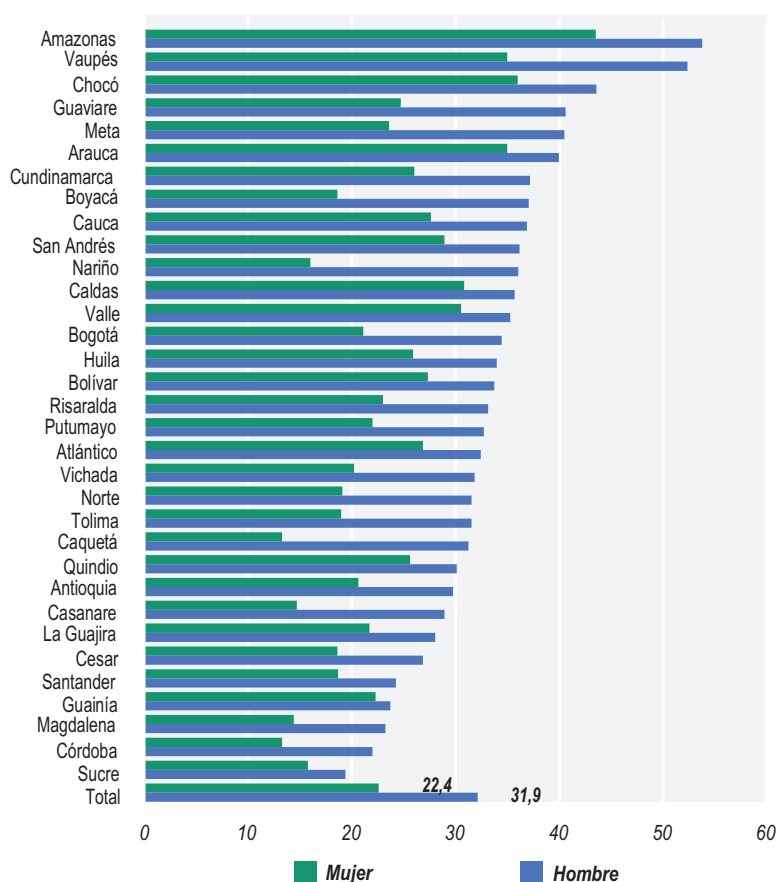
Gráfica III-37. Porcentaje de población que ha sufrido alguna violencia psicológica de pareja



Fuente: ICBF a partir de la ENDS (MinSalud & Profamilia, 2015).

La violencia física, luego de la violencia psicológica, es la manifestación más frecuente de violencia entre las parejas. La gráfica III-38 muestra la proporción de mujeres y hombres que manifiestan ser víctima de violencia física de pareja por departamento. Un 31,9 % de las mujeres y un 22,4 % de los hombres fueron víctimas de violencia física en sus relaciones de pareja. En todos los departamentos el reporte de violencia lo hacen principalmente las mujeres, los departamentos con mayor porcentaje son Amazonas, Vaupés, Chocó, Guaviare y Meta (MinSalud & Profamilia, 2015).

Gráfica III-38. Violencia física de pareja.  
Porcentaje de hombres y mujeres de 13 a 49 años unidos o alguna vez unidos en los últimos años



Fuente: ICBF a partir de la ENDS (MinSalud & Profamilia, 2015).

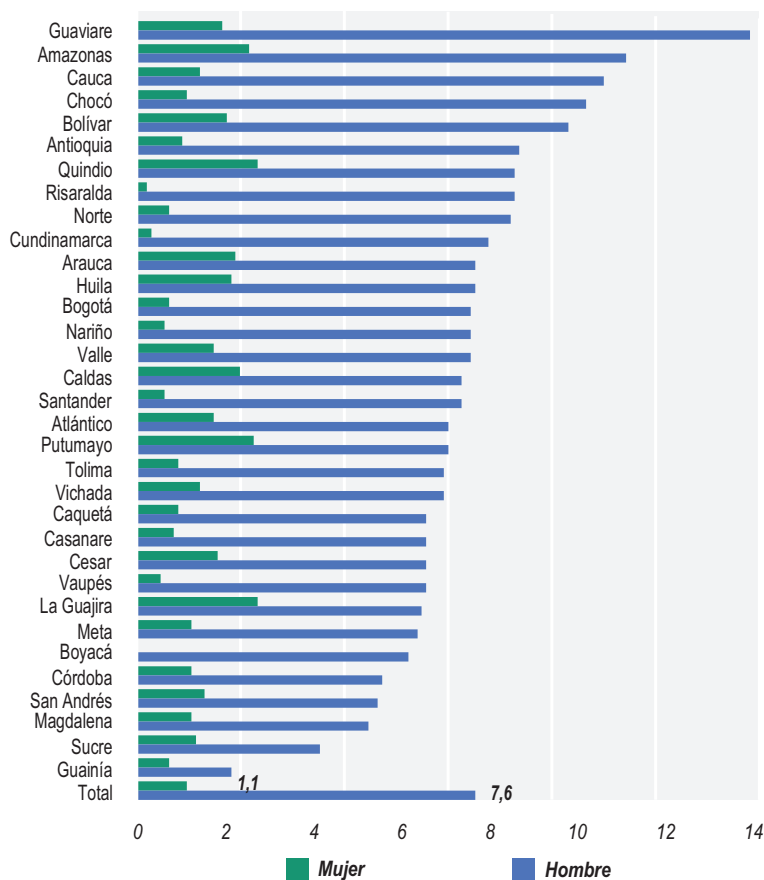
Ahora bien, en cuanto a la violencia sexual, si bien es menos frecuente, es donde a su vez se identifica una mayor diferencia de victimización por parte de las mujeres en comparación con los reportes masculinos. La gráfica III-39 señala la proporción de mujeres y hombres que manifiestan ser víctima de violencia sexual en el contexto de una relación de pareja, por departamento. La proporción de hombres y mujeres víctimas difiere ampliamente comprada con otras violencias; un 7,6 % de las mujeres y un 1,1 % de los hombres manifestaron haber sufrido este tipo de violencia

en sus relaciones de pareja. En todos los departamentos las mujeres están proporcionalmente más afectadas y los mayores porcentajes de reporte se ubican en Guaviare, Amazonas, Cauca, Chocó y Bolívar (MinSalud & Profamilia, 2015, p. 399).

Este escenario plantea retos para la política social moderna en materia de prevención de la violencia contra las mujeres y fortalecimiento de la justicia y sanción a este tipo de violencias. Adicionalmente, se evidencia la necesidad de contar con enfoques particulares para las regiones rurales del país.

Gráfica III-39. Violencia sexual de pareja.

Porcentaje de hombres y mujeres de 13 a 49 años unidos o alguna vez unidos en los últimos 5 años



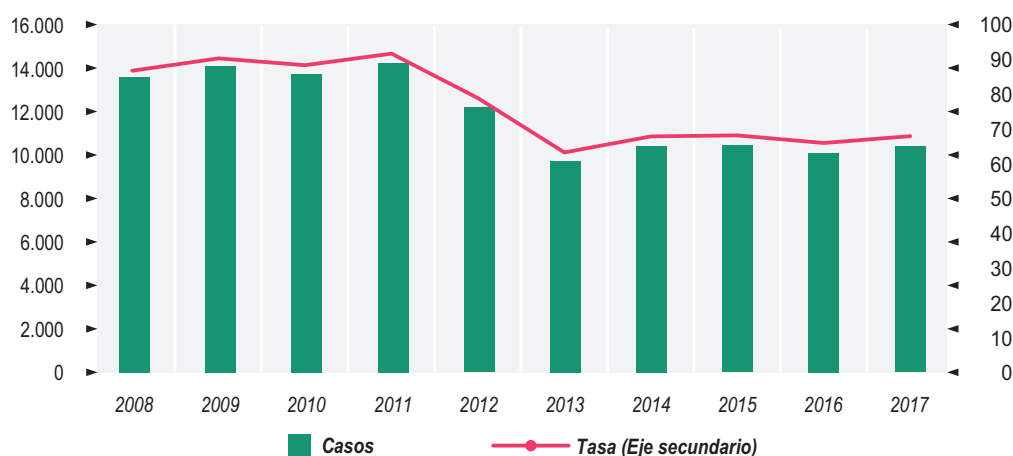
Fuente: ICBF a partir de la ENDS (MinSalud & Profamilia, 2015).

En segundo lugar, la violencia intrafamiliar contra los niños niñas y adolescentes (NNA) si bien presenta menores tasas que la violencia de pareja, continúa afectando más a las mujeres y su persistencia contribuye a perpetuar las diferentes formas de violencia en la familia y la sociedad. De acuerdo con el reporte Forensis 2017 (INMLCF, 2017), el término violencia familiar “hace

referencia a cualquier forma de maltrato, ya sea físico, psicológico o sexual, que tiene lugar entre los miembros de una familia; como todo maltrato, implica un desequilibrio de poder, y es ejercido desde el más fuerte hacia el más débil con el fin último de ejercer un control sobre la relación” (Forensis, 2017, p. 174). Este mismo informe menciona dos ejes de desequilibrio de poder, el género y la edad, lo anterior hace que sean las mujeres y los niños las víctimas más frecuentes de violencia en el contexto familiar; así mismo, menciona posibles consecuencias de este tipo de violencia como la conducta antisocial, depresión y ansiedad que pueden “en última instancia, limitar el desarrollo económico y social de un país” (Forensis, 2017, p. 175). Otra consecuencia relacionada con la violencia familiar es el mayor riesgo de conducta agresiva en la edad adulta por parte de niños y niñas que han crecido en contextos familiares de violencia, este “ciclo de violencia” hace que el ejercicio de violencia y agresión contra otras personas trascienda del contexto familiar a otros escenarios de socialización.

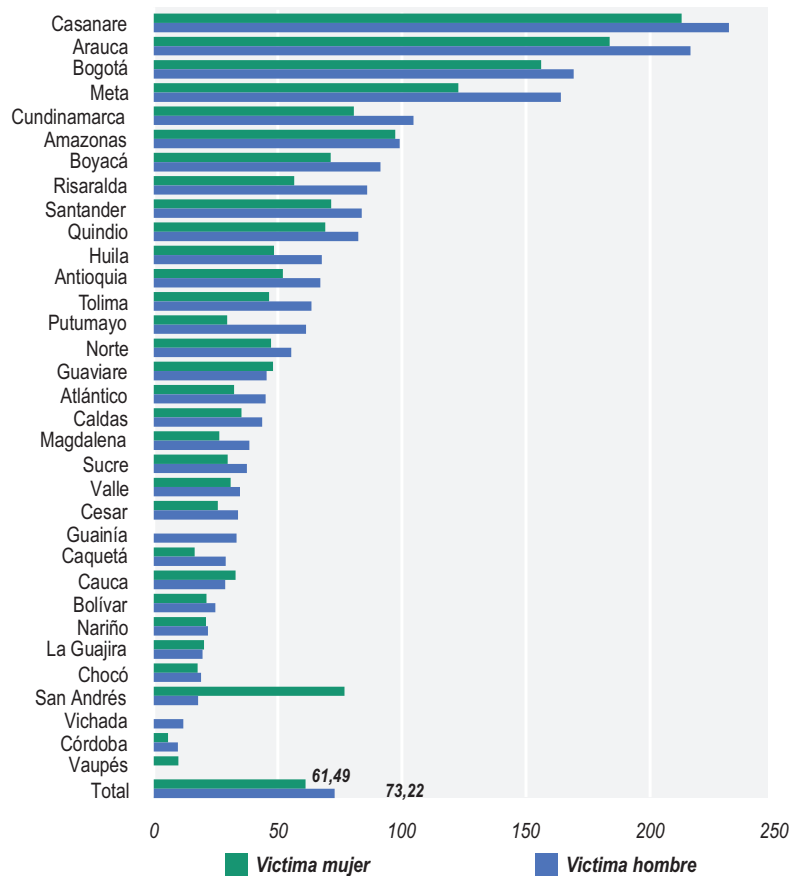
La violencia intrafamiliar contra niños, niñas y adolescentes en Colombia no ha tenido disminuciones significativas desde el 2013. La gráfica III-40 muestra la evolución en número de casos y tasa de la violencia intrafamiliar contra niños, niñas y adolescentes en Colombia. A partir de la serie disponible, 2008-2017, se observa que en promedio en los diez años Colombia ha tenido cerca de 11.900 valoraciones anuales por violencia intrafamiliar contra NNA, el mínimo histórico se observa en 2013 donde solo se presentaron 9.708 valoraciones. Para el año 2017 se alcanzaron 10.385 casos, 303 más en comparación con lo observado para 2016, lo que representa una tasa de 67,22 por cada 100.000 habitantes (INMLCF, 2017, p. 52). De acuerdo con la gráfica III-41, la violencia contra menores de 18 años afecta en mayor medida a las niñas y mujeres adolescentes, este comportamiento está presente en todos los departamentos, salvo Guaviare, Cauca y San Andrés. Casanare, Arauca, Bogotá, Meta y Cundinamarca son los departamentos con mayores tasas (INMLCF, 2017, pp. 186-200).

Gráfica III-40. Violencia intrafamiliar contra niños, niñas y adolescentes.  
Casos y tasa por 100.000 habitantes



Fuente: INMLCF – Forensis, 2017.

Gráfica III-41. Tasa de violencia intrafamiliar contra niños, niñas y adolescentes por 100.000 habitantes (2017)



Fuente: INMLCF-Forensis, 2017.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

La problemática explicada en la sección anterior llama la atención sobre los desafíos que se desprenden de la evolución de los hogares familiares por estructura de las familias, mezcla generacional y de acuerdo con el ciclo de vida. Adicionalmente, establece una problemática transversal de violencia intrafamiliar. Esta línea presenta 6 objetivos, uno por cada desafío que se desprende de la evolución de las familias y tres relacionados con la problemática de violencia intrafamiliar. Los objetivos son los siguientes:

- **Objetivo 1.** Rediseñar e implementar la oferta de política social moderna adaptada a las familias.
- **Objetivo 2.** Prevenir, atender y proteger a las víctimas de la violencia intrafamiliar de pareja, en especial a las mujeres.
- **Objetivo 3.** Potenciar el papel central de las familias en la política social moderna dirigida a aumentar la equidad de oportunidades de niños, niñas y adolescentes y adultos mayores.
- **Objetivo 4.** Prevenir y atender las situaciones de violencia intrafamiliar contra niñas, niños y adolescentes para evitar su vulneración y romper con ciclos de violencia en edades adultas.
- **Objetivo 5.** Promover la educación sexual y el bienestar de las niñas, niños y adolescentes y prevenir el embarazo adolescente, las uniones tempranas y el matrimonio infantil.

## b. Estrategias

### 1) **Objetivo 1. Rediseñar e implementar la oferta de política social moderna adaptada a las familias**

- Liderazgo de la política de familias

---

#### **Pacto por la equidad, línea A “Primero las niñas y los niños”. Objetivo 4**

DPS, como cabeza del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, coordinará la implementación y el seguimiento de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, en armonía con las estrategias planteadas para las familias en las bases de este PND, y en articulación con el ICBF como ente rector del SNBF. Esta política debe fortalecer a las políticas desde la infancia a la juventud.

Se creará una mesa técnica nacional y se consolidarán las mesas locales de infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar, para la implementación de la política bajo coordinación de DPS y el ICBF, en el marco del SNBF. Así mismo, el ICBF ejercerá la secretaría técnica de estas instancias y liderará con los demás agentes del SNBF las acciones para la creación, implementación y seguimiento de programas y proyectos orientados a fomentar las relaciones democráticas entre los miembros de las familias, fortalecer en valores, ética y ciudadanía, con cero tolerancia a la violencia doméstica.

Lo anterior como una herramienta para la consolidación armónica e intersectorial entre las entidades territoriales y entidades del orden nacional de esta política.

- Promoción del desarrollo integral de las familias
- Reconociendo las dinámicas económicas y sociales que enfrentan las familias, como efecto de la transición del país a la clase media, en el marco de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, y de la Línea A “Primero las niñas y los niños” del Pacto por la equidad, se promoverá el desarrollo integral de las familias de tal manera que las afiance en tres dimensiones:

- » En el desarrollo y bienestar de los integrantes de las familias y de las familias en su conjunto, reconociendo sus capacidades y habilidades, además de la promoción de su autonomía e independencia.
  - » En el desarrollo de las funciones que legal y socialmente se le atribuyen, como pautas de crianza, resolución de conflictos, comunicación y valores, autocuidado, competencias ciudadanas, entre otros.
  - » En el desarrollo de capacidades y de resiliencia, de tal manera que se fortalezcan para afrontar situaciones relacionadas con la violencia, la pobreza o los riesgos, entre otros factores que pueden afectar la construcción de trayectorias significativas.
- La resiliencia en las familias colombianas es consolidada por este Plan Nacional de Desarrollo, por medio de varias estrategias. En primer lugar, en el fortalecimiento del aseguramiento en salud, para riesgos financieros y de enfermedad, a través de la creación de subsidios parciales al aseguramiento que permitirán que todos los miembros de las familias estén cubiertos (Pacto por la equidad, línea B “Salud para todos”). En segundo lugar, afianzando las estrategias para la superación de la pobreza, a través de la Red Unidos y de los programas de transferencias monetarias condicionadas (Pacto por la equidad, línea K “Reducción de la pobreza”). Y finalmente, a través de la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, la cual consolida los proyectos de vida de la niñez (Pacto por la equidad, línea A “Primero las niñas y los niños”).
  - Como se señala en el Pacto por la equidad, línea A “Primero las niñas y los niños” el “MinTrabajo desarrollará acciones para la conciliación de la vida laboral y familiar”, de tal manera que la sociedad en su conjunto acompañe y contribuya al desarrollo de las estrategias que construyen las familias. MinTIC “promoverá mensajes en los diferentes medios de comunicación, para fortalecer el involucramiento parental” y, en general, se buscará promover su desarrollo integral a través de la movilización social.
  - Como se anota en la Línea A “Primero las niñas y los niños”, del Pacto por la equidad, “el MinVivienda, el SNBF y la CIPI, desarrollarán lineamientos para que en las intervenciones urbanas integrales y en el desarrollo de los territorios rurales se incorpore una dimensión asociada a la niñez y a las familias, en línea con el Pacto por la descentralización”. Lo anterior, en conjunto con el diseño de escenarios no convencionales, adaptados a la lógica social y laboral de las familias (por ejemplo, jardines infantiles nocturnos), permitirá afianzar la oferta social de acuerdo con las necesidades de las familias.
  - Para terminar, en la línea señalada “...los planes de la movilidad buscarán que la niñez y sus familias puedan apropiarse y desplazarse en sus territorios<sup>126</sup>, vinculado a la línea B “Movilidad urbano-regional sostenible” del Pacto por el transporte y la logística. Finalmente, para el

---

126 Con distintas iniciativas, por ejemplo, la experiencia “al colegio en bici”, de la ciudad de Bogotá. <https://www.educacionbogota.edu.co/es/temas-estrategicos/al-colegio-en-bici>.



desarrollo anterior se considerarán iniciativas sugeridas por la OCDE, como la experiencia italiana “Aree Interne”<sup>127</sup>.

- Mecanismos para la convergencia de la oferta integral de la política social moderna dirigida hacia las familias:
  - » La Red Unidos, al ser la puerta de entrada de la política social moderna a los hogares en situación de pobreza extrema y pobreza, tendrá en cuenta en su rediseño los cambios en la composición y los perfiles de pobreza de las familias incluyendo como pilares temáticos las estrategias para la salida de la pobreza de hogares familiares extendidos, hogares con miembros adultos mayores y hogares de jefatura femenina, entre otros (Pacto por la equidad, línea K “Reducción de la pobreza”. Objetivo 3).
  - » La familia tiene un rol preponderante en la Red Unidos y su rediseño —precisamente, se busca el mejoramiento de sus condiciones de vida como fin último de la intervención—. A través del acompañamiento familiar, el cogestor social identifica la composición de cada hogar, así como sus necesidades y potencialidades, para trazar una ruta de atención particular en cada caso. Con la información disponible sobre la familia y cada uno de sus miembros, Unidos se convierte en la puerta de entrada a la oferta social del Estado. De esta manera, se logra una focalización pertinente y efectiva de los programas sociales del gobierno, para niños, jóvenes, madres cabeza de familia y adultos mayores. Adicionalmente, durante las sesiones de acompañamiento se promueven espacios de reflexión en familia por medio de temáticas asociadas con las diferentes etapas del ciclo de vida y la dinámica familiar, tales como la prevención de trabajo infantil, la crianza positiva, la convivencia familiar, el autocuidado de adultos mayores y la equidad de género.
  - » “Serán priorizadas y tendrán acceso preferente a la oferta del sector de la inclusión social, las familias focalizadas en el programa de acompañamiento familiar del ICBF que presentan un alto riesgo de vulneración de derechos para la niñez, y los menores de edad que se encuentran en procesos de protección” (Pacto por la equidad, línea A “Primero las niñas y los niños” Objetivo 4).

## **2) Objetivo 2. Prevenir, atender y proteger a las víctimas de la violencia intrafamiliar de pareja, en especial a las mujeres**

Se buscará prevenir y dar respuesta a los casos de violencia de pareja contra la mujer con especial énfasis en zonas rurales. Para esto se plantean las siguientes estrategias:

- La CPEM y la Policía Nacional fortalecerán la Línea 155 ampliando la atención y acompañamiento a las víctimas de casos priorizados. Al mismo tiempo, continuarán su labor de información y orientación a las mujeres víctimas (Pacto de equidad para las mujeres, línea F “Derecho de las mujeres a una vida libre de violencias” Objetivo 2, estrategia “Consolidar la Línea 155 como estrategia para la prevención y atención jurídica y psicológica de las mujeres”).

127 Ver “Aree Interne” <http://www.programmazioneconomica.gov.it/2018/08/21/strategia-nazionale-delle-aree-interne/>. Así mismo, véase la experiencia de Urban 95, o Cities for Play, <https://www.citiesforplay.com/>, o (Tonucci, 2016).

- MinJusticia, con el fin de fortalecer la prevención, atención y protección de las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, formulará el proyecto de rediseño de las Comisarías de Familia, dando respuesta al exhorto realizado por la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-735 de 2017. Las Comisarías de Familia, consultorios jurídicos, entidades prestadoras de servicios de Justicia del Ejecutivo y centros de conciliación formarán en género e implementarán modelos de atención a mujeres en territorios priorizados. Para el fortalecimiento de las mujeres rurales se implementará una estrategia para mejorar su capacidad de participación en el acceso a la justicia, a través de la difusión de las rutas de acceso, pedagogía en derechos para mujeres, conocimiento de las fases de los procesos, rol de usuario, derechos y deberes ante la justicia (Pacto de equidad para las mujeres, línea F “Derecho de las mujeres a una vida libre de violencias” Objetivo 2, estrategia “Desarrollar un programa para el fortalecimiento técnico de las Comisarías de Familia”).
- MinJusticia formará y capacitará a los operadores de justicia en materia de MRC. También desarrollará un programa para el fortalecimiento técnico de las Comisarías de Familia (Pacto por la legalidad, línea B “Imperio de la ley” objetivo 2).
- El DNP, en articulación con la CPEM y las entidades competentes en prevención, atención y protección de las mujeres víctimas de violencia, diseñará y promoverá la II Fase del Plan para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias. MinSalud, en el marco de los avances en el Comité de Sistemas de Información en Violencias de Género, implementará el Sistema Integrado de Información de Violencias de Género, el cual debe incorporar las distintas fuentes de información disponibles en el país (Pacto de equidad para las mujeres, línea F “Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia” Objetivo 2, estrategia “Hacia la redefinición de una estrategia de convivencia pacífica y seguridad ciudadana”).

### **3) Objetivo 3. Potenciar el papel central de las familias en la política social moderna dirigida a aumentar la equidad de oportunidades de niños, niñas y adolescentes y adultos mayores**

- Fortalecimiento de las capacidades de las familias en la política social moderna

---

#### **Pacto por la equidad, línea A “Primero las niñas y los niños”. Objetivo 4**

Las familias juegan un rol esencial en la política social moderna para lograr el proceso de inclusión social y productiva de sus miembros. Por esto, las estrategias para la superación de la pobreza, el fortalecimiento de capacidades para la vinculación al mercado laboral, los programas de protección integral para los niños, niñas y adolescentes, entre otros, potencian sus resultados si se tiene en cuenta la corresponsabilidad de las familias en las políticas.

Por tanto, en la gestión de la política social moderna se vinculará a las familias, de acuerdo con la capacidad de agencia que estas tienen, de tal manera que exista un relacionamiento armónico entre los distintos programas a los que acceden sus integrantes, y un potenciamiento de los resultados a partir de esta sinergia. Se promoverá dicha gestión en los órdenes nacional y territorial. Igualmente, se impulsarán procesos de movilización social que potencien las capacidades y el desarrollo integral de las familias, como sujeto colectivo de derechos.

### Pacto por la equidad, línea A “Primero las niñas y los niños”. Objetivo 4

Vinculado a la línea K “Reducción de la pobreza” de este Pacto por la equidad, el programa Más Familias en Acción y demás programas cuya unidad de atención se centre en la familia para la inclusión social y productiva, se fortalecerá con los enfoques y las iniciativas de la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, con el fin de contribuir a su objetivo. Así mismo, se vinculará a las Cajas de Compensación Familiar (CCF), en la puesta en marcha territorial de esta política.

El ICBF implementará un programa de acompañamiento psicosocial para el fortalecimiento de las capacidades de las familias como corresponsables en la protección integral de niños, niñas y adolescentes. Dicho programa estará dirigido de manera prioritaria a las familias con menores de edad en PARD y en el SRPA, con el objetivo de disminuir las tasas de reincidencia y promover, en los casos que sea posible, el reintegro de la niñez a sus entornos familiares. Así mismo, el ICBF brindará acompañamiento psicosocial a las familias identificadas que requieran un acompañamiento intencionado para prevenir la vulneración de derechos.

Adicionalmente, dada la importancia del entorno escolar en la vida de los niños, niñas y adolescentes, se vinculará a las familias al proceso educativo través de las Escuelas de Familias. Estas últimas serán desarrolladas por MinEducación, de acuerdo con la línea C “Educación de calidad” de este Pacto por la equidad, con apoyo del ICBF y vinculando a las CCF.

- Fortalecimiento de las familias para potenciar su papel en el restablecimiento de derechos de los niños.
- Se transformarán los servicios de apoyo y fortalecimiento a las familias con el fin de prevenir los riesgos de vulneración de derechos de los NNA, y en los casos de restablecimiento de derechos se potenciará su rol con el fin de transformarlas en entornos protectores. Para tal efecto, el ICBF identificará las familias con alto riesgo de vulneración y brindará acompañamiento para mitigar los riesgos, con el fin de prevenir la separación de los NNA de sus entornos familiares y la institucionalización. En los casos de restablecimiento de derechos el ICBF brindará acompañamiento especializado a las familias para promover reintegros familiares sostenibles en los casos que sea posible. Adicionalmente, el ICBF fortalecerá las defensorías de familia, los equipos psicosociales que los acompañan y las herramientas administrativas y tecnológicas que se requieran para la prestación del servicio (esta estrategia se desarrolla ampliamente en el Pacto por la equidad, línea A “Primero las niñas y los niños”. Objetivo 3).
- Potenciar el papel de las familias en la educación inicial de las niñas y niños.
- A partir del enfoque “familias que aprenden” se darán orientaciones sobre la educación en el hogar. Adicionalmente, se implementará una plataforma digital en la cual las familias tendrán acceso a contenidos de apoyo para la orientación y desarrollo de competencias socioemocionales de los niños (Pacto por la equidad, línea C “Educación de calidad”. Objetivo 1).
- Estimular el tejido familiar de los jóvenes a través de la estrategia Sacúdete.
- Potenciar los centros Sacúdete con un punto de encuentro de los jóvenes, sus familias y la comunidad para el trabajo conjunto en el uso del tiempo libre, la consolidación de los proyectos de vida, el fortalecimiento de lazos familiares y la cohesión social con la comunidad. (Pacto por la equidad, línea G “Juventud naranja”. Objetivo 5).
- Fortalecer las familias con miembros adultos mayores.

- La línea H “Adultos mayores” del Pacto por la equidad presenta objetivos y estrategias para incrementar la equidad de oportunidades de los adultos mayores. Los objetivos son: 1) aumentar los ingresos de los adultos mayores y se independencia económica; 2) suministrar servicios de cuidado oportunos, suficientes y de calidad para adultos mayores; 3) brindar oportunidades para que adultos mayores tengan una vida activa y saludable y 4) disponer de una institucionalidad eficiente para la atención efectiva de los adultos mayores. Todas las estrategias de la línea son instrumentales para el fortalecimiento de las familias con miembros adultos mayores, en especial para aquellas que son únicamente conformadas por este grupo etario.

#### **4) Objetivo 4. Prevenir y atender las situaciones de violencia intrafamiliar contra niñas, niños y adolescentes para evitar su vulneración y romper con ciclos de violencia en edades adultas**

Se avanzará en crear y fortalecer entornos seguros para los niños, niñas y adolescentes en todos los niveles, desde el entorno escolar hasta el familiar, de manera que se logre prevenir la violencia contra ellos. Así mismo, se crearán y fortalecerán mecanismos que permitan sancionar las violencias. Para esto se desarrollarán las siguientes estrategias:

---

#### **Pacto por la equidad, línea A “Primero las niñas y niños”. Objetivo 3**

- La construcción, en el marco de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030 (PNIA), de una estrategia nacional contra las violencias que afectan a la niñez bajo el liderazgo del ICBF, y la vinculación de las instituciones involucradas, incluyendo a MinSalud y MinJusticia. Esta línea de política se nutrirá de las iniciativas planteadas en el PND y buscará anticipar las amenazas, inobservancias y vulneraciones de derechos. La estrategia generará análisis territoriales de vulnerabilidades, y deberá promover la construcción de estrategias particulares según territorios, contextos y situaciones, mediante la asignación de responsabilidades en la instancias nacionales y territoriales.
- Se crea un subsistema de protección de derechos bajo el liderazgo del ICBF, MinSalud y MinJusticia, con el acompañamiento del DNP, en el marco del SNBF. Igualmente, el DNP realizará una evaluación institucional y de resultados del subsistema conformado por defensorías, comisarías y juzgados de familias, que permita plantear ajustes sobre el tema
- La estrategia de desarrollo naranja se vincula al subsistema de protección, el cual contará con profesionales en el ámbito psicosocial que permitan identificar y anticipar vulneraciones de derechos. Se fortalecerán y ampliarán los Equipos Móviles de Protección Integral (EMPI) del ICBF, de manera tal que se aborden las situaciones probables de vulneración de derechos, en cuanto permitan resolver situaciones en un ámbito previo, y enfocar a las defensorías y comisarías a los casos de vulneración de derechos. Se incorporará un enfoque de prevención de violencias en los programas de niñez, y en los de fortalecimiento familiar y comunitario.
- La estrategia de alertas tempranas de DPS y de otras instituciones se vincularán al subsistema de protección. Se emplearán modelos de identificación anticipada de vulneraciones (big data), en forma tal que permita realizar abordajes estructurales y estratégicos sobre la situación de la niñez. Para esto, el subsistema de protección creará un sistema de información que permita hacer seguimiento a los casos y vincular la información de las familias. El ICBF liderará este proceso, en el marco del SNBF, y quedará vinculado a la línea L “Política social moderna” de este Pacto de la equidad.
- Se adoptarán herramientas tecnológicas que permitan prevenir vulneraciones y violencias, y actuar en “tiempo real”, con acceso a la Fiscalía y a jueces de garantías, lo que incluye el big data y el acceso las 24 horas del día a distintas tecnologías como teléfono o App, que serán impulsados en la estrategia para hacer frente a las violencias que afectan la niñez.

### Pacto por la equidad, línea A “Primero las niñas y niños”. Objetivo 3

- MinSalud, en coordinación con el ICBF, implementarán, en el marco de la política de atención integral en salud, las acciones que garanticen la gestión del riesgo, la promoción y prevención, así como la prestación de los servicios de salud a niños, niñas y adolescentes, con énfasis en detección temprana y la atención oportuna de los eventos en salud asociados a vulneraciones de derechos. El subsistema de protección de derechos contribuirá en las acciones para superar la malnutrición en el país, de la línea D “Alianza por la seguridad alimentaria” de este Pacto por la equidad.
- La prevención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes y la atención a víctimas de esta violencia, contarán, entre otros recursos, con los provenientes del fondo de explotación sexual, atendiendo a la reglamentación dada por el Decreto 087 de 2017 y a los lineamientos de desarrollo naranja descritos en este apartado.

#### Adicionalmente se desarrollarán las siguientes estrategias:

- El ICBF, en articulación con las entidades de la CIPI, cualificará los hogares comunitarios de bienestar (HCB), de tal manera que 170.000 niños y niñas adicionales cuenten con educación inicial en el marco de la atención integral. En todas las modalidades de educación inicial se fortalecerá el acompañamiento a familias para la prevención de violencias que afecten a las niñas y los niños (Pacto por la equidad, línea A “Primero las niñas y los niños” objetivo 2, estrategia “Atención integral a la primera infancia”).
- El ICBF, en el marco del SNBF, buscará que se implemente localmente la estrategia de desarrollo naranja y se focalice la niñez en condiciones de vulnerabilidad. Así mismo, las Cajas de Compensación Familiar (CCF) promoverán que las niñas, niños y adolescentes afiliados a estas, accedan a programas de descubrimiento y desarrollo de sus talentos y fortalecimiento familiar. El Fondo para la Atención Integral a la niñez y Jornadas Escolares Complementarias (Foniñez) de las CCF se dirigirá a la atención de la niñez en situación de pobreza y se fortalecerá de acuerdo con la estrategia de desarrollo naranja (Pacto por la equidad, línea A “Primero las niñas y los niños” objetivo 2, estrategia “Atención integral a la Infancia y la adolescencia”).
- MinJusticia y el ICBF, en el marco del SNBF, desarrollarán las normas para contrarrestar las violencias hacia la niñez, de tal manera que se reduzcan las distintas formas de violencia, se facilite el acceso a la justicia a las víctimas evitando la revictimización, se endurezca penas para los agresores, se dé celeridad a los procesos judiciales que involucren a la niñez, se combata la impunidad, se modernice y humanice los espacios de atención y se fortalezca el rol de las familias y de la comunidad como garantes de sus derechos. Además, promoverán la sanción social y la generación de condiciones para la no repetición. Dentro de lo anterior, se promoverá la prohibición del castigo físico, el matrimonio infantil y la mutilación genital femenina, así como la cadena perpetua para los homicidas y abusadores sexuales de niñas, niños y adolescentes (Pacto por la equidad, línea A “Primero las niñas y los niños” objetivo 3, estrategia “Desarrollo normativo e intercambio de experiencias”).
- MinJusticia diseñará una propuesta de política para la prevención y sanción de violencia sexual contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes y adaptará los lineamientos y diseñará herramientas metodológicas de prevención según las particularidades de los territorios (Pacto

de equidad para las mujeres, línea F “Derecho de las mujeres a una vida libre de violencias” Objetivo 2, estrategia “Hacia la redefinición de una estrategia de convivencia pacífica y seguridad ciudadana”).

### **5) Objetivo 5. Promover la educación sexual y el bienestar de las niñas, niños y adolescentes y prevenir el embarazo adolescente, las uniones tempranas y el matrimonio infantil**

Se buscará avanzar en la protección de los niños, niñas y adolescentes mediante estrategias que fortalezcan sus entornos educativos y familiares. Adicionalmente, se brindará educación sexual y reproductiva a esta población para prevenir los embarazos adolescentes, las uniones tempranas y el matrimonio infantil. Para esto se desarrollarán las siguientes estrategias:










- A partir de la formación para la ciudadanía, se fortalecerá la educación sexual y el respeto por los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. De igual forma, en el marco de la consolidación del Sistema Nacional de Convivencia Escolar, estrategia presentada en la línea C “Educación de calidad” del Pacto por la equidad, se generarán rutas y atenciones territoriales para la prevención, atención y seguimiento a uniones maritales tempranas y violencia basada en género. Además, se promoverá el seguimiento y control de las funciones establecidas en los Comités municipales y departamentales de Convivencia Escolar, destacándose, según establece la Ley 1620 de 2013, la de “Liderar en los establecimientos educativos acciones que fomenten la convivencia, la construcción de ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos y la prevención y mitigación de la violencia escolar entre los miembros de la comunidad educativa” (Pacto de equidad para las mujeres, línea E “Promoción de los derechos sexuales y reproductivos” Objetivo 2, estrategia “Educación sexual para la prevención de Uniones Tempranas (UT)”).
- MinEducación, en conjunto con las secretarías de educación, trabajará dentro de la ruta de acceso y permanencia (Pacto por la equidad, Línea C “Educación de calidad” objetivo 2), en acciones articuladas con enfoque diferencial para la permanencia de las niñas y adolescentes en los colegios, así como en la identificación en el sistema de alertas por causas de deserción asociadas al género, como embarazo adolescente, violencia intrafamiliar o la realización de tareas del hogar. Adicionalmente, se promoverán prácticas que favorezcan el lenguaje no sexista, las masculinidades no violentas y corresponsables, y la eliminación de estereotipos de género en los procesos pedagógicos del ámbito educativo que pueden conllevar la reproducción de los roles de género. En el marco de lo considerado para articulación de la educación media, se fortalecerán las herramientas de orientación socioocupacional para eliminar la segregación ocupacional según habilidades, y se promoverán las competencias y la participación de niñas y adolescentes en áreas menos tradicionales para las mujeres (Pacto de equidad para las mujeres, línea B “Educación y empoderamiento económico” Objetivo 1, estrategia “Permanencia en el sistema educativo y diversificación ocupacional para la equidad de las mujeres”).
- En el marco de la PNIA, al mismo tiempo, se armonizarán las líneas de políticas relacionadas con el trabajo infantil, la ESCNNA, el reclutamiento, el embarazo adolescente, y la Política

Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias (Pacto por la equidad, línea A “Primero las niñas y los niños” Objetivo 2, estrategia “Atención integral a la Infancia y la adolescencia”).




- El ICBF, MinSalud, MinEducación, MinCultura, DPS y la CPEM fortalecerán la estrategia de prevención de embarazo en la infancia y la adolescencia con énfasis en la ruralidad, a través de un documento de política pública que incluya un plan de acción y seguimiento (Pacto de equidad para las mujeres, línea E “Promoción de los derechos sexuales y reproductivos” Objetivo 1, estrategia “Promoción del bienestar de las niñas, niños y adolescentes en el marco de la salud sexual y derechos sexuales y reproductivos”).

### 3. METAS

#### Primera infancia hasta la adolescencia

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Inclusión Social y Reconciliación	Tasa de violencia contra niñas, niños y adolescentes (por cada 100.000 NNA entre 0 y 17 años)*	303,8	260,2		
Inclusión Social y Reconciliación	Tasa de violencia intrafamiliar	157,5	132		
Educación	Tasa de deserción en la educación preescolar, básica y media del sector oficial	3,08 %	2,7 %		
Salud y Protección Social	Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que son madres o están embarazadas de su primer hijo*	17,4 %	15,2 %		
Salud y Protección Social	Porcentaje de embarazos subsiguientes en mujeres de 15 a 19 años	19,0 % (2016)	14,0 %		
Salud y Protección Social	Porcentaje de mujeres entre 13 y 19 años casadas o unidas	14,1 %	12,6 %		

## Indicadores de resultado

Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Salud y Protección Social	Porcentaje de mujeres víctimas de violencias de género notificadas en el SIMGILA y que fueron atendidas en salud por sospecha de violencia física, psicológica y sexual	75,0%	100%		 

Nota: Metas tomadas de: Pacto por la Equidad (líneas A “Primero las niñas y los niños” y C “Educación de calidad”), Pacto de la equidad para las mujeres (líneas E “Promoción de la salud sexual y los derechos reproductivos para niñas, niños y adolescentes” y F “Derecho de las mujeres a una vida libre de violencias”).

Fuente: DNP, sectores.

## Indicadores de producto

Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Educación	Cobertura y calidad de la educación preescolar, básica y media	Niñas y niños con educación inicial en el marco de la atención integral	1.197.634	2.000.000		  
Inclusión Social y Reconciliación	Desarrollo integral de niños, niñas, adolescentes y sus familias	Niñas, niños y adolescentes beneficiarios de la estrategia de desarrollo naranja	0	934.000		
Inclusión Social y Reconciliación	Desarrollo integral de niños, niñas, adolescentes y sus familias	Porcentaje de niñas y niños en primera infancia que cuentan con atenciones priorizadas en el marco de la atención integral	74%	88,3%		  
Inclusión Social y Reconciliación	Desarrollo integral de niños, niñas, adolescentes y sus familias	Familias con alto riesgo de vulneración o con niños, niñas y adolescentes en protección, atendidas por el programa Mi Familia	0	280.000		

Nota: Metas tomadas del Pacto por la equidad (línea A “Primero las niñas y los niños” y C “Educación de calidad”).

Fuente: DNP, sectores.



## REFERENCIAS

- ADRES. (2018). *Información recobros presentados por EPS durante los años 2015-2018, mecanismo corriente myt01-02*. Bogotá: Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- Angulo, J. P., De Oro, K., & Pacheco, M. (2019) *Rediseño Oferta de Acompañamiento Familiar*. Dirección de Familias y Comunidades ICBF.
- Angulo, R., Gaviria, A., & Morales, L. (2014). La década ganada: evolución de la clase media, la pobreza y la vulnerabilidad en Colombia 2002-2011. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, 38.
- Banco Agrario de Colombia S. A. (2018). *Base proyectos asignados 2000-2017 y soluciones de viviendas terminadas 2010-2016*. Bogotá: Banco Agrario de Colombia.
- Banco de la República. (2015). *Informe Especial de Estabilización Financiera: carga financiera*. Recuperado de [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/iepref\\_mar\\_1\\_2015.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/iepref_mar_1_2015.pdf).
- Banco Mundial, MSPS, DNP. (2018). *Situación de multimorbilidad en Colombia 2012-2016*. Bogotá: Banco Mundial.
- Berlinski, S., & Shady, N. (2015). *Los primeros años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bernal, R., & Camacho, A. (2012). *La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia*.
- BID. (2018a). *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?*
- BID. (2018b). *Políticas para más y mejores empleos: El rol de Ministerio del Trabajo en Colombia*. Bogotá: BID.
- Bloom, D., & Canning, D. (2003). The health and poverty of nations: from theory to practice. *Journal of Human Development*, 4(1) 47-71.
- Camacho, A. (2012). *Familias en Acción: un programa con alcances adicionales a la formación de capital humano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- CAMACOL. (2015). *Proyecto de investigación del sector de la construcción de edificaciones en Colombia*. Recuperado de [https://camacol.co/sites/default/files/documentos\\_interes/proyecto-de-investigacion-del-sector-de-la-construccion-de-edificaciones-en-Colombia.pdf](https://camacol.co/sites/default/files/documentos_interes/proyecto-de-investigacion-del-sector-de-la-construccion-de-edificaciones-en-Colombia.pdf).
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago: CEPAL.
- Centro Nacional de Consultoría. (2011). *Evaluación del Programa Familias en Acción en grandes centros urbanos. Informe final*. Bogotá: Centro Nacional de Consultoría.

- CEPAL. (2014). *Global Value Chains and World Trade: Prospects and Challenges for Latin America*. R. Hernández, J. Martínez-Piva, & N. Mulder, editors. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). Santiago, Chile: CEPAL.
- Cepeda, L., Ocampo, R., Rivas, G., Álvarez, S., Rodríguez, R., Álvarez, L., Marcillo, E., & Zambrano, E. (2018). *Pobreza monetaria y multidimensional 2010-2017*. Recuperados de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Pobreza%20Monetaria%20y%20Multidimensional%20en%20Colombia%202010-2017.pdf>
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. (2018). *Informe de gestión de la secretaría técnica del CIPRUNNA*. Bogotá: CIPRUNNA.
- Consejo de Estado. (2013). *Sala de lo contencioso administrativo. Sección Tercera. Subsección C*. Consejero ponente: Enrique Gil Botero.
- Consejo Nacional de Planeación. (2019). *Concepto sobre las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Bogotá: CNP.
- Consejo Privado de Competitividad. (2015). *Lineamientos para la identificación y cierre de brechas de capital humano para las apuestas productivas departamentales del país*. Bogotá: CPC.
- Constitución Política de Colombia*. (1991). Bogotá: Legis.
- Contraloría General de la República. (2016). *Evaluación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), Lecciones aprendidas del control fiscal, financiamiento, cobertura e impacto*. Bogotá: CGR.
- Cortés, C. A. (2017). *Proyecto de mejoramiento estructural resiliente de viviendas informales: documento con el análisis y documentación de la experiencia de Colombia en el desarrollo de los procesos de Mejoramiento Estructural de Viviendas*. s. l.: s. e.
- DANE. (2014). *Censo Nacional Agropecuario. Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2016). *Manual de recolección y conceptos básicos-Gran encuesta integrada de hogares*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2017a). *Gran Encuesta Integrada de Hogares-Déficit habitacional urbano*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2017b). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida-Déficit habitacional rural*. Bogotá: DANE.
- DANE. (2017c). *Plan Estadístico Nacional 2017-2022*. Bogotá.
- DANE. (2018a). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia: 2017*. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/bol\\_pobreza\\_17.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_17.pdf)
- DANE. (2018b). *Indicadores de Pobreza Monetaria. Anexo de Pobreza*. Bogotá: DANE.
- DNP. (2007). *De la asistencia a la promoción social. Hacia un sistema de promoción social*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

- DNP, Unión Temporal G Exponencial, & Ipsos. (2013). *Evaluación institucional y de resultados del Programa de Vivienda de Interés Social Rural*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2008). Documento CONPES 113. Bogotá: DNP.
- DNP. (2013a). *Evaluación de la Estrategia de Articulación de la Educación Media con la Educación Superior y la Formación para el Trabajo*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2013b). *Evaluación de operaciones y resultados para determinar el grado de efectividad del Programa de Alimentación Escolar*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2014a). *Evaluación de operaciones y línea de base de los programas de subsidio familiar de vivienda y subsidio familiar de vivienda en especie*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2014b). *Misión para la transformación del campo: saldar la deuda histórica*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: DNP.
- DNP. (2014c). *Documento CONPES 173. Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes*. Bogotá.
- DNP. (2016). *Tipologías de familias en Colombia: evolución 1993-2014. Documento de trabajo No 2016-1*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2018a). *Evaluación institucional y de resultados de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia "De Cero a Siempre"*. Bogotá: SINERGIA.
- DNP. (2018b). *Modelo de iniciaciones de vivienda*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2018c). *Evaluación del Mecanismo de Protección al Cesante*. Bogotá.
- DNP. (2018d). *Documento CONPES 3920*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2018e). *Diagnóstico Intersectorial de las Asociaciones Público-Privadas*. Bogotá: DNP.
- DPS, & DNP. (2013). *Rediseño del programa Familias en Acción. Documento Operativo Técnico DOT No.1*. Bogotá: DPS, DNP.
- Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS)*. (2015). Bogotá: Profamilia.
- FAO. (2012). *Escala Latinoamericana de Seguridad Alimentaria: Manual de uso y aplicaciones*. Santiago de Chile: FAO.
- FAO. (2018b). *The State of Food Security and Nutrition in the World*. Recuperado de <http://www.fao.org/3/I9553EN/i9553en.pdf>.
- FAO. (2018a). *Notas de Política Pública. Claves para el desarrollo del campo colombiano*. Bogotá: FAO.
- Fedesarrollo & Saldarriaga Concha. (2015). *Misión Colombia envejece: cifras, retos y recomendaciones*. Bogotá.
- Gallego, J., López, D., & Sepúlveda, C. (2014). *Los Límites de la estratificación: en busca de alternativas*. Bogotá: Universidad Del Rosario-Secretaría Distrital de Planeación.

- García, S., Rodríguez, C., Sánchez, F., & Bedoya, J. G. (2015). *La lotería de la cuna: La movilidad social a través de la educación en los municipios de Colombia*. Documentos CEDE, 31.
- Gardner, H. (1999). *Estructuras de la mente: la teoría de las inteligencias múltiples*. México: Fondo de Cultura Económica.
- GES, UdeA. (abril de 2018). *Caracterización de riesgos y prácticas de corrupción y opacidad, e identificación de niveles de tolerancia a la corrupción en el sistema de salud colombiano*. Recuperado de <https://actuecolombia.net/images/docs/RecomendacionesPoliticaIntegridadTransparencia.pdf>.
- Gobierno de Colombia. (2018). *Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030*. Recuperado de <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/politica-nacional-de-infancia-y-adolescencia-20182030>.
- Goinvo. (6 de septiembre de 2018). *Determinants of Health*. Recuperado de <https://www.goinvo.com/features/determinants-of-health>.
- González, I., León, Y., & Navas P, E. D. (2018). *Por una mejor salud en Colombia Análisis y propuestas*. Bogotá: Debate electoral 2018.
- Heckman, J., & Masterov, D. (2007). The Productivity Argument for Investing in Young Children. National Bureau of Economic Research, 98.
- Howitt, P. (2005). *Health, human capital and economic growth: a shumpeterian perspective*. Providence: Brown University.
- ICFES. (2017). *Informe nacional de resultados Colombia en PISA 2015*. Bogotá: ICFES.
- Icontec. (2016). ISO 37001:2016(es) *Sistemas de gestión antisoborno-Requisitos con orientación para su uso*. Recuperado de <https://icontec.isolutions.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:37001:ed-1:v1:es>.
- IHME. (2016). *GBD Compare*. Recuperado de <https://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/>.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF). (2017). *Forensis: Datos para la vida*. Bogotá, D. C., Colombia.
- INMLCF. (2018). *FORENSIS, datos para la vida 2017*. Bogotá: INMLCF.
- Instituto Nacional de Salud. (2018). *Informe de evento enfermedades transmitidas por alimentos y vehiculizadas por agua*. Recuperado de <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Paginas/Info-Evento.aspx>.
- Jaramillo, S., & Rodríguez, J. (2017). *Efecto e influencia de la inversión destinada al deporte en Colombia*. Bogotá: CESA.
- Kruk, M., Cage, A., Arsenault, C., & Leslie, H. (2018). *Sistemas de salud de alta calidad en la era de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: es hora de una revolución*. Londres: The Lancet Global Health Commission.
- Le Grand, J. (1991). *Quasi-Markets and Social Policy*. The Economic Journal, 101(408), 1256-1267.
- Ley 1098. (8 de noviembre de 2006). *Código de la Infancia y la Adolescencia*. Colombia.

- Ley 1804 de 2016, por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de Colombia.
- Londoño, J. L., & Frenk, J. (1997). *Pluralismo estructurado: Hacia un modelo innovador para la reforma de los sistemas de salud en América Latina*. Documento de Trabajo, 353. Banco Interamericano de Desarrollo.
- McKinsey & Company. (2017). *Una apuesta en construcción: mayor productividad, menores riesgos*. Bogotá: CAMACOL.
- Merchán, C. (2015). Mercado laboral e ingresos en la vejez en Colombia. *Boletín Observatorio de políticas de familias* (6).
- Milkman, H. (2011). *Working with Youth At-Risk of AOD Abuse and Criminal Conduct*. Denver: Department of Psychology Metropolitan State College of Denver.
- Ministerio de Salud & Profamilia. (2015). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Tomo II*. Bogotá, D. C.
- Ministerio de Salud. (2015). *Enfoque de curso de vida*. Bogotá: MinSalud.
- Ministerio de Salud. (2017a). *Análisis de Situación en Salud ASIS*. Bogotá: MinSalud.
- Ministerio de Salud. (2017b). *Encuesta Nacional de Situación Nutricional ENSIN*. Bogotá: MinSalud.
- Ministerio de Salud. (2018a). *Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias*. Bogotá: MinSalud.
- Ministerio de Salud. (2018b). *Reporte circular n.º 30*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.
- Misión Sistema de Ciudades. (2018). *Proyecciones de población 2017- 2030*. Bogotá: DNP.
- Moreno, A. (2017). *Análisis de asentamientos precarios en Colombia*. s. l.: s. e.
- MSPS. (2017). *Análisis de Situación de Salud*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.
- Mustard, J (2002). *Early Child Development and the Brain: The base for health, learning an behavior throughout life*. From Early Child Development to Human Development. Washington: World Bank.
- Naciones Unidas. (2017). *Plan de acción regional para la implementación de la nueva agenda urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Niñez Ya. (2018). *La niñez no da espera*. Bogotá: Niñez Ya.
- OECD, FAO, & FNUDC. (2016). *Adoptando un enfoque territorial para las políticas de seguridad alimentaria y de nutrición*. Aspectos clave. París: OECD Publishing.
- Office of Evaluation and Oversight OVE. (2016). *Transporte urbano y pobreza: efectos de los sistemas de transporte rápido de autobuses apoyados por el BID sobre la movilidad y el acceso en Cali y Lima*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- OIT. (1999). *Conferencia Internacional del Trabajo. Memoria del Director General: Trabajo decente. 87ª Reunión*. Ginebra. Ginebra: OIT.
- OIT. (2013). *Garantizando la gobernanza: los sistemas de inspección de trabajo en el mundo. Tendencias y retos. Un enfoque comparado*. Ginebra: OIT.
- OIT. (2017). *Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil: Resultados y tendencias 2012-2016 (Resumen Ejecutivo)*. Ginebra: OIT.
- OIT. (2017). *Los colores de las niñas y los niños: ensayo sobre el fin del trabajo infantil ilustrado con la experiencia de la ciudad de Bogotá*. Bogotá: OIT.
- ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asamblea General. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Septuagésimo período de sesiones Temas 15 y 116 del programa*. Washington: ONU.
- Organización de la Naciones Unidas. (1999). *General Comment No. 12: The right to adequate food*. Génova: ONU.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2009). *Doing Better for Children*. OCDE. París. Recuperado de: <http://www.oecd.org/els/family/doingbetterforchildren.htm>.
- Osorio, C. E. (2018). *Agenciando marcos categoriales propios para el campo de la recreación desde las políticas públicas*. Bogotá: Funlibre.
- Parra, M. (2011). *Infraestructura y pobreza: el caso de los servicios públicos en Colombia. Documentos de trabajo, 56*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Parra-Peña, R., Lundy, M., Bischler, J., Astorquiza, B., & Hurtado, J. (2016). *Public private partnerships: only for the well-off? Evidence from the rural productive partnership project in Colombia. Archivos de Economía (447)*.
- Pells, K., & Woodhead, M. (2014). *Changing Children's Lives: Risks and Opportunities*. Oxford: University of Oxford.
- Perez-Valvueda, G. J., & Silva-Urueña, A. (2015). *Una mirada a los gastos de bolsillo en salud para Colombia*. Bogotá: Banco de la República.
- Presidencia de la República. (11 de enero de 2019). *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Recuperado de <https://www.pactoporcolombia.gov.co/>
- Procuraduría General de la Nación. (2017). *Ministerio de Salud, Procuraduría y Contraloría iniciarán un proceso de vigilancia especial a las Empresas Sociales del Estado del país*. Recuperado de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/Ministerio-de\\_Salud\\_Procuraduria\\_y\\_Contralor\\_a\\_iniciaran\\_un\\_proceso\\_de\\_vigilancia\\_especial\\_a\\_las\\_Empresas\\_Sociales\\_del\\_Estado\\_del\\_pa\\_s.news](https://www.procuraduria.gov.co/portal/Ministerio-de_Salud_Procuraduria_y_Contralor_a_iniciaran_un_proceso_de_vigilancia_especial_a_las_Empresas_Sociales_del_Estado_del_pa_s.news).
- Ravallion, M., & Chen, S. (2011). *Weakly Relative Poverty. The Review of Economics and Statistics, 93(4), 1251-1261*.

- Ravallion, M., & Chen, S. (2012). More Relatively-Poor People in a Less Absolutely-Poor World. *Review of Income and Wealth*, 59(1), 1-28.
- Robinson, K. (2009). *El Elemento. Descubrir tu Pasión lo cambia todo*. Barcelona: Conecta.
- Rojas, E. (2009). *Construir ciudades: mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Recuperado de [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/409/Construir %20ciudades.pdf?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/409/Construir%20ciudades.pdf?sequence=1).
- Salcedo, M. (2018). *Lineamientos para una política integral de vivienda y hábitat*. s. l.: s. e.
- Sánchez, F., Munari, A., Velasco, T., Ayala, M. C., & Pulido, X. (2016). Beneficios económicos y laborales de la educación media y acceso a la educación superior, *Documentos de trabajo*, 35. Bogotá: Fedesarrollo.
- Sen, A. (2002). ¿Por qué la equidad en salud? *Revista Panamericana de Salud Pública*, 15(5/6), 302-309.
- Sinergia. (2018). *Planificación, fortalecimiento e incentivos a las soluciones de vivienda*. Bogotá: DNP.
- Soto, J. A. (6 de diciembre de 2018). *2.1 billones de pesos ha perdido el Sistema de Salud colombiano por la corrupción desde el 2012o*. Recuperado de <https://www.opinionysalud.com/2-1-billones-pesos-ha-perdido-sistema-salud-colombiano-la-corrupcion-desde-2012/>.
- TECHO. (2015). Derecho a Bogotá-Informe de asentamientos informales. Recuperado de [https://issuu.com/techocolombia/docs/derecho\\_a\\_bogot\\_\\_](https://issuu.com/techocolombia/docs/derecho_a_bogot__).
- Tonucci, F. (2016). *La ciudad de los niños. Un modo nuevo de pensar la ciudad*. Losada.
- Torres, J. (2014). Alquiler y desarrollo urbano en Colombia. En A. Blanco, V. Fretes, & A. Muñoz, *Busco casa en arriendo. Promover el alquiler tiene sentido*. (pp. 209-238). Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- U. T. Econometría-SEI. (2012). *Impactos de largo plazo del Programa Familias en Acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano*. Bogotá, Colombia.
- UNICEF. (2018). *Documento de recomendaciones. Bases Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022*. Bogotá: UNICEF.
- Unión Temporal IFS Econometría S.A. y SEI. (2017). *Evaluación de impacto Jóvenes en Acción*. Bogotá.







# PACTOS TRANSVERSALES

---



**PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO  
2018-2022**

**PACTO POR COLOMBIA,  
PACTO POR LA EQUIDAD**



**El futuro  
es de todos**

**DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación**



# IV

## PACTO POR LA SOSTENIBILIDAD: PRODUCIR CONSERVANDO Y CONSERVAR PRODUCIENDO

La agenda de sostenibilidad es transversal al desarrollo e impulsa acciones que permitan el equilibrio entre la conservación y la producción.

*El Pacto por la sostenibilidad busca consolidar acciones que permitan un equilibrio entre la conservación y la producción, de forma tal que la riqueza natural del país sea apropiada como un activo estratégico de la nación.*

### ODS RELACIONADOS





# INTRODUCCIÓN

*El patrimonio más grande que tiene  
Colombia es su biodiversidad.*

Iván Duque, enero de 2018

El Pacto por la sostenibilidad busca consolidar procesos que faciliten un equilibrio entre la conservación del capital natural, su uso responsable y la producción nacional, de forma tal que la riqueza natural del país sea apropiada como un activo estratégico de la Nación. El pacto es transversal al desarrollo, por lo que potenciará las acciones integrales y coordinadas entre el sector privado, los territorios, las instituciones públicas, la cooperación internacional y la sociedad civil para adoptar prácticas sostenibles adaptadas al cambio climático y bajas en carbono.

Estas acciones se apalancarán en una institucionalidad ambiental moderna, coordinada entre la Nación, los departamentos, las regiones y los municipios, con una mayor educación y una cultura ciudadana que valoren la biodiversidad y dialoguen con base en el conocimiento y la información. El Pacto por la sostenibilidad materializa el principio de producir conservando y conservar produciendo.

El pacto busca afianzar el compromiso de las actividades productivas con la sostenibilidad, la reducción de impactos ambientales y la mitigación del cambio climático. Lo anterior se logra a partir del uso eficiente de los recursos naturales, las materias primas y la energía, con esquemas de economía circular basados en la ciencia, la innovación y la adopción de tecnologías, que permitan el desarrollo de nuevos modelos de negocio y cadenas productivas que aumenten la competitividad y generen empleo formal en nuevos sectores de la economía.

El Pacto por la sostenibilidad también define acciones para convertir la riqueza y el capital natural en activos estratégicos de la Nación, al tiempo que hace de su conservación uno de los objetivos centrales del desarrollo. Para esto, es necesario contrarrestar las dinámicas actuales de deforestación, el comercio ilegal de flora y fauna y la degradación de ecosistemas, y articular acciones del Estado para gestionar integralmente las áreas ambientales estratégicas del país. Para lograrlo, se requieren acciones encaminadas a ejercer control y presencia del Estado en territorios

donde se concentran las mayores amenazas al ambiente. El Pacto por la sostenibilidad también busca consolidar alternativas productivas y oportunidades económicas incluyentes y sostenibles, que les permitan a los habitantes del territorio nacional producir conservando y conservar produciendo, y generar alianzas estratégicas y trabajos coordinados entre gremios empresariales, academia y entidades públicas a nivel nacional, departamental y municipal involucrados en la transformación productiva de los sectores.

Por otro lado, para Colombia es prioritario contar con información pertinente y accesible que permita identificar intervenciones estratégicas para prevenir y reducir el riesgo de desastres y lograr la adaptación al cambio climático, que aporte a la construcción de un país resiliente, minimice los impactos de los desastres y mejore las condiciones de seguridad para el territorio, la población y sus medios de vida.

Para lograr los principales objetivos del Pacto por la sostenibilidad, es necesario modernizar y fortalecer la institucionalidad ambiental, para lograr una mayor transparencia y eficiencia en los procesos y procedimientos, y generar información accesible y oportuna para todos los sectores productivos y la población, a la vez que se promueve la transformación social a partir de la educación y la cultura ambiental, el diálogo y el manejo de los conflictos socioambientales y la apropiación del territorio.

Este Pacto consolida la evolución de la política pública ambiental de los últimos quince años, donde se incluyen, entre otras, las recomendaciones de la Misión de Crecimiento Verde, la Política de Crecimiento Verde y las políticas, estrategias y planes en materia de economía circular, aire, recurso hídrico, mares y costas, suelo, biodiversidad, cambio climático, gestión del riesgo de desastres, negocios verdes, educación y participación ambiental. Igualmente, busca implementar los instrumentos vigentes a nivel internacional y nacional para el desarrollo sostenible del país.

Finalmente, este Pacto por la sostenibilidad implementa la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como los lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en materia ambiental. Este pacto aportará al cumplimiento de los ODS 1: Fin de la pobreza, ODS 2: Hambre cero, ODS 3: Salud y bienestar, ODS 6: Agua limpia y saneamiento, ODS 7: Energía asequible y no contaminante, ODS 8: Trabajo decente y desarrollo económico, ODS 9: Industria, innovación e infraestructura, ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles, ODS 12: Producción y consumo responsable, ODS 13: Acción por el clima, ODS 14: Vida submarina, ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres y ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.

## A. Sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático

Esta línea busca afianzar el compromiso de las actividades productivas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático, con la visión de consolidar una economía que sea sostenible, productiva, innovadora y competitiva; que armonice la producción económica con la conservación y el uso eficiente de los recursos para alcanzar la premisa de “producir conservando y conservar produciendo”.

La economía nacional se caracteriza por ser intensiva en el uso de los recursos con una productividad del agua y del suelo<sup>1</sup> que representa el 16 % y el 18 %, respectivamente, de la productividad del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esto indica que Colombia tiene grandes oportunidades para producir más haciendo un uso racional de los recursos naturales (DNP, Fedesarrollo, GGGI & Pnuma, 2017). Adicionalmente, el país no es ajeno a la problemática asociada al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI): se ubica entre los primeros 40 países que más emiten a nivel mundial, con el 0,42 % de las emisiones globales en el 2012 (Ideam, PNUD, MinAmbiente, DNP & Cancillería, 2017).

Según el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), alcanzar el propósito de limitar el calentamiento global a 1,5 °C para reducir los impactos del cambio climático actuales y futuros aún es posible (IPCC, 2018). Esto requiere acciones urgentes y transiciones en energía, industria, edificaciones, ciudades y usos del suelo para la reducción de las emisiones de GEI.

Teniendo en cuenta lo anterior, la visión de esta línea es potencializar las oportunidades sociales, económicas y ambientales que se derivan del desarrollo de actividades productivas eficientes, innovadoras, sostenibles y comprometidas con la mitigación del cambio climático, en el marco del Pacto por la sostenibilidad.

### 1. DIAGNÓSTICO

La economía nacional enfrenta desafíos en materia de sostenibilidad, asociados al bajo desempeño en el uso de recursos naturales como el agua y la tierra, y a la intensidad en el consumo de materiales, con excepción de la energía<sup>2</sup>, lo que en conjunto limita su productividad y competitividad (tabla IV-1).

1 Datos del año 2014 sobre la productividad del agua; y del año 2013, sobre la productividad del suelo.

2 Colombia tiene un mejor desempeño que países de la OCDE en cuanto a intensidad energética, por la baja participación relativa de la industria, su poca tecnificación y un crecimiento del sector de servicios que utiliza menos energía que la industria (EY & MinMinas, 2015).

Tabla IV-1. Uso de recursos en Colombia, frente a países de referencia

Indicador	Unidad de medida	Colombia	Países de referencia	
			OCDE	Ingresos medio-alto
Productividad del agua <sup>3</sup>	USD/m <sup>3</sup> de agua usada	18,9	114,4	27,4
Productividad de la tierra <sup>4</sup>	Miles USD/km <sup>2</sup> tierra arable	33,2	178,7	86,1
Intensidad en el consumo de materiales <sup>5</sup>	Kilogramos de materiales/PIB	2,3	0,8	3,1
Intensidad energética <sup>6</sup>	MJ/USD	2,4	5,1	5,2

Fuente: DNP, Fedesarrollo, GGGI & Pnuma, 2017.

Aun cuando las actividades productivas han avanzado en la incorporación de prácticas para mejorar su desempeño ambiental, su compromiso con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático no ha sido suficiente para reducir los impactos ambientales y la generación de emisiones de GEI.

## a. Sostenibilidad de las actividades productivas y mitigación del cambio climático

El sector agropecuario tiene una baja productividad de la tierra relacionada con la limitada asistencia técnica en temas ambientales que no alcanza al 3 % del total de productores, una baja productividad del agua con pérdidas promedio del 50 % en distritos de riego y una alta participación en las emisiones de GEI del país, contribuyendo con el 26 % del total (DANE & Ideam, 2015; CIAT, 2018). La creación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y la Política de Adecuación de Tierras<sup>7</sup> son instrumentos para la sostenibilidad del sector, pero hasta ahora comienzan a implementarse.

El sector de transporte aporta el 78 % de las emisiones al aire<sup>8</sup> y el 11 % de las emisiones de GEI, asociado, entre otras causas, al alto consumo de combustibles fósiles y la baja participación de vehículos limpios<sup>9</sup> en el parque automotor, que es solo del 2,1 % (DNP, 2018a). Aun cuando

3 La productividad en el uso del agua se define como la relación entre el valor del producto interno bruto (PIB) y el volumen de agua dulce extraída (DNP, 2018b).

4 La productividad en el uso de las tierras agrícolas se refiere a la razón entre la producción del sector agropecuario en términos de PIB y el área total cultivada con cosechas y pastoreos permanentes (DNP, 2018b).

5 Se refiere a la cantidad de materiales usados para producir bienes y servicios. Es la razón entre el PIB y la cantidad total de materiales domésticos extraídos (DNP, 2018b).

6 La intensidad energética equivale a cuántas unidades de energía se necesitan para producir una unidad de riqueza; es decir, permite entender la relación entre el consumo de energía y el desarrollo económico de un país (DNP, 2018b).

7 Documento CONPES 3926 de 2018 Política de Adecuación de Tierras 2018-2038.

8 Cálculo con base en los inventarios de emisiones de Bogotá (2012), Valle de Aburrá (2013), Manizales (2014) y Cartagena (2010).

9 Los vehículos limpios son los que generan cero o bajas emisiones, como los eléctricos y los dedicados a gas natural e híbridos; también, los que usan combustibles como el hidrógeno, el gas licuado de petróleo, el diésel o gasolina de bajo contenido de azufre, inferior a 50µg/m<sup>3</sup> (Definición adaptada por el DNP a partir de la Resolución 2604 de 2009 de MinAmbiente).



desde el año 2013 se distribuye diésel de menor contenido de azufre<sup>10</sup> y el país ha avanzado en la implementación de políticas para fomentar un transporte sostenible<sup>11</sup>, persisten retos relacionados con los incentivos para introducir tecnologías limpias y con la insuficiente infraestructura para la transferencia modal.

Por su parte, el sector de energía presenta avances que permitieron pasar de 10 a 303 proyectos de fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER) registrados en la UPME entre 2009 y 2017. Es importante reconocer que la matriz de generación de energía en el país está compuesta por el 68 % de fuentes hidráulicas (grandes y pequeñas centrales) y el 31 % de combustibles fósiles; el restante 1 % corresponde a generación con FNCER con 173,4 MW instalados a diciembre de 2018 (PARATEC, 2018).

En cuanto a la industria, esta avanza hacia la innovación y reconversión tecnológica para mejorar su productividad, procesos que buscan ser fortalecidos con la implementación de la Política de Desarrollo Productivo<sup>12</sup>. Sin embargo, el sector es responsable de cerca del 20 %<sup>13</sup> de las emisiones al aire y del 11 % de las emisiones de GEI (DNP, 2018a; Ideam, PNUD, MinAmbiente, DNP & Cancillería, 2017).

Finalmente, en el sector de la construcción, las edificaciones consumen alrededor del 22 % de la energía y el sector residencial genera el 10,5 % de las emisiones de GEI (MinMinas & UPME, 2016; DNP, 2018a), lo que ha buscado resolver la Política de Edificaciones Sostenibles<sup>14</sup>, la cual hasta ahora inicia implementación.

## b. Calidad del aire, el agua y el suelo

Los impactos ambientales generados por el desarrollo de las actividades productivas reducen la calidad del aire, del agua y del suelo, produciendo efectos en la salud pública y desigualdad. En 2017, el 76 % de las estaciones que midieron  $PM_{10}$ <sup>15</sup> superaron el valor recomendado por la Organización Mundial de la Salud<sup>16</sup> (OMS), por lo cual la Política para el Mejoramiento de la Calidad del Aire<sup>17</sup> propuso disminuir la concentración de  $PM_{10}$  mediante estrategias de prevención

10 De 500 a 50 partes por millón (ppm) de azufre.

11 Documento CONPES 3167 de 2002: Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros y Plan Maestro de Transporte Intermodal.

12 Documento CONPES 3866 de 2016: Política Nacional de Desarrollo Productivo.

13 Cálculo con base en los inventarios de emisiones de Bogotá (2012), Valle de Aburrá (2013), Manizales (2014) y Cartagena (2010).

14 Documento CONPES 3919 de 2018: Política Nacional de Edificaciones Sostenibles.

15 El material particulado inferior a  $10 \mu$  ( $PM_{10}$ ) es un material fino compuesto por metales pesados y otros químicos, que se encuentra suspendido en el aire. Por su tamaño y composición, es adverso para la salud (DNP, 2018b).

16 30 microgramos por metro cúbico ( $\mu g/m^3$ ) es el valor recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para concentraciones anuales de  $PM_{10}$ .

17 Documento CONPES 3943 de 2018: Política para el mejoramiento de la calidad del aire.

y control (Ideam, 2018a; OMS, 2006; DNP, 2018a). Sin embargo, los planes de prevención, reducción y control de la contaminación del aire son limitados y se requiere mayor información sobre emisiones y calidad del aire.

A pesar de los progresos para mejorar la calidad del agua (como la modificación de la norma de vertimientos y el fomento al reúso), el 60 %<sup>18</sup> de la macrocuenca Magdalena-Cauca tiene un alto potencial de afectación de la calidad del agua por los sectores productivos (Ideam, 2014) y solamente el 42,2 % de las aguas residuales generadas en el país fueron tratadas en 2016<sup>19</sup>. Algunas dificultades para el control de la contaminación del agua son el bajo monitoreo de los vertimientos, los usuarios no legalizados, las dificultades para el reúso y el uso de tecnologías ineficientes para el tratamiento de aguas residuales. Sumado a lo anterior, las actividades criminales como la minería ilegal han contaminado las cuencas hidrográficas con mercurio, en ríos de importancia nacional como el Atrato<sup>20</sup> (Chocó), el Vichada (Meta), el Acandí (Chocó), el Caquetá (Caquetá), el Yarí (Amazonas) el Arroyohondo (Valle del Cauca), el Simití (Santander), el Barbaçoas (Nariño) y el Puerto Berrío (Magdalena).

En materia de pasivos ambientales, en 2015 se identificaron 1.843 áreas en sospecha de constituir estos pasivos, de las cuales solo el 16 % tiene alguna intervención (MinAmbiente, 2016), problemática que aún no cuenta con los instrumentos necesarios para su gestión. Finalmente, se destaca que el país es un consumidor neto de sustancias químicas de uso industrial, pero su uso inadecuado ocasionó más de 600 intoxicaciones, en promedio semanal, en 2015 (INS, 2016) y 1.569 eventos tecnológicos<sup>21</sup> de 2008 a 2013 (DNP, 2016a). La aprobación de la Política de Gestión del Riesgo asociado al Uso de Sustancias Químicas<sup>22</sup> y la prohibición del uso del mercurio en la Ley 1658 de 2013 son avances importantes. Sin embargo, todavía persisten vacíos para el desarrollo de evaluaciones de riesgos ambientales y de salud.

### c. Economía circular

Una economía productiva, eficiente y sostenible también requiere esquemas de economía circular que permitan repensar, reutilizar, reparar, restaurar, remanufacturar, reducir, reproponer, reciclar y recuperar los residuos. Para esto, el país ha iniciado el proceso de transición a la economía circular, con la que se busca reducir la intensidad en el uso de materiales (que es 2,8 veces mayor que el

18 El Índice de Alteración Potencial de la Calidad de Agua (Iacal) reporta como alto y muy alto en tiempo seco, 57 subzonas hidrográficas con una extensión de 162.884 Km<sup>2</sup>, que representan el 60 % de la macrocuenca Magdalena-Cauca.

19 Indicador reportado en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

20 Reconociendo como sujeto de derechos bajo sentencia de la Corte Constitucional.

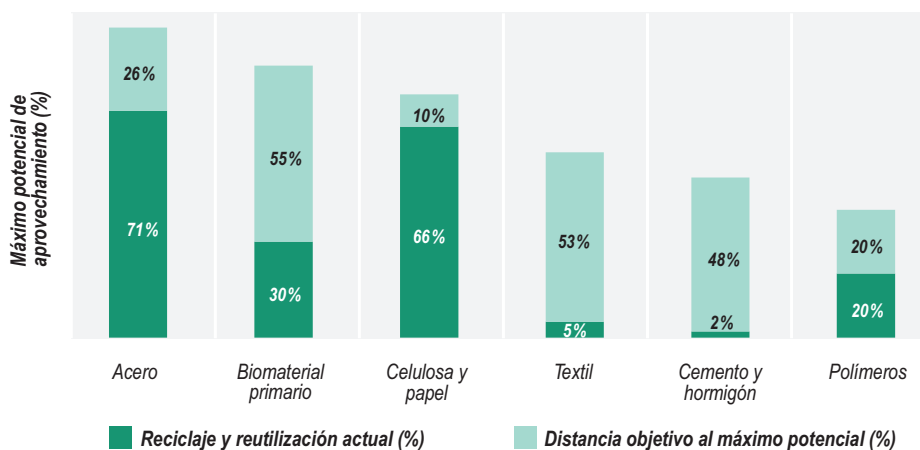
21 Son los daños o pérdidas potenciales que puedan presentarse debido a los eventos generados por el uso y acceso a la tecnología, originados en sucesos antrópicos, naturales, siconaturales, y propios de la operación (Resolución 1770 de 2013 de la UNGRD).

22 Documento CONPES 3868 de 2016: Política para la gestión del riesgo asociado al uso de sustancias químicas.

promedio de la OCDE) y aprovechar las oportunidades para incrementar el reciclaje y reutilización de los mismos, de manera que pueda darse un acercamiento a referentes internacionales (gráfica IV-1) (DNP, Fedesarrollo, GGGI & Pnuma, 2017).

La hoja de ruta para la economía circular ha sido planteada en las Políticas de Producción y Consumo Sostenible, Gestión Integral de Residuos Sólidos<sup>23</sup> y Crecimiento Verde<sup>24</sup>, acompañadas de instrumentos como el impuesto a las bolsas plásticas y diez planes de gestión de residuos posconsumo<sup>25</sup>. No obstante, un reto en la implementación de estas políticas es la vinculación del sector privado y de la academia, así como el desarrollo de condiciones habilitantes relacionadas con la gestión del conocimiento, el acceso a recursos, la infraestructura, la transición tecnológica y la innovación.

Gráfica IV-1. Brechas en reciclaje y reutilización de materiales en Colombia frente a referentes internacionales



Fuente: DNP (2018e)<sup>26</sup>.

23 Documento CONPES 3874 de 2016: Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos.

24 Documento CONPES 3934 de 2018: Política de crecimiento verde.

25 Se refiere a una estrategia en la cual los fabricantes e importadores de productos son responsables de establecer canales de devolución, a través de los cuales los consumidores pueden retornarlos cuando estos finalizan su ciclo de vida.

26 En el marco de la consultoría desarrollada en la Misión de Crecimiento Verde sobre intensidad en el uso de los materiales, se realizó el análisis de la distancia al objetivo de máximo potencial de reincorporación de materiales reciclados, a partir de los datos reportados por entidades, gremios y académicos en el país, y que, complementados con experiencias internacionales, permiten la estimación tanto de las tasas actuales como de las tasas máximas de reciclaje para cada uno de los materiales priorizados en el estudio.

## d. Financiamiento, instrumentos económicos y mercados para impulsar actividades comprometidas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático

La debilidad en el acceso a la financiación del sector privado y las barreras de mercado han limitado la transición del sector productivo hacia el desarrollo de actividades sostenibles, que mitiguen el cambio climático y reduzcan sus impactos ambientales. Aunque existen algunas iniciativas de la banca de desarrollo para financiar la reconversión de procesos productivos industriales y agropecuarios, aún se presentan dificultades para su masificación. Además, instrumentos innovadores, como los mercados de carbono, son incipientes y no permiten apalancar grandes inversiones en tecnologías y medidas que reduzcan significativamente las emisiones de carbono de las actividades productivas.

Adicionalmente, la reconversión de las actividades productivas hacia procesos más sostenibles requiere señales económicas por parte del Estado que desincentiven la contaminación ambiental. En el país no se han desarrollado tasas ambientales asociadas a la contaminación del aire; y las que existen, en materia de vertimientos puntuales al agua, necesitan ser actualizadas para fortalecer su implementación.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

Con el propósito de afianzar el compromiso de las actividades productivas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático, se establecen los siguientes objetivos: 1) avanzar hacia la transición de actividades productivas comprometidas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático; 2) mejorar la calidad del aire, del agua y del suelo para la prevención de los impactos en la salud pública y la reducción de las desigualdades relacionadas con el acceso a recursos; 3) acelerar la economía circular como base para la reducción, reutilización y reciclaje de residuos; y 4) desarrollar nuevos instrumentos financieros, económicos y de mercado para impulsar actividades comprometidas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Estos instrumentos deben considerar los lineamientos establecidos en el documento CONPES 3866 de 2016: Política Nacional de Desarrollo Productivo, en cuanto a la solución de fallas de mercado, gobierno o articulación.

## b. Estrategias

### 1) **Objetivo 1. Avanzar hacia la transición de actividades productivas comprometidas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático**

Este componente identifica las intervenciones para impulsar el uso eficiente de recursos y la reconversión de actividades hacia procesos limpios y bajos en carbono, en articulación con las políticas y estrategias nacionales de Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>28</sup>, Crecimiento Verde, Economía Circular, Adecuación de Tierras, Desarrollo Productivo, Mejoramiento del Transporte Público Urbano de Pasajeros, Plan Maestro de Transporte Intermodal, Mejoramiento de la Calidad del Aire, Gestión Integral del Recurso Hídrico, Gestión Integral del Suelo y Cambio Climático. Las intervenciones propuestas se desarrollarán en complementariedad con la estrategia de armonización y racionalización normativa para promover la excelencia ambiental por parte de los sectores productivos, establecida en la *línea D “Instituciones ambientales modernas”*, de este pacto.

#### *a) Producción agropecuaria con prácticas sostenibles*

Se realizarán las siguientes acciones, de manera complementaria a las incluidas en el *Pacto por el emprendimiento, línea E “Campo con progreso”*:

- MinAgricultura, con apoyo de MinAmbiente, impulsará la producción agropecuaria sostenible, para lo cual implementará una estrategia para la reconversión de sistemas productivos agrícolas, pesqueros y ganaderos hacia modelos sostenibles y climáticamente inteligentes. En materia de ganadería, esta estrategia incluirá el escalamiento de los programas en curso sobre la base de la adopción de la política de ganadería sostenible. Igualmente, MinAgricultura, con apoyo de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Agrosavia), centros de investigación y gremios agropecuarios, desarrollará modelos productivos agropecuarios con oferta tecnológica y mejores técnicas.
- La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) fortalecerá el enfoque ambiental y de cambio climático del servicio de extensión agropecuaria, mediante la incorporación y capacitación en mejores técnicas y prácticas que reduzcan impactos ambientales, así como el seguimiento y evaluación a las empresas prestadoras de este servicio.
- MinAgricultura definirá una metodología para focalizar y priorizar proyectos de adecuación de tierras que incluya la gestión integral del recurso hídrico, el uso de tecnologías eficientes y la planificación basada en información hidrometeorológica y de riesgos asociados con el cambio climático.

28 Documento CONPES 3918 de 2018: Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia.

## b) Transporte sostenible

Las acciones de sostenibilidad para este sector son complementarias a las incluidas en el Pacto por el transporte y la logística, línea B “Movilidad urbano-regional sostenible”; y línea C “Corredores estratégicos intermodales”, así:

- MinTransporte, con apoyo de MinAmbiente, MinHacienda, MinMinas y la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), aumentará el ingreso de vehículos limpios, para lo cual formulará e implementará una estrategia para fomentar el transporte sostenible<sup>29</sup> en los modos de transporte carretero<sup>30</sup>, férreo y fluvial, considerando la infraestructura para su operación<sup>31</sup> e incluyendo los instrumentos financieros para su desarrollo. Igualmente, formulará el programa de reemplazo de la flota oficial a vehículos eléctricos e híbridos. Por otra parte, MinTransporte ajustará los programas de desintegración y renovación del parque automotor de buses de servicio público y camiones, y con el DNP gestionará la incorporación de vehículos limpios en sistemas de transporte público cofinanciados por la Nación. Adicionalmente, MinTransporte, con MinAmbiente y MinCIT, optimizará el procedimiento de reducción de arancel para la importación de vehículos limpios<sup>32</sup>.
- MinTransporte incentivará el uso de modos más sostenibles de transporte de carga, mediante la implementación del Plan Maestro Ferroviario y del Plan Maestro de Transporte Fluvial. Frente al modo aéreo, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) implementará el Esquema de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional.
- MinTransporte fomentará la movilidad urbana sostenible, mediante la implementación de las NAMA<sup>33</sup> en transporte<sup>34</sup> para reducir viajes y priorizar modos no motorizados, incluyendo la bicicleta; y la definición de parámetros, con MinAmbiente, para la implementación de la etiqueta vehicular<sup>35</sup>.

29 Eléctricos, gas natural y ultra bajo contenido de azufre.

30 *Transporte terrestre* incluye automóvil, bicicleta, motocicleta, autobús, camión y tricimóvil.

31 Como electrolinerías y suministro de gas natural.

32 Se encuentra alineado a las recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación relacionadas con estimular el crecimiento del parque automotor híbrido y eléctrico.

33 *Nationally Appropriate Mitigation Actions*. En español, *Acciones Nacionalmente Apropriadas de Mitigación*. Son políticas, regulaciones, programas u otro tipo de acciones que reducen las emisiones de GEI de sus niveles tendenciales o *business as usual*, y que, a su vez contribuyen a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible de los países en las cuales se implementan (MinAmbiente, 2013).

34 NAMA DOT (Desarrollo Orientado al Transporte), NAMA TAnDem (sobre transporte activo y gestión de la demanda) y NAMA MovE (sobre movilidad eléctrica).

35 Esta etiqueta vehicular está orientada a definir esquemas de movilidad en función de la calidad del aire en las áreas urbanas y las emisiones generadas por los vehículos.

### *c) Impulso a las energías renovables no convencionales y a la eficiencia energética*

Se establecen las siguientes intervenciones de sostenibilidad, articuladas con las apuestas para la diversificación de fuentes energéticas y para la promoción de las políticas de gestión energética incluidas en el *Pacto por los servicios públicos, línea A “Energía que transforma”*; y en el *Pacto por los recursos minero-energéticos, línea B “Seguridad energética”*:

- MinMinas establecerá los lineamientos para incorporar sistemas de almacenamiento de energía en el sistema eléctrico, definirá un mecanismo para la gestión activa de la demanda; además, armonizará la integración de estas tecnologías en el mercado de energía mayorista, lo que permitirá incrementar la generación con energías renovables no convencionales.
- MinMinas, con apoyo de la UPME, avanzará en el despliegue de infraestructura de medición avanzada; en la evaluación del potencial del desarrollo de distritos térmicos<sup>36</sup>; en la actualización de reglamentos y esquemas de etiquetado energético (incluyendo la etiqueta vehicular y la definición de estándares de eficiencia energética para vehículos livianos nuevos y vehículos pesados, nuevos y usados); y en la evaluación de un esquema para tarifas horarias en tiempo real y nuevos modelos de negocio de comercialización minorista de energía eléctrica para aumentar la eficiencia energética en el país. Esto se complementará con el fortalecimiento de la Comisión para el Uso Racional y Eficiente de la Energía y Fuentes No Convencionales y la inclusión de metas obligatorias de eficiencia energética en el Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía.

### *d) Reconversión tecnológica para una industria sostenible y baja en carbono*

Se mejorarán el desempeño ambiental, la productividad y la competitividad de la industria de manera articulada con lo establecido en el *Pacto por el emprendimiento, línea B “Transformación empresarial”*, a través de:

- MinAmbiente, con apoyo de MinCIT, actualizará las guías ambientales para fortalecer la gestión, manejo y desempeño ambiental de la industria; y bajo el liderazgo de MinCIT, con apoyo de MinAmbiente, se implementará una estrategia para el desarrollo de proyectos de reconversión e innovación tecnológica en la industria con viabilidad ambiental, técnica y financiera.
- MinCIT, con apoyo de la UPME y MinMinas, implementará una estrategia interinstitucional para la gestión energética del sector industrial que contribuya a la reducción de emisiones de GEI de la industria. Esta estrategia se complementará con los esfuerzos realizados por MinCIT, en coordinación con MinAmbiente y MinTransporte, para gestionar recursos e implementar las acciones que fomenten el consumo energético eficiente y optimicen las operaciones logísticas y de transporte de carga en la industria. De igual manera, para contribuir a la reducción de emisiones de contaminantes criterio generadas por el sector industrial, MinAmbiente, con apoyo de MinCIT, desarrollará portafolios con las mejores técnicas disponibles y prácticas ambientales en sectores priorizados, de acuerdo con la problemática de calidad del aire.

36 Está acción estará articulada con el desarrollo de iniciativas de clúster, de acuerdo con lo establecido en el *Pacto por el emprendimiento, línea B “Transformación empresarial”*.

### *e) Provisión de edificaciones e infraestructura sostenible*

Se realizarán las siguientes intervenciones, de manera articulada con lo establecido en el *Pacto por la equidad*, línea E “Vivienda”:

- MinVivienda avanzará en el desarrollo de las recomendaciones establecidas en el documento CONPES 3919 de 2018 de edificaciones sostenibles, para lo cual tendrá en cuenta el análisis de impacto normativo de la definición de los precios de la VIS y la VIP.
- MinVivienda promoverá infraestructura de agua potable y alcantarillado sostenible, para lo cual desarrollará una herramienta para cuantificar pérdidas en los sistemas de acueducto y priorizar la renovación de infraestructura y redes; así mismo, formulará lineamientos para sistemas urbanos de drenaje sostenible y los aplicará en un proyecto realizado en una región con escasez hídrica.
- MinAmbiente, MinVivienda y el DNP promoverán el desarrollo territorial sostenible, mediante la formulación e implementación de una estrategia nacional de ciudades y cambio climático que incluya portafolios de proyectos de mitigación y adaptación bancables alineados con las metas nacionales. La gestión para la consecución de recursos y la implementación de la NAMA Hábitat, bajo la coordinación de MinVivienda, será parte de este proceso.

### *f) Compromiso sectorial con la mitigación del cambio climático*

Con miras al cumplimiento de las metas de cambio climático de la NDC<sup>37</sup> de Colombia, se propone la siguiente acción:

- MinAgricultura, MinTransporte, MinMinas, MinVivienda, MinCIT y MinAmbiente implementarán las medidas y acciones para asegurar que al final del cuatrienio se avance, de manera medible y consistente, con la trayectoria de reducción de emisiones de GEI propuesta por Colombia, en el cumplimiento de la meta de mitigación del 20 % de cada sector al año 2030, en consonancia con los Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS). De manera complementaria, establecerán las regulaciones y estrategias que permitan profundizar y masificar dichas medidas y acciones; e implementarán otras que se consideren necesarias para este fin en el siguiente cuatrienio.

## **2) Objetivo 2. Mejorar la calidad del aire, del agua y del suelo para la prevención de los impactos en la salud pública y la reducción de las desigualdades relacionadas con el acceso a recursos**

Este componente se enfoca en definir las intervenciones para mejorar la calidad del aire, del agua y del suelo deterioradas por los impactos de las actividades productivas, con el fin de prevenir los efectos en la salud pública y reducir las desigualdades relacionadas con el acceso a recursos, y alineadas con la formulación e implementación de la Política Integral de Salud Ambiental.

<sup>37</sup> Contribución Nacionalmente Determinada, por sus siglas en inglés. Se refiere al conjunto de compromisos definidos por cada país para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en una magnitud y periodo específicos. Son presentados ante la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático como la contribución del país al compromiso global de mitigación, en el marco del Acuerdo de París.



### ***a) Mejor calidad del aire para proteger la salud***

Para avanzar hacia este propósito:

- MinAmbiente actualizará los estándares de emisión de fuentes móviles hasta llegar a EURO VI, y con MinMinas reglamentará el contenido de azufre en los combustibles para reducir la contaminación atmosférica en Colombia, en el marco de las Agendas Estratégicas Intersectoriales que se proponen en la *línea D “Instituciones ambientales modernas”*, de este pacto. Para verificar el cumplimiento de estos estándares, MinTransporte implementará un programa para mejorar la operación, los métodos de medición, la cobertura y el control de los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA) y reducir la evasión de la revisión técnico-mecánica y de gases.
- MinAmbiente, en coordinación con las autoridades ambientales, establecerá el programa nacional de sustitución de estufas de leña por estufas eficientes.
- MinAmbiente, con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), pondrá en marcha un programa para mejorar la cobertura y disponibilidad de información de emisiones y calidad del aire y apoyará a las autoridades ambientales en el fortalecimiento al control y vigilancia de las emisiones con acciones estratégicas focalizadas en cinco ciudades críticas, lo que contemplará un programa de capacitación para mejorar la formulación e implementación de planes de prevención, reducción y control de la contaminación del aire, así como mecanismos para la participación ciudadana y la denuncia de fuentes contaminantes.

### ***b) Reducción de la presión y mejoramiento de la calidad del recurso hídrico***

Se establecen las siguientes acciones:

- MinAmbiente promoverá la implementación del Plan Hídrico Nacional, de manera coordinada con las autoridades ambientales, el Ideam y sectores prioritarios, con énfasis en los programas de regulación hídrica, de aguas subterráneas, de legalización de usuarios, de investigación y de monitoreo del recurso hídrico (aguas superficiales, subterráneas y marinas). Este último se impulsará con el apoyo del Servicio Geológico Colombiano (SGC), el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar) y la Dirección General Marítima (Dimar). De manera complementaria, MinAmbiente, con apoyo del Ideam, diseñará los módulos de consumo del agua y huella hídrica para sectores prioritarios. La información sobre la huella hídrica será usada para la definición de un *ranking* de usuarios y el desarrollo de acciones estratégicas focalizadas en su inclusión en los empaques de productos.
- MinVivienda optimizará el tratamiento de aguas residuales municipales incorporando en el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS) lineamientos para nuevas tecnologías y regulando la prestación regional de este servicio a través de la desintegración vertical. Adicionalmente, MinAmbiente implementará un programa para fortalecer la capacidad de las autoridades ambientales en el control y vigilancia de vertimientos con acciones estratégicas focalizadas en la jurisdicción de cinco autoridades ambientales. Finalmente, para continuar con la implementación de la estrategia de saneamiento del río

Bogotá<sup>38</sup>, MinAmbiente liderará la creación de la Gerencia Estratégica de Cuenca y del Fondo Común de Cofinanciación para su desarrollo; este último, con el apoyo de MinHacienda.

### c) *Gestión de pasivos ambientales<sup>39</sup> y del suelo*

Se plantean las siguientes intervenciones:

- MinAmbiente, con apoyo de MinMinas, MinVivienda, MinCIT y MinAgricultura, implementará el programa de gestión de pasivos ambientales, para lo cual se presentará el proyecto de ley con los aspectos jurídicos para el desarrollo del programa. Igualmente, se diseñarán y adoptarán los protocolos y guías técnicas de identificación, prevención e intervención de pasivos ambientales<sup>40</sup>, el plan de acción con las prioridades de intervención, el sistema de información, y, con el apoyo de MinHacienda, la estrategia financiera que incluya recursos del Sistema General de Regalías y una subcuenta del Fondo Nacional Ambiental.
- MinAmbiente con apoyo de MinAgricultura, el Ideam, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), generará conocimiento sobre el estado físico y químico del suelo.

### d) *Gestión de sustancias químicas y residuos peligrosos*

Para reducir los riesgos en la salud y el ambiente, se avanzará en:

- MinAmbiente, MinSalud, MinTrabajo y MinCIT implementarán el Programa de Gestión de Sustancias Químicas de Uso Industrial; y MinTrabajo, con MinSalud, MinVivienda y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), implementará el Programa de Prevención de Accidentes Mayores. Para medir el desempeño de los sectores asociado a la implementación de estos programas, MinAmbiente, con el Ideam, implementará gradualmente el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC)<sup>41</sup>.
- MinAmbiente, MinMinas, MinCIT, MinSalud y MinDefensa fortalecerán las estrategias encaminadas a la eliminación del uso del mercurio y otras sustancias que afecten la salud y el ambiente. Para esto, implementarán el Plan Único Nacional de Mercurio, y bajo el liderazgo de MinMinas se desarrollará la certificación para el oro legalmente extraído. De manera complementaria, MinAmbiente llevará a cabo un plan para la eliminación del consumo de sustancias agotadoras de la capa de ozono.

38 Fallo sobre la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá, en Sentencia del 28 de marzo de 2014, del Consejo de Estado, Sección Primera, expediente AP-9479.

39 Pasivo ambiental es el impacto ambiental negativo, susceptible de ser medido, ubicado y delimitado geográficamente, que se identifica con posterioridad a la finalización de la actividad, obra o proyecto que lo provocó, que genera un nivel de riesgo no aceptable para la salud humana o el ambiente, de acuerdo con lo establecido por las autoridades ambientales, y para cuyo control no hay un instrumento ambiental vigente.

40 Se priorizarán los pasivos ambientales ocasionados por minería, hidrocarburos, disposición final de residuos, industria y agricultura. Esta acción se articulará con el plan de acción para el cierre de botaderos a cielo abierto liderado por MinVivienda, con el plan de cierre de minas de MinMinas y con otros instrumentos desarrollados por los sectores ambiente y minero-energético. Igualmente, se reconocerán las metodologías y análisis realizados por otras instituciones nacionales e internacionales para la identificación, remediación y valoración económica de pasivos ambientales.

41 Se encuentra alineado con las recomendaciones de la OCDE en materia de gestión de sustancias químicas.

### 3) Objetivo 3. Acelerar la economía circular como base para la reducción, reutilización y reciclaje de residuos

Esta sección aborda el posicionamiento de la economía circular para fomentar la reducción, el reciclaje y la reutilización de los residuos y materiales, así como el uso eficiente de recursos, con intervenciones complementarias a las establecidas en el *Pacto por los servicios públicos, línea B “Agua limpia y saneamiento básico adecuado”*; y en el *Pacto por la descentralización, línea C “Desarrollo urbano y Sistema de Ciudades (SC)”*. De la misma manera, esta sección se encuentra articulada con las Políticas para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, Crecimiento Verde, Edificaciones Sostenibles y Cambio Climático.

#### a) Fomento a la economía circular en procesos productivos<sup>42</sup>

Para fomentar una economía circular que genere valor para la economía y las empresas, al tiempo que se minimicen el uso de recursos y los impactos ambientales, con un enfoque integral de cadenas de valor, se avanzará en:

- MinCIT y MinAmbiente definirán la estrategia nacional de economía circular dirigida al sector industrial, que incorpore ecodiseño<sup>43</sup>, ecoinnovación<sup>44</sup> y simbiosis industrial<sup>45</sup>; y liderarán su implementación en cuatro sectores, lo que se complementará con el diseño de incentivos para la logística inversa en el sector privado, de manera articulada con las acciones adelantadas en la materia por parte de MinTransporte y MinAmbiente. Adicionalmente, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), con el apoyo de MinAmbiente y MinCIT, desarrollará proyectos de investigación sobre potenciales usos productivos para materiales de difícil aprovechamiento.
- MinAmbiente establecerá un mecanismo para mejorar la cobertura y efectividad del ecoetiquetado y del Sello Ambiental Colombiano para su posicionamiento en mercados internacionales; propondrá, en coordinación con MinCIT, criterios de sostenibilidad sobre la base de homologación para productos importados priorizados; y definirá directrices para las compras públicas de productos que incorporen criterios de ecodiseño y con alto porcentaje de materiales reciclados.
- MinAmbiente modificará, a partir de la evaluación de la normatividad vigente, la reglamentación sobre reúso del agua tratada, teniendo en cuenta criterios e información técnica

42 Se encuentra alineado con las recomendaciones de la OCDE en materia de gestión integral de residuos.

43 Corresponde al diseño que busca reducir el impacto ambiental de los productos (incluido el consumo de energía) a lo largo de todo su ciclo de vida (DNP, 2018b).

44 El Observatorio de Ecoinnovación de la Unión Europea (2010) la define como “la introducción de cualquier producto nuevo o significativamente mejorado (bien o servicio), proceso, cambio organizativo o solución de marketing, que reduce el uso de recursos naturales (incluidos los materiales, energía, agua y tierra) y disminuye la liberación de sustancias nocivas a lo largo de su ciclo de vida” (Cepal, 2017).

45 La simbiosis industrial es el flujo de recursos de subproductos entre uno o más actores de la industria, con el fin de preservar recursos. Se trata de un subconjunto de la ecología industrial, especialmente concentrado en el intercambio de materiales y energía (Pnuma, 2009).

aportada por los sectores; y, de manera articulada con MinCIT y MinVivienda, impulsará la transferencia de tecnologías para este fin. Adicionalmente, elaborará un instrumento técnico con los lineamientos para potencializar el uso del agua lluvia, con énfasis en zonas con estrés hídrico.

- MinAmbiente evaluará la efectividad de los programas de responsabilidad extendida del productor con más de cinco años de implementación, analizará la inclusión de nuevas corrientes de residuos y establecerá los mecanismos para monitorear la gestión de estos residuos<sup>46</sup>. Adicionalmente, MinAmbiente, de manera conjunta con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), reglamentará los sistemas de recolección y gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE).
- MinAmbiente implementará una estrategia para promover la economía circular de la corriente de plásticos y otros materiales de un solo uso con acciones estratégicas focalizadas en zonas costeras e insulares, de manera articulada con el desarrollo del programa posconsumo de envases y empaques. Se fomentarán la investigación y la innovación para el desarrollo de envases y empaques con criterios de sostenibilidad, y se identificarán los mecanismos e incentivos para la entrega de estos residuos por parte de la ciudadanía.

### *b) Aumento del aprovechamiento, reciclaje y tratamiento de residuos*

Para este propósito:

- MinVivienda, con apoyo de MinAmbiente, fomentará el aprovechamiento, reciclaje y tratamiento de residuos, para lo cual definirá criterios para la ubicación de infraestructura de recuperación de materiales y avanzarán en la implementación de proyectos tipo para su financiación con enfoque de cierre de ciclos. Adicionalmente, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) incluirá los costos ambientales y la remuneración del aprovechamiento y el tratamiento en los marcos tarifarios.
- MinVivienda establecerá los lineamientos en el RAS para el aprovechamiento de biosólidos y biogás generados en el tratamiento de aguas residuales municipales; y con el apoyo de la UPME, promoverá su implementación.
- MinVivienda ajustará el reglamento colombiano de construcción sismorresistente para viabilizar el uso de agregados reciclados de concreto y pétreos mixtos en la construcción de infraestructura y generará instrumentos de promoción y aplicación.

---

<sup>46</sup> Se encuentra alineado a las recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación relacionadas con la eficiencia en la implementación de los planes de gestión de residuos posconsumo.

#### **4) Objetivo 4. Desarrollar nuevos instrumentos financieros, económicos y de mercado para impulsar actividades comprometidas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático**

Este componente está orientado a habilitar mecanismos de financiamiento y a desarrollar instrumentos económicos y de mercado, para impulsar actividades comprometidas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático, así como para potencializar las oportunidades de negocio a partir de un sistema de comercio de emisiones de GEI.

##### *a) Instrumentos financieros para incentivar el sector productivo en su transición a la sostenibilidad*

Se avanzará en:

- MinMinas establecerá los lineamientos para la participación de los agentes del sector de servicios energéticos en el mercado de eficiencia energética.
- El Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex), Findeter y otras entidades financieras facilitarán el acceso a recursos financieros de crédito, para que las industrias incorporen mejores tecnologías y prácticas ambientales, buscando la transición hacia la sostenibilidad. De la misma manera, MinAgricultura desarrollará instrumentos de financiación para la implementación de proyectos productivos agropecuarios sostenibles, y ajustará aquellos que financien actividades intensivas en el uso de recursos y que generen impactos ambientales; adicionalmente, en coordinación con el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), revisará y ajustará los incentivos existentes para fomentar la agricultura ecológica y agroecológica.
- El DNP, con apoyo de MinAmbiente y MinHacienda, desarrollará la metodología para fortalecer el seguimiento a las inversiones en cambio climático, incluidos los bonos verdes y otros instrumentos económicos, así como las inversiones climáticas internacionales encaminadas hacia el cumplimiento de la NDC.

##### *b) Financiación para la mitigación del cambio climático*

Para incentivar el sector privado en la reducción de emisiones de GEI, se avanzará en:

- MinHacienda, MinAmbiente y el DNP implementarán la estrategia de financiamiento climático que incluya la identificación de nuevos esquemas financieros e instrumentos fiscales y no fiscales y de mercado, para impulsar el desarrollo de programas, proyectos y medidas de reducción de emisiones de GEI y uso eficiente de recursos en todos los sectores productivos. Este proceso incluirá el análisis de los instrumentos fiscales existentes, como el impuesto al carbono, para identificar y proponer las modificaciones que permitan ampliar su alcance y mejorar su implementación. En el desarrollo de estas iniciativas, se promoverá la participación del sector privado.






- MinAmbiente, con apoyo del DNP y el Ideam, reglamentará la ley de cambio climático<sup>47</sup> y desarrollará mecanismos de mercado para el cumplimiento de las metas de cambio climático, para lo cual diseñará el programa nacional de cupos transables de emisión de GEI armonizado con los instrumentos económicos existentes, como el impuesto al carbono. Esto se realizará paralelamente al diseño del componente de contabilidad de reducciones de emisiones y remociones de GEI corporativas en el marco del sistema de monitoreo, reporte y verificación de las acciones de mitigación, lo que será complementario a lo estipulado en la *línea D* “Instituciones ambientales modernas” de este pacto.

### c) *Tasas ambientales*
















Reducir las presiones al ambiente, producto del desarrollo de actividades productivas, requiere un trabajo intersectorial en torno a los instrumentos económicos que incentiven la adopción de buenas prácticas y tecnologías limpias. Así, bajo las Agendas Estratégicas Intersectoriales:

- MinAmbiente, con apoyo de MinVivienda, MinAgricultura, MinCIT y MinMinas, establecerá programas para la implementación efectiva de las tasas ambientales, incluyendo las tasas por uso del agua y retributiva por vertimientos puntuales; y entre MinAmbiente y MinTransporte se reglamentará la tasa de emisiones por fuentes móviles. Adicionalmente, MinAmbiente, con apoyo del Ideam, desarrollará un esquema de monitoreo y evaluación de la eficiencia e impacto en la implementación de la tasa por uso del agua y la tasa retributiva.

## 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Áreas con sistemas de producción ganadera bovina sostenible	72.000 ha	147.000 ha		 
<b>Transporte</b>	Vehículos eléctricos registrados en el RUNT	1.695 (2016)	6.600		

47 Ley 1931 de 2018, “por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”.

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Minas y Energía</b>	Intensidad energética	3,70 (terajulios/mil millones de pesos 2005)	3,43 (terajulios/mil millones de pesos 2005)		
<b>Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>	Tasa de reciclaje y nueva utilización de residuos	8,7%	12%		
<b>Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>	Residuos peligrosos y especiales sujetos a gestión posconsumo	218.427 ton	565.995 ton		 
<b>Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>	Reducción acumulada de las emisiones de Gases Efecto Invernadero, con respecto al escenario de referencia nacional*(T)	0 millones de tCO <sub>2</sub> eq	36 millones de tCO <sub>2</sub> eq		 
<b>Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>	Puntos de monitoreo con Índice de Calidad de Agua (ICA) malo**	29	20		
<b>Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>	Porcentaje de estaciones de calidad del aire que registran concentraciones anuales por debajo de 30 µg/m <sup>3</sup> de partículas inferiores a 10 micras (PM <sub>10</sub> )***	22%	35%		 

\*La meta podrá ser ajustada en caso de presentarse una modificación del año base de la contribución nacionalmente determinada.

\*\*Los puntos de monitoreo se priorizarán de acuerdo con la problemática.

\*\*\*Las estaciones de calidad de aire se priorizarán de acuerdo con la problemática.

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## B. Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación

Esta línea define acciones estratégicas para potencializar la conservación de la biodiversidad a través de su uso sostenible. Lo anterior permite apalancar oportunidades para desarrollar alternativas productivas económicas incluyentes y basadas en el capital natural, para que los habitantes del territorio nacional puedan producir conservando y conservar produciendo.

Actualmente, algunos de los mayores problemas socioambientales del país son la deforestación, la degradación de los ecosistemas y la subsecuente pérdida de biodiversidad. Evidencia de lo anterior es que en 2017 cerca de 219.000 hectáreas fueron deforestadas<sup>48</sup>; y en los últimos 20 años, el 17 % del área de páramos del país se perdió (Ideam, MinAmbiente, 2018; WWF, 2017). Se tiene evidencia de que este problema es causado por la expansión desordenada de la frontera agrícola, el acaparamiento de tierras y las debilidades para ejercer control territorial; especialmente, frente al aumento de actividades ilegales asociadas a la extracción y explotación ilícita de minerales, los cultivos de uso ilícito y la extracción ilícita de recursos forestales.

Del mismo modo ocurre con la expansión de la infraestructura, la cual se encuentra desarticulada con la planeación estratégica del país en zonas no intervenidas, generando efectos indirectos que conducen a la transformación de las coberturas naturales. Adicionalmente, este problema tiene causas subyacentes asociadas a factores políticos, normativos, tecnológicos, entre otros; pero, en especial, ligadas a la dificultad de brindar alternativas productivas sostenibles a la población, que permitan la convivencia entre las distintas formas de producción y el uso eficiente de la biodiversidad, del capital natural y la apropiación del territorio (Ideam, MinAmbiente, 2018).

Teniendo en cuenta lo anterior, se reconoce la necesidad de avanzar en una agenda ambiental que consolide la biodiversidad como activo estratégico de la Nación, para que la conservación de este capital natural sea una oportunidad para la generación de riqueza, y no fuente de conflictos en los territorios. Esta agenda conducirá a que la riqueza natural sea la base del desarrollo sostenible del país.

### 1. DIAGNÓSTICO

Colombia ocupa el primer lugar en el mundo en biodiversidad por unidad de área<sup>49</sup>. El 52 % de su territorio está cubierto por bosques<sup>50</sup>; alberga casi 3 millones de hectáreas con páramos, 22 millones en humedales, 710.000 de bosque seco y 299.000 de manglares (Bello *et al.*, 2014); cuenta con

48 El 5,6 % de la deforestación se registró en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

49 62.829 especies registradas en el Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia (SIB), de las cuales solo se ha catalogado el 15 % (SiB, 2017; DNP, 2018).

50 La Amazonia y el Pacífico albergan el 76 % de los bosques del país. El 46,1 % de la superficie boscosa se encuentra en resguardos indígenas, y el 7,3 %, en territorios de comunidades negras.



3.330 km de línea de costa y con 892.102 km<sup>2</sup> de aguas jurisdiccionales, con ecosistemas de alta biodiversidad (Invemar, 2018). Estas condiciones facilitarán convertir la biodiversidad en un activo estratégico de la Nación, que sustenta los modos de vida de la población y una parte significativa del aparato productivo del país, que brinda oportunidades para generar negocios incluyentes e innovadores basados en el capital natural.

Sin embargo, la deforestación y la degradación de los ecosistemas han aumentado en los últimos años, generando pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos, además de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI). La transformación de ecosistemas ha incrementado los conflictos socioambientales en el territorio; especialmente, en regiones con áreas ambientales estratégicas, dejando en evidencia debilidades y grandes retos de coordinación y de ejecución de recursos destinados por parte del Estado.

## a. Deforestación y degradación de ecosistemas

Entre 2005 y 2015 se perdieron 1,5 millones de hectáreas de bosque, y en los dos últimos años se deforestaron 178.000 y 219.000 hectáreas<sup>51</sup> adicionales, respectivamente (gráfica IV-2 y mapa IV-1). La mayor pérdida de ecosistemas boscosos se presentó en la Amazonia, el Pacífico y los Andes, territorios con suelos de aptitud forestal y vocación de protección, donde se ha identificado la necesidad de priorizar acciones del Estado para ejercer control territorial y llevar a cabo inversiones para su desarrollo social y económico. Lo anterior se ve limitado ante la ausencia de información oficial predial y de tenencia de la tierra (Ideam, MinAmbiente, 2018).

Varios factores explican el aumento en la deforestación, pero existe consenso en cuanto a que la apropiación de tierras y la expansión de la frontera agrícola son las principales causantes de la transformación de los ecosistemas. Es así como entre 2005 y 2012 el 50 % del área deforestada se transformó en pastizales; gran parte, destinados a ganadería. Otro factor es la debilidad en el control de actividades especialmente asociadas a la extracción ilícita de minerales<sup>52</sup>, cultivos de uso ilícito<sup>53</sup>, tráfico de fauna y flora y acaparamiento de tierras. Adicionalmente, la ampliación de la infraestructura para transporte, minería e hidrocarburos desarticulada de la planeación estratégica del país es otro factor que genera indirectamente la colonización y migración de la población hacia zonas de alta biodiversidad, así como los incendios forestales, que, en muchos casos, se producen para facilitar la colonización y acaparar tierras (Ideam, MinAmbiente, 2018).

51 Según el Ideam, el 54 % de la deforestación ocurrida entre 2014 y 2015 ocurrió en 76 municipios (Gonzales *et al.*, 2016).

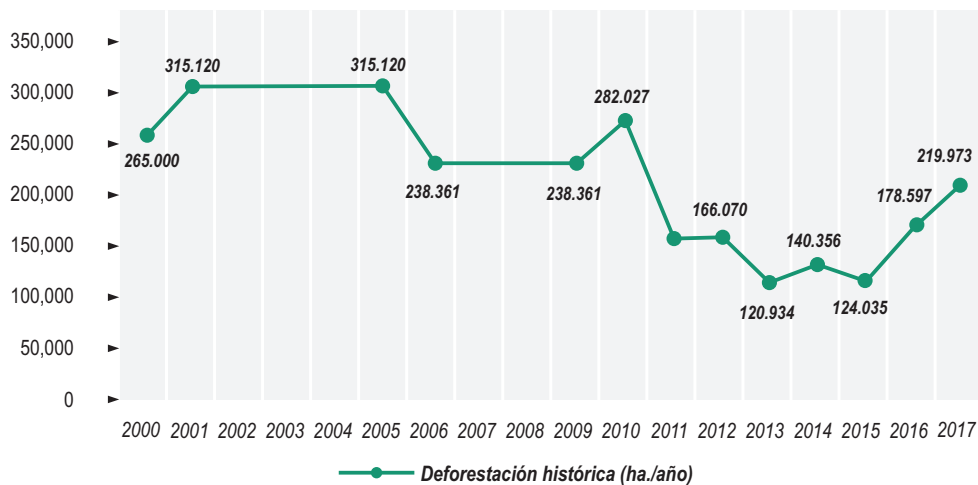
52 A esta actividad se le atribuye el 7 % de la deforestación total en el 2015, con mayor concentración en Antioquia (33 %) y Chocó (46 %) (Gonzales *et al.*, 2016).

53 Entre 2005 y 2014, los cultivos de uso ilícito fueron la causa de deforestación de 17.562 hectáreas, impacto concentrado en Norte de Santander, Nariño, Cauca, Caquetá y Putumayo (Gonzales *et al.*, 2016).

Aunque las anteriores dinámicas se presentan a lo largo del territorio nacional, se identifica que en los 170 municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)<sup>54</sup>, estos fenómenos son alarmantes. El 25 % de su área presenta conflictos por uso del suelo y en 2017 concentraron el 84 % de la deforestación nacional. No obstante, aún mantienen un importante capital natural por conservar, ya que tienen el 40 % del área de bosque del país y albergan el 23 % del territorio protegido con áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) (DNP, 2016).

La transformación de otros ecosistemas estratégicos también resulta preocupante. Se estima que en 20 años se perdió el 17 % del área de páramos, con el agravante de que estos abastecen el 70 % del agua que consume la población colombiana. Lo mismo ocurre con el bosque seco, del cual solo se mantienen 720.000 hectáreas de los 9 millones que existían, y con los manglares, cuya pérdida ha conllevado desproteger las costas, aumentando su vulnerabilidad a eventos climáticos, a la erosión y a la disminución en el número de especies y poblaciones de las que dependen las comunidades. De igual manera, se ha perdido el 35 % de los humedales en los últimos 30 años por actividades extractivas y por la expansión desordenada de la frontera agrícola y urbana (WWF, 2017). En el caso de los ecosistemas marinos, el aprovechamiento inadecuado y la contaminación han diezmando su biodiversidad y los recursos pesqueros, con especial afectación de los arrecifes de coral<sup>55</sup> (Invemar, 2018).

Gráfica IV-2. Deforestación histórica, 2000-2017

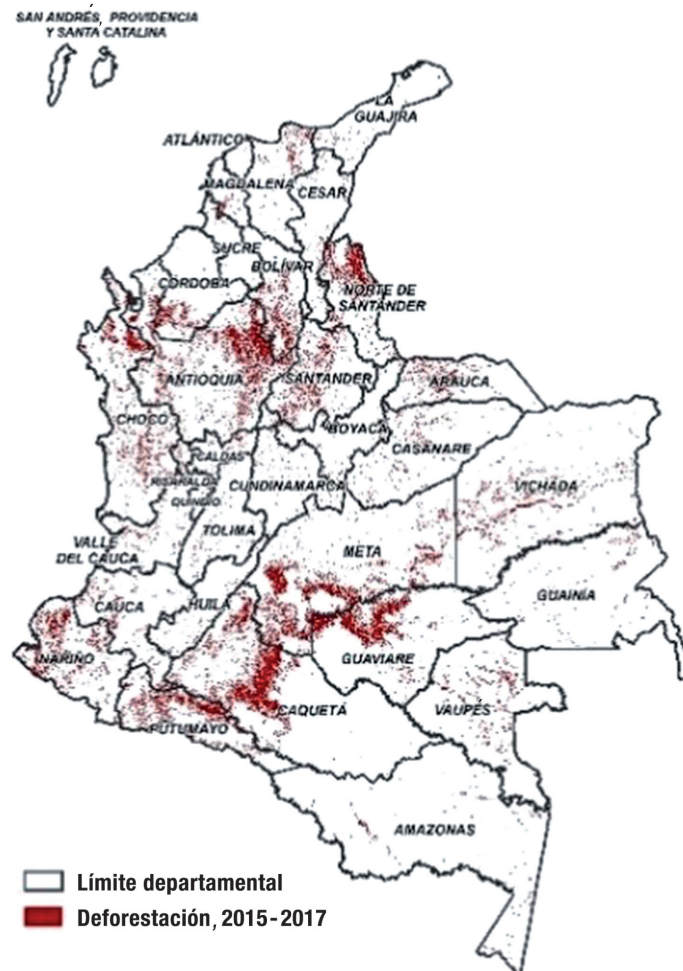


Fuente: Ideam (2018c).

54 El Decreto 893 de 2017 definió 170 municipios donde se implementarán los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Por su parte, en el Pacto por la construcción de paz se resalta la importancia de focalizar estrategias para reducir la deforestación y degradación de ecosistemas.

55 Su conservación se encuentra enmarcada en una de las Metas de Aichi, a través de la cual se busca la reducción de las presiones antropógenas y la vulnerabilidad ante el cambio climático y la acidificación de los océanos.

Mapa IV-1. Deforestación, 2015-2017



Fuente: Ideam (2018).

Los anteriores problemas han tenido lugar a pesar de los compromisos internacionales establecidos por el país para reducir la deforestación<sup>56</sup> y de las políticas ambientales que se han formulado para gestionar la biodiversidad, las áreas protegidas, los bosques, el recurso hídrico y el cambio climático<sup>57</sup>, que ahora exigen enfatizar y articular los esfuerzos para su implementación

56 Colombia se comprometió a reducir a cero la deforestación neta para 2030, aumentar el patrimonio de áreas terrestres protegidas al 17 % y marinas al 10 %; y, con la Declaración Conjunta de Intención, se espera recibir hasta USD 300 millones de Noruega, Alemania, Reino Unido e Irlanda del Norte.

57 Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE), Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PGIRH), Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB), Plan Nacional de Restauración, Política Nacional de Cambio Climático, Política de Gestión Ambiental Urbana, Visión Amazonia, Programa Colombia Bio y Programas Regionales de Negocios Verdes.

efectiva. De manera análoga, el Estado ha hecho énfasis, a través de normas<sup>58</sup>, políticas<sup>59</sup> y acuerdos internacionales<sup>60</sup>, en la necesidad de realizar una gestión integral hacia territorios con áreas ambientales estratégicas, por lo que se requiere materializar esfuerzos coordinados e integrales que fomenten el uso sostenible del capital natural.

Gran parte del capital natural se encuentra representado en las áreas que conforman el Sinap<sup>61</sup>. Esto significa un reto para el país, que tiene que gestionar la conservación de 31 millones de hectáreas. Sin embargo, en 2017 se identificaron 8.359 hectáreas de cultivos de uso ilícito en 17 parques nacionales naturales. Cerca de 25.000 familias habitaban allí, muchas en condiciones de vulnerabilidad, con mayor concentración en los parques nacionales Tinigua, Macarena y Farallones (PNN, 2018).

Ahora bien, con el fin de superar los desafíos y dinamizar las oportunidades que representa el uso sostenible de la biodiversidad, se requiere la implementación integral de políticas públicas que partan de la premisa de producir conservando y conservar produciendo. Para lo anterior, los incentivos a la conservación y los pagos por servicios ambientales (PSA) surgen como mecanismos para reconocer las acciones de conservación, y la bioeconomía, la economía forestal, el turismo sostenible y los negocios verdes, como alternativas productivas que permiten el uso sostenible del capital natural. Así mismo, este esfuerzo requiere el fortalecimiento de la educación ambiental, la apropiación social de los territorios y de la cultura ciudadana sostenible.

## b. Incentivos a la conservación y pago por servicios ambientales

Si bien existen políticas que reconocen las acciones de conservación mediante los PSA, actualmente solo en 65.000 hectáreas se emplea este mecanismo<sup>62</sup>, debido a restricciones financieras que han limitado la asistencia técnica a entidades territoriales para estructurar proyectos y para monitorear los efectos de su ejecución. Así mismo, para la gestión de las causas de la deforestación y degradación de ecosistemas, se requiere generar nuevos modelos de incentivos financieros y económicos que consoliden alternativas productivas sostenibles y un mantenimiento de las áreas ambientales estratégicas de la Nación. Estos se convierten en factores de diferenciación en mercados y en motores para el desarrollo local y regional.

---

58 La Ley 1930 de 2018 estableció como ecosistemas estratégicos los páramos y fijó directrices para propender por su integridad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento.

59 Sentencias sobre la Amazonia, el páramo de Pisba y el río Atrato, normatividad especial para el Chocó, la Sierra Nevada de Santa Marta, documento CONPES 3915 Lineamientos de política y estrategias para el desarrollo regional sostenible del Macizo Colombiano.

60 Acuerdos internacionales de ecosistemas RAMSAR, reservas de la biosfera y patrimonios naturales de la humanidad.

61 17,7 millones de hectáreas en el área continental y 12,7 millones de hectáreas en el área marina a 2018.

62 Su implementación se enmarca en el CONPES 3886 Lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios ambientales para la construcción de paz (DNP, 2017), el Decreto Ley 870 de 2017 y el Decreto 1007 de 2018.

## c. Productos y servicios basados en el uso de la biodiversidad

Para consolidar la biodiversidad como un activo estratégico de la Nación, es necesario impulsar actividades económicas que hagan un uso sostenible del capital natural. Una de estas actividades es la bioeconomía<sup>63</sup>, que busca generar valor tecnológico a partir de recursos biológicos, genéticos y sus derivados, desarrollando nuevas cadenas de valor que contribuyan a la diversificación de la oferta exportadora del país. A la fecha solo existen 305 empresas colombianas consolidadas para desarrollar productos bioinnovadores (Biontropic, EAFIT y SILO, 2017); y de los 264 contratos de acceso a recursos genéticos, solo 10 tienen una finalidad comercial.

Por su parte, los negocios verdes<sup>64</sup> diversifican la economía nacional y generan oportunidades de empleo, potenciando las ventajas comparativas y competitivas de las regiones. Se estima que en 2017 los 423 negocios verdes verificados por la autoridad ambiental generaron alrededor de \$ 118.000 millones y 6.000 empleos. Consolidar su potencial requiere instrumentos de financiamiento, formación técnica y tecnológica, apalancamiento comercial e inclusión en cadenas de valor (MinAmbiente, 2018a).

En el caso de la economía forestal, el reto es similar al anterior y se requiere fomentar su desarrollo integral y sostenible para que sea una fuente de riqueza en los territorios. A pesar de que Colombia tiene 7,5 millones de hectáreas con aptitud alta para plantaciones forestales con fines comerciales, solo se utilizan 450.000 hectáreas (UPRA, 2018), con un aporte al PIB, en 2017, del 0,79 % (DANE, 2018b), mientras que en Chile su aporte fue del 2,3 % (Banco Central de Chile, 2017)<sup>65</sup>.

Además, Colombia cuenta con potencial para el desarrollo del turismo sostenible<sup>66</sup>, cuya evidencia fue el aumento en el 70 % del número de visitantes a las áreas protegidas entre 2015 y 2017. Lo anterior ratifica un incremento del reconocimiento de la población sobre la importancia de las áreas protegidas y, por lo tanto, grandes retos para coordinar las acciones del Estado en la producción de bienes y servicios de este tipo; especialmente, en términos de capacitación, conectividad, infraestructura sostenible y capacidad de carga (PNN, 2017).

---

63 Entendida como la economía que gestiona eficiente y sosteniblemente la biodiversidad y la biomasa, para generar nuevos productos, procesos y servicios de valor agregado, basados en el conocimiento y la innovación (Biontropic, EAFIT y SILO, 2017).

64 Actividades económicas en las que se ofertan bienes o servicios que generan impactos ambientales positivos e incorporan buenas prácticas ambientales, sociales y económicas con enfoque de ciclo de vida.

65 El área potencial de Chile es de 2,9 millones de hectáreas.

66 En 2017, Colombia alcanzó el puesto 50 entre los países más visitados mundialmente y el puesto 6 a nivel latinoamericano (Procolombia, 2018), tras un aumento del turismo del 14,3 % entre 2016 y 2017.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

Con el propósito de conservar la biodiversidad y la riqueza natural del país y posicionarla como un activo estratégico de la Nación, se establecen los siguientes objetivos: (1) implementar estrategias transectoriales para controlar la deforestación, conservar los ecosistemas y prevenir su degradación; (2) realizar intervenciones integrales en áreas ambientales estratégicas y para las comunidades que las habitan; (3) generar incentivos a la conservación y pagos por servicios ambientales para promover el mantenimiento del capital natural; y (4) consolidar el desarrollo de productos y servicios basados en el uso sostenible de la biodiversidad.

### b. Estrategias:

#### 1) **Objetivo 1. Implementar estrategias transectoriales para controlar la deforestación, conservar los ecosistemas y prevenir su degradación**

La deforestación constituye uno de los mayores retos que enfrenta Colombia; de allí que sea priorizada su atención, sin dejar de lado la necesidad de prevenir la degradación y fomentar la conservación de los ecosistemas. Frente a esto, se implementarán tres grupos de intervenciones que buscan articular las acciones del Estado.

##### *a) Ejercer control territorial*

Para contrarrestar el accionar ilegal e informal alrededor de los bosques y otros ecosistemas, de manera articulada con el *Pacto por la legalidad, línea B “Imperio de la ley”*, se propone:

- El Gobierno nacional conformará el Consejo Nacional de Lucha contra los Crímenes Ambientales y la Deforestación<sup>67</sup>, a través del cual se orienten y desarrollen acciones de control y vigilancia y se adopte el Protocolo Interinstitucional de Lucha contra la Deforestación<sup>68</sup>, así como protocolos específicos para el accionar coordinado respecto a otros crímenes ambientales. Especial atención se dará a inhabilitar accesos terrestres y aéreos ilegales, combatir los cultivos de uso ilícito y la extracción ilícita de minerales, así como luchar contra el acaparamiento de

67 Modificación de la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación (CICOD); Decreto 1257 de 2017.

68 A partir de la información generada por el Ideam, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el aparato judicial, se implementarán procedimientos administrativos, penales y agrarios cuando haya lugar, y se coordinarán los procesos postoperativos.

tierras y el aprovechamiento ilícito de fauna y flora. Finalmente, con MinJusticia, se avanzará en el desarrollo de normas y procedimientos que faciliten la judicialización de los grupos ilegales responsables de la deforestación.

- MinAmbiente y el DNP formularán una política pública que permita reducir la deforestación y degradación de los bosques, que atienda sus causas directas y subyacentes, reconozca las dinámicas particulares de las regiones (con prioridad en los núcleos de alta deforestación [NAD]) y se armonice con el plan de acción del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC). Así mismo, se deberá incluir mecanismos de monitoreo y seguimiento de la gestión sectorial; especialmente, frente al rol de la fuerza pública. Con este fin, se configurará la Fuerza de Reacción Integral Ambiental (FRIA).
- MinAmbiente y MinAgricultura, con apoyo del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), ajustarán y modernizarán los sistemas de información, salvoconductos y autorizaciones, entre otros instrumentos, para facilitar a las autoridades el control efectivo de la cadena comercial forestal.
- MinDefensa y MinAmbiente desarrollarán una estrategia que contenga los arreglos institucionales requeridos para apoyar las acciones necesarias para prevenir y combatir las dinámicas ilegales que afectan los ecosistemas; especialmente, las asociadas a cultivos de uso ilícito, tráfico de madera y de especies y pesca ilícita, entre otras, en áreas prioritarias de conservación de la biodiversidad.

## b) *Gestión transectorial*

Se busca generar herramientas para que los sectores productivos y sociedad civil sean agentes activos en el control de la deforestación y la prevención de la degradación de los ecosistemas, para lo cual:

- MinAgricultura, con el apoyo del DNP, las autoridades ambientales y las entidades territoriales, implementará una estrategia que materialice el cierre y estabilización de la frontera agrícola<sup>69</sup>, utilice los insumos del Plan Nacional de Zonificación Ambiental que MinAmbiente formule<sup>70</sup>, incorpore acciones de reconversión y sustitución de actividades y defina los lineamientos para la creación y adopción de regímenes de transición para la resolución de conflictos socioambientales en estas áreas, con la participación de las comunidades. Lo anterior está articulado con lo propuesto en el *Pacto por el emprendimiento, línea E “Campo con progreso”*.
- MinAmbiente y MinAgricultura implementarán Acuerdos Cero Deforestación<sup>71</sup> con actores de las cadenas de valor de lácteos, carne, madera, cacao y palma de aceite, para diferenciar la producción nacional en el mercado internacional con mecanismos de trazabilidad.

69 Resolución 261 de 2018 de MinAgricultura.

70 MinAmbiente ha generado unas bases para su formulación e implementación.

71 Acuerdos que se establecen estratégicamente con eslabones de cadenas productivas que ejercen liderazgo en la transformación del resto de la cadena.

- MinTransporte, con el apoyo de MinAmbiente y entidades territoriales, incorporará criterios para reducir la deforestación y degradación de ecosistemas en la implementación de los Planes Maestros de Transporte Intermodal, los Planes Viales Departamentales y el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional.
- El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)<sup>72</sup> priorizará los territorios afectados por deforestación en la implementación del sistema catastral multipropósito. Por su parte, MinAgricultura, el IGAC, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) priorizarán la aplicación del registro inmobiliario de bienes baldíos en estas áreas evitando su ocupación indebida y el acaparamiento de tierras. Lo anterior se realizará en el marco de lo establecido en el *Pacto por el emprendimiento, línea E “Campo con progreso”*.
- MinAmbiente desarrollará evaluaciones ambientales estratégicas regionales en zonas de alta deforestación, con el fin de analizar los impactos directos, indirectos, acumulativos y sinérgicos por deforestación y degradación de ecosistemas, así como las medidas para su gestión.

### c) *Conservación de ecosistemas*<sup>73</sup>

Para conservar, recuperar y promover el uso sostenible en ecosistemas transformados:

- MinAmbiente, con apoyo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), ajustará de manera estructural el marco regulatorio de las inversiones ambientales obligatorias; particularmente, la inversión forzosa del 1 %<sup>74</sup> y las compensaciones. Así mismo, se desarrollarán criterios y mecanismos para que la ANLA y las autoridades ambientales hagan un efectivo seguimiento y garanticen su cumplimiento; en especial, en el sector minero-energético.
- MinAmbiente y MinAgricultura, con apoyo de las autoridades ambientales y la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), desarrollarán la Estrategia Nacional de Restauración implementando portafolios regionales de restauración de manera articulada con mecanismos como los PSA, los negocios verdes y las inversiones obligatorias, y promoviendo la restauración productiva en el marco de procesos de formalización, titulación y ordenamiento social de la propiedad. La estrategia deberá priorizar las áreas protegidas, cuencas y ríos estratégicos para el cierre de la frontera agrícola, áreas ambientales estratégicas como el río Atrato<sup>75</sup> y territorios con altas tasas de deforestación. Así mismo, la estrategia deberá facilitar la consolidación de modelos de negocios y cadenas de valor, para el uso de la tierra de acuerdo con su vocación, a partir de la restauración de ecosistemas.

72 Acción del CONPES 3859: Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano.

73 Implica el conocimiento, uso sostenible, restauración y preservación. La restauración incluye la rehabilitación, recuperación y restauración ecológica.

74 Se refiere a lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, que indica que todo proyecto que requiera licencia ambiental e involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad, deberá destinar no menos del 1 % del total de la inversión para la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica.

75 Se encuentra alineado a las recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación relacionadas con la recuperación del río Atrato.



- MinAmbiente gestionará la implementación de plataformas colaborativas que permitan la articulación de las inversiones y acciones públicas y privadas alrededor de las cuencas, para la gestión integral del recurso hídrico.
- El Instituto Alexander von Humboldt evaluará el estado de la biodiversidad de Colombia, con el objetivo de conocer las tendencias de cambio y los umbrales de las principales transformaciones socioecológicas (agricultura, vivienda, minas y energía, y transporte) en territorios priorizados.
- MinAmbiente avanzará en la implementación del Plan de Acción Nacional para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía en Colombia y del Plan Maestro de Erosión Costera.

## 2) **Objetivo 2. Realizar intervenciones integrales en áreas ambientales estratégicas y para las comunidades que las habitan**

Bajo la premisa de producir conservando y conservar produciendo, la implementación efectiva de las políticas públicas ambientales aportará a la gestión de los conflictos socioambientales y se materializará en oportunidades para mantener el capital natural. Lo anterior exige intervenciones integrales y coordinadas entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, tanto en las áreas del Sinap como en otras áreas ambientales estratégicas.

### a) *Consolidar el Sinap*

Se busca avanzar en la conservación real y efectiva de las áreas protegidas, para lo cual:

- MinAmbiente y Parques Nacionales Naturales (PNN), en coordinación con el DNP, formularán una política pública que desarrolle la visión a 2030 para consolidar el Sinap. Se deberá enfatizar en el manejo efectivo<sup>76</sup> de las áreas, la prevención y solución diferencial de conflictos relacionados con el uso, la ocupación y la tenencia de la tierra, y garantizando, a partir de la armonización, los derechos constitucionales de las comunidades, y alineando los instrumentos de planificación del Sistema<sup>77</sup>. También se establecerán lineamientos para racionalizar la creación de nuevas áreas protegidas, priorizándolas con criterios de representatividad ecológica, y se avanzará en el reconocimiento de las estrategias complementarias de conservación.
- MinAmbiente y PNN implementarán coordinadamente el programa Herencia Colombia, para asegurar a largo plazo la capacidad y sostenibilidad financiera de las áreas protegidas y otras estrategias de conservación. Se dará especial atención a la Orinoquia, al Macizo Colombiano, a la serranía de San Lucas y a los esfuerzos de conservación *in situ* por parte de privados y comunitarios.
- MinAmbiente, con el concurso de MinInterior, MinAgricultura, MinMinas, PNN y el DNP, elaborarán una agenda intersectorial con mecanismos de seguimiento, para la implementación

76 Definida como el conjunto de acciones que permiten cumplir satisfactoriamente la función para la cual fue creada el área protegida (Cifuentes *et al.*, 2000).

77 Se encuentra alineado a las recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación relacionadas con la resolución de los conflictos de uso y tenencia de la tierra dentro del Sinap.

de los Planes de Manejo Ambiental de las áreas protegidas para el uso sostenible<sup>78</sup>, y la ejecución de las acciones que permitan gestionar los problemas de acceso a tierra y a instrumentos de desarrollo rural.

### *b) Intervenciones integrales en áreas ambientales estratégicas*

Para facilitar la coordinación e intervención eficiente en estos territorios, en su mayoría con normatividad especial, políticas y acuerdos internacionales:

- MinAmbiente avanzará en la reglamentación de la Ley 1930 de 2018<sup>79</sup>. Desde el DNP, y con apoyo de MinAmbiente, MinAgricultura, MinMinas, MinCIT, entre otros, formulará una política pública para la intervención integral de los complejos de páramo, que cuente con la participación de las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las comunidades<sup>80</sup>. Así mismo, MinAgricultura implementará un programa de ordenamiento productivo y desarrollo de actividades sostenibles en páramos, que reduzca los impactos ambientales y que incluya procesos de reconversión con énfasis en los cultivos de cebolla y de papa, y en la producción de leche, entre otros. Los procesos de reconversión serán complementados con esfuerzos de otros sectores y estarán acordes con la visión de desarrollo regional.
- MinAmbiente y MinAgricultura establecerán arreglos institucionales a través de los cuales se gestionen los problemas de acceso a la tierra de la población campesina en áreas ambientales estratégicas, que permitan otorgar derechos de uso y/o propiedad, a partir de la titulación o la formalización, con acuerdos e incentivos a la conservación.
- El DNP gestionará la inclusión de acciones e inversiones nacionales y territoriales en los contratos plan, para la intervención integral de las áreas ambientales estratégicas, con especial atención en humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención de Ramsar como la Ciénaga Grande de Santa Marta y reservas de la biosfera. Frente a los humedales Ramsar, MinAmbiente desarrollará los mecanismos que garanticen la efectiva implementación de los planes de manejo ambiental, en los que se involucren los actores requeridos para garantizar su uso sostenible.
- El DNP y MinAmbiente, con apoyo de la Comisión Colombiana del Océano (CCO), la Dirección General Marítima (Dimar) y la Armada Nacional (ARC), construirán modelos de desarrollo regional sostenible que promuevan los océanos como activos estratégicos de la Nación y modelos de financiamiento innovadores que apalanquen su conservación e investigación.
- El DNP promoverá la inversión de recursos del Sistema General de Regalías (SGR) en proyectos que fomenten alternativas productivas sostenibles en áreas ambientales estratégicas garantizando su articulación con estrategias de conservación y de desarrollo rural sostenible.

78 Distritos de manejo integrado nacionales, distritos de conservación de suelos y áreas de recreación. Cuatro distritos de manejo integrado nacionales del país ocupan el 31 % del territorio protegido, tres de los cuales son marinos, costeros e insulares y abarcan 8,8 millones de hectáreas.

79 Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.

80 En la formulación de esta política se reconocerán las experiencias e iniciativas locales donde la comunidad participa activamente en la protección de los páramos.

### 3) **Objetivo 3. Generar incentivos a la conservación y pagos por servicios ambientales para promover el mantenimiento del capital natural**

Los incentivos económicos, financieros y fiscales a la conservación y los PSA son mecanismos innovadores para reconocer los esfuerzos de conservación de las comunidades, y para motivar a actores públicos, privados y a la sociedad civil a producir conservando y conservar produciendo, manteniendo el capital natural y generando oportunidades para su uso sostenible. En este sentido, se plantean dos intervenciones.

#### *a) Desarrollo de incentivos a la conservación*

Para que los territorios y sus comunidades encuentren en la conservación de la biodiversidad una actividad sostenible:

- El DNP y MinAmbiente, con apoyo de MinHacienda, crearán un esquema de compensaciones e incentivos para municipios que cuenten con áreas protegidas nacionales y regionales. Además, se establecerán mecanismos que faciliten la transferencia de recursos intermunicipales para la conservación de las áreas abastecedoras de acueductos y se incluirá a los municipios del Macizo<sup>81</sup> en la distribución de las asignaciones especiales del Sistema General de Participaciones (SGP).
- MinAmbiente, con apoyo del DNP y MinCIT, diseñará las bases técnicas y operativas de un incentivo para el emprendimiento y diversificación de economías locales a través de negocios verdes; y con MinAgricultura, un programa de incentivos para la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias, que se complementará con los PSA.
- MinAmbiente, MinAgricultura, el DNP y MinHacienda reformarán el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) de Conservación y el CIF de Plantaciones Forestales Comerciales, asignándoles recursos y garantizando su sostenibilidad financiera, además de potenciar su aplicabilidad en los territorios, de acuerdo con su vocación y aptitud.

#### *b) Fortalecimiento del Programa Nacional de PSA*

De manera articulada con el Pacto por la construcción de paz, línea A “Política de estabilización”, se busca estimular, a través de los PSA, la conservación, preservación y restauración de los ecosistemas, y promover el desarrollo productivo sostenible, para lo cual:

- MinAmbiente, con apoyo del DNP, implementará el programa nacional de PSA<sup>82</sup>, el cual priorizará la construcción de una estrategia de divulgación, capacitación y asistencia técnica para que los departamentos desarrollen portafolios de proyectos de PSA orientados a las áreas ambientales estratégicas, zonas de frontera agrícola y zonas de reserva campesina.

81 Lineamientos establecidos en el documento CONPES 3915: Lineamientos de política y estrategias para el desarrollo regional sostenible del macizo colombiano.

82 El documento CONPES 3886 estableció los lineamientos de política para la implementación de los PSA y el Decreto Ley 870 de 2017 estableció las directrices para su aplicación. Base fundamental para su implementación es la creación de una unidad técnica de PSA en MinAmbiente, para el cumplimiento de las metas del Programa Nacional de PSA.

Los portafolios de proyectos serán consolidados anualmente por MinAmbiente y el DNP, y podrán ser financiados con recursos definidos por la ley, con el impuesto al carbono, con los instrumentos de financiamiento del sector agropecuario, con las inversiones ambientales de los prestadores de servicios públicos, y con las inversiones del sector privado.

#### **4) Objetivo 4. Consolidar el desarrollo de productos y servicios basados en el uso sostenible de la biodiversidad**

El capital natural del país tiene grandes potencialidades para el desarrollo de alternativas productivas basadas en el uso sostenible, tanto para la industria como para las comunidades locales. En este sentido, y articuladamente con el *Pacto por el emprendimiento, línea B “Transformación empresarial”*, y con el *Pacto por la construcción de paz, línea A “Política de estabilización”*, se proponen acciones para:

##### *a) Impulso de la bioeconomía*

Para la aplicación comercial de la riqueza natural del país, es necesario, articuladamente con el Pacto por el emprendimiento, línea B “Transformación empresarial”, y con el Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación, línea B “Más ciencia, más futuro”, y línea C “Tecnología e investigación”, avanzar en lo siguiente:

- MinCIT apoyará el desarrollo empresarial en bioeconomía, a través de los programas e instrumentos de desarrollo empresarial técnicos y financieros.
- El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), con el concurso de los institutos de investigación del Sistema Nacional Ambiental (Sina), implementará el programa Colombia Bio<sup>83</sup> y realizará, al menos, 25 expediciones continentales y marinas con fines de bioprospección.
- MinAmbiente, MinCIT y Colciencias construirán un portafolio nacional de bioproductos que permita el escalamiento comercial y la identificación de oportunidades de inversión.
- MinAmbiente, con el apoyo de los Institutos de Investigación del Sina, la academia y las autoridades ambientales, generará nuevos registros de especímenes en el *Global Biodiversity Information Facility* (GBIF), a través del Sistema de Información de la Biodiversidad de Colombia (SiB).
- El DANE fortalecerá los procesos para la generación y sistematización de información estadística sobre bioeconomía constituyendo una cuenta satélite para este fin.

##### *b) Fomento y fortalecimiento de negocios verdes y sostenibles*

Para consolidar estas alternativas productivas y sus emprendimientos verdes:

---

83 Está acción estará articulada a las iniciativas de Expedición 4.0 y Biodiversidad, incluidas en el Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación.

- MinAmbiente desarrollará una estrategia de articulación interinstitucional que contenga el diseño de mecanismos normativos, técnicos y financieros para consolidar las cadenas de valor para los negocios verdes verificados por la autoridad ambiental. De igual manera, con MinCIT, se consolidarán los espacios para su comercialización y los mecanismos de diferenciación y encadenamiento productivo, y se posicionará el comercio de especies incluidas en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) fortaleciendo aquellos negocios con mayor valor agregado.
- MinAmbiente, MinAgricultura y MinCIT implementarán una estrategia para el encadenamiento productivo de los negocios verdes; especialmente, en áreas ambientales estratégicas de uso sostenible, con énfasis en aquellos emprendimientos verdes regionales verificados por la autoridad ambiental.

### *c) Impulso a la economía forestal*

Para aprovechar las oportunidades con las que cuenta el país en este campo, articuladamente con el *Pacto por el emprendimiento, línea E “Campo con progreso”*, MinAmbiente y MinAgricultura deberán:

- Con apoyo de MinCIT, realizar los ajustes institucionales y normativos para el desarrollo de la economía forestal, la consolidación de mecanismos financieros y el fomento de empresas forestales sostenibles, que involucren esquemas de aprovechamiento comunitario de los bosques, tecnificación de plantaciones con especies nativas y encadenamientos productivos.
- Desarrollar la agenda de investigación forestal, con apoyo de Colciencias, de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Agrosavia), de centros de investigación, de universidades y de organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales. En esta se incluirá un programa de forestería comunitaria, así como portafolios de proyectos con iniciativas interregionales y locales, y la promoción de sus usos tecnológicos y biotecnológicos para generar mercados de bienes y servicios de alto valor agregado. Además, se formularán e implementarán diez planes de negocios forestales sostenibles y restauraciones masivas con participación del sector privado y público, y de la sociedad civil.
- Construir una estrategia para garantizar la integralidad de la cadena de valor productiva de la madera legal y sus manufacturas en el marco del Pacto Intersectorial por la Madera Legal.

### *d) Turismo sostenible*

El turismo sostenible se reconoce como una alternativa productiva que permite convertir la biodiversidad en un activo estratégico de la Nación, y, por lo tanto, para impulsar esta actividad como motor de desarrollo regional sostenible<sup>84</sup>, en el marco del Plan Sectorial de Turismo, MinCIT:














- Promoverá el turismo de forma responsable y sostenible, a través de programas de sensibilización, educación y cultura turística, estímulos y trabajo interinstitucional a nivel nacional y territorial.

---

84 Se encuentra alineado a las recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación relacionadas con la gestión de los territorios a través del turismo sostenible.

- Con apoyo de MinAmbiente, desarrollará productos turísticos diferenciadores y de alto valor, entre los cuales se priorizan el turismo de naturaleza y de aventura y el ecoturismo.
- Desarrollará estrategias para la atracción de la inversión y el fomento a la consolidación de planta e infraestructura turística sostenible de talla mundial y conectividad regional.
- Mejorará el ambiente de negocios, mediante la promoción de certificaciones de calidad y sostenibilidad para prestadores y destinos turísticos.
- Desarrollará programas para fortalecer las competencias técnicas de prestadores turísticos y demás actores vinculados al turismo, incluyendo de forma transversal la formación en patrimonio natural y cultural, así como en desarrollo sostenible del turismo.
- Desarrollará una estrategia nacional de turismo sostenible con apoyo de MinAmbiente, con énfasis en territorios con atractivos naturales y culturales emblemáticos de la Nación, para promover la concientización ambiental a los visitantes y la generación de oportunidades productivas y de formación local, así como alianzas empresariales y de gestión privada.

### 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Áreas bajo esquemas de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) e incentivos a la conservación	65.000 ha	260.000 ha		
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Porcentaje de ecosistemas o unidades de análisis ecosistémicas no representados o subrepresentados incluidos en el SINAP en el cuatrienio	0%	15%		
Ciencia, Tecnología e Innovación	Nuevos bioproductos registrados por el Programa Colombia Bio	84	126		 
Ciencia, Tecnología e Innovación	Nuevas expediciones científicas nacionales realizadas con apoyo de Colciencias y aliados	20	25		 
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Negocios verdes verificados	429	1.865		 

Indicadores de resultado						
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)	
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Porcentaje de participación de la economía forestal en el PIB	0,69 %	1 %			
<b>Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>	Áreas bajo sistemas sostenibles de conservación (restauración*, sistemas agroforestales, manejo forestal sostenible)	701.000 ha	1.402.900 ha			
<b>Ambiente y desarrollo Sostenible</b>	Porcentaje de mejora en el índice de efectividad de manejo de las áreas protegidas públicas	0 %	20 %			
<b>Ambiente y desarrollo Sostenible</b>	Reducir la tendencia de crecimiento de la deforestación proyectada por el IDEAM	0,0 %	30,0 %			

\*La meta incluye 301.900 hectáreas en proceso de restauración.

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Ambiente y desarrollo Sostenible</b>	Fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos	Acuerdos de cero deforestación para las cadenas productivas del sector agropecuario en implementación (T)	2	5		  
<b>Ambiente y desarrollo Sostenible</b>	Conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos	Plataformas colaborativas conformadas para la articulación de las inversiones y acciones públicas y privadas alrededor de las cuencas hidrográficas	0	8		

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## C. Colombia resiliente: conocimiento y prevención para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático

Esta línea contribuye al Pacto por la sostenibilidad, en la medida en que promueve condiciones óptimas para que los territorios y los sectores prevengan y reduzcan sus riesgos, minimicen los impactos negativos asociados a los desastres y, a la vez, se adapten y aprovechen las oportunidades favorables que el cambio climático puede representar para el desarrollo.

La experiencia de los daños y pérdidas por desastres evidencia que su ocurrencia es el resultado de condiciones de riesgo creadas en el pasado. Los fenómenos hidrometeorológicos son los más recurrentes, siendo la causa del 85 % de los desastres registrados entre 1998 y 2018 (UNGRD, 2018a). Fenómenos como La Niña 2010-2011 y El Niño 2014-2016 ocasionaron daños y pérdidas económicas del orden del 2 % del PIB (BID-Cepal, 2012) y del 0,6 % del PIB (DNP, 2018c), respectivamente, lo que representa un desafío para la orientación de políticas más integrales, que atiendan la resiliencia de los sistemas productivos de las personas. En Colombia existen alrededor de 6,7 millones de personas socialmente vulnerables y expuestas a amenazas por inundaciones, movimientos en masa y avenidas torrenciales (DNP, 2018f); además, existen cerca de 16 millones de personas en zonas de amenaza sísmica alta, concentradas principalmente en las capitales del país (Banco Mundial-GFDRR, 2012). Así mismo, según el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), los sistemas naturales y humanos están experimentando las consecuencias relacionadas con el aumento de 1°C en la temperatura promedio global, tales como eventos climáticos extremos y aumentos en el nivel del mar, donde los impactos esperados serán mayores con el aumento previsto de 1,5°C (IPCC, 2018).

Estas condiciones predisponen a la población a verse afectada negativamente por eventos físicos peligrosos, y limitan las oportunidades para acceder y movilizar activos que permitan reducir las causas de los riesgos, o adaptarse de manera más efectiva al cambio climático. En ese contexto, conocer, prevenir y reducir el riesgo, manejar las situaciones de desastre y asumir los retos que impone el cambio climático constituyen prioridades que deben ser consideradas para no poner en riesgo el desarrollo, en tanto favorecen una economía productiva, competitiva y sostenible, y contribuyen a la búsqueda de la seguridad de la población, de sus medios de vida y del territorio en su conjunto.

### 1. DIAGNÓSTICO

Colombia necesita una transformación para asumir los retos que representan sus condiciones de riesgo y de variabilidad climática y los escenarios de cambio climático para su territorio, puesto que son factores que hacen que las causas de los desastres estén cambiando y sus impactos se



estén amplificando. No hacerlo podría erosionar los esfuerzos para la construcción de un país más competitivo, equitativo y sostenible.

## a. Conocimiento del riesgo

Si bien la identificación y el conocimiento del riesgo y del cambio climático muestran avances relevantes, aún resultan insuficientes para una adecuada planificación del desarrollo, lo que limita las capacidades para orientar y priorizar las decisiones y las intervenciones actuales y futuras a nivel territorial y sectorial. El país ha mejorado en el monitoreo de fenómenos geológicos e hidrometeorológicos, así como en la vigilancia y en los sistemas de alerta temprana; especialmente, desde el nivel nacional, gracias a la adquisición y funcionamiento de estaciones con un cubrimiento del 96 % del territorio (DNP, 2018g). Además, logró la actualización de mapas nacionales y regionales de amenaza sísmica, por inundaciones y movimientos en masa, y elaboró la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático.

Pese a los avances, todavía existe la necesidad de estudiar fenómenos de variabilidad climática, como sequías, erosión costera y avenidas torrenciales, y de profundizar en el detalle de amenazas por inundaciones y movimientos en masa, así como en los análisis de exposición<sup>85</sup> y vulnerabilidad frente a estos eventos. La generación de conocimiento no ha sido gradual ni acorde con las capacidades de las entidades territoriales. Muestra de ello son los 400 municipios del país que no cuentan con estudios de riesgo que permitan cumplir con los requisitos para la actualización de sus Planes de Ordenamiento Territorial<sup>86</sup> (DNP, 2017).

## b. Responsabilidad frente a la reducción del riesgo y la adaptación al cambio climático

Territorios y sectores deben asumir con mayor compromiso la responsabilidad en la reducción del riesgo y en la adaptación al cambio climático. De no hacerlo, se perdería cada año cerca del 0,5 % del PIB (DNP-BID, 2014), tan solo en riesgos asociados al cambio climático. En términos de avances, se logró la formulación y adopción del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD), con una ejecución a nivel sectorial del 74 % entre 2015 y 2018 (UNGRD, 2017a), donde los proyectos de manejo tienen avances del 89 %, en comparación con los proyectos de

85 El Censo Nacional de Población y Vivienda realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el 2018 será un insumo importante para conocer la exposición de los habitantes del país.

86 En Colombia, 886 municipios tienen Planes de Ordenamiento Territorial (POT) desactualizados en su componente de largo plazo, de los cuales 400 municipios manifiestan no disponer de los estudios básicos de riesgo para cumplir con lo exigido en el Decreto 1077 de 2015 de MinVivienda, según la encuesta de Evaluación de Desempeño Integral de los Municipios realizada por el DNP (2017).

reducción y adaptación, que tienen avances, del 48 % y el 52 %, respectivamente, lo cual evidencia un énfasis en la respuesta a desastres. A nivel territorial, el 85 % de los municipios y el 100 % de los departamentos disponen de instrumentos de gestión del riesgo; y entre 2016 y 2018, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) brindó asistencia técnica al 16 % de los municipios del país<sup>87</sup> (UNGRD, 2017b).

- Frente al cambio climático, los logros se concentran en la expedición de la Ley 1931 de 2018<sup>88</sup> y la formulación, por parte de ocho ministerios<sup>89</sup> y 20 departamentos, de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS) y Territoriales (PIGCCT), respectivamente. En ese contexto, tanto las intervenciones en gestión del riesgo de desastres como del cambio climático disponen de instrumentos para orientar procesos de planificación y de inversión (mapa IV-2). No obstante, existen retos que exigen ser superados, como:
  - » La incorporación de los análisis de riesgo en instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental responden a una estrategia desarticulada y con bajos niveles de coordinación entre la UNGRD, MinVivienda y MinAmbiente (DNP, 2018i).
  - » Los proyectos de inversión a nivel territorial no priorizan intervenciones para reducir las condiciones de riesgo.
  - » No se cuenta con mecanismos para hacer seguimiento a la implementación de los instrumentos y evaluar su efectividad.

Todo esto se traduce en intervenciones atomizadas y poco efectivas a nivel territorial. Por ello, es necesario avanzar en una visión estratégica de país que promueva la complementariedad y la armonización entre los instrumentos, el diseño y ejecución de proyectos seguros y el acompañamiento integral a los territorios.

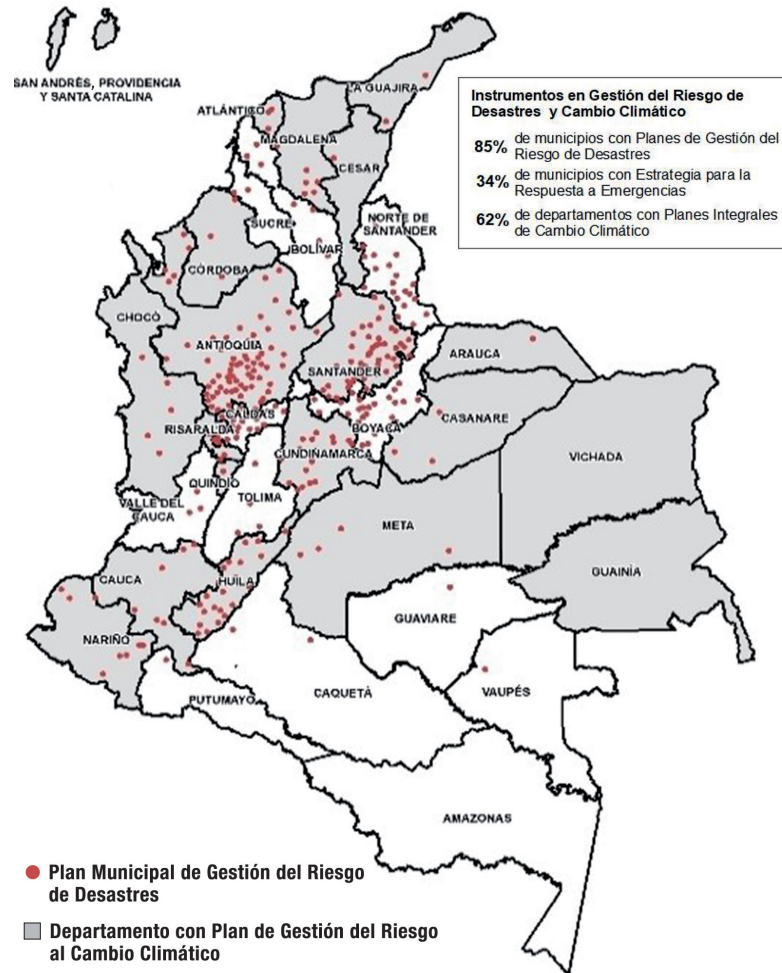
---

87 La asistencia técnica de la UNGRD se concentró en temas de creación de consejos territoriales de gestión del riesgo, formulación de instrumentos de gestión del riesgo, estrategias para la respuesta a emergencias, articulación con el ordenamiento territorial y formulación de proyectos (UNGRD, 2017b).

88 Esta ley da orientaciones y directrices en materia de cambio climático para la planificación de los sectores y los territorios.

89 MInAgricultura, MinMinas, MinAmbiente, MinTransporte, MinVivienda, MinCIT, MInHacienda, MinSalud.

Mapa IV-2. Instrumentos para gestionar el riesgo y el cambio climático en las entidades territoriales



Fuente: elaboración del DNP, a partir del reporte de la UNGRD (2017b) y de MinAmbiente (2018b).

Por otra parte, y dado que a 2018 el proceso de reconstrucción derivado de los efectos del fenómeno de La Niña de 2010-2011, liderado por Fondo Adaptación, alcanzó un cumplimiento promedio del 80 % de las intervenciones, es prioritario culminar dicho proceso, y, sobre todo, que el Fondo Adaptación pueda asumir la estructuración y ejecución de proyectos integrales de adaptación al cambio climático, en el marco del Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), y amplíe sus alcances, de modo que aporte de forma más efectiva al cumplimiento de los objetivos del país en esta materia.

## c. Movilización de recursos para la gestión del riesgo y la adaptación

La movilización de recursos sigue siendo un desafío para el cumplimiento de objetivos de gestión del riesgo de desastres y cambio climático a nivel nacional e internacional<sup>90</sup>. Entre 2014 y 2017, la inversión de la Nación y de las entidades territoriales en gestión del riesgo alcanzó los \$ 11,3 billones<sup>91</sup>, de los cuales el 74 % se destina al manejo de desastres; el 20 %, a reducción del riesgo; el 4 %, a gobernanza; y solo el 2 %, a conocimiento de los riesgos. En materia de cambio climático, se han rastreado inversiones asociadas, con un promedio anual de \$ 1,75 billones, entre 2011-2016 (DNP, 2018h). Además, se dispone de la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático<sup>92</sup> y de un portafolio de proyectos en cambio climático priorizados para financiación.

A pesar del avance en el rastreo y en las inversiones, es necesario disponer de criterios de asignación de recursos para cubrir objetivos climáticos y de conocimiento y reducción del riesgo, así como para cerrar las brechas existentes en el diseño, apalancamiento y priorización de inversiones bajo criterios claros y objetivos.

Frente a la protección financiera, el país cuenta con la Estrategia de Política de Gestión Financiera Pública ante el Riesgo de Desastres (MinHacienda, 2016), y dispone de instrumentos como el crédito contingente ante un desastre nacional (CAT DDO II 2018-2022), por 250 millones de dólares (MinHacienda, 2018), y el bono catastrófico CAT BOND ante terremotos, en el marco de la Alianza del Pacífico, por 400 millones de dólares para Colombia (MinHacienda, 2017). Es deseable diseñar y promover estrategias de protección financiera a escala territorial y sectorial, que complementen los esfuerzos por reducir la vulnerabilidad fiscal ante desastres de gran magnitud.

## d. Manejo de desastres y reconstrucción

La intervención posterior al desastre constituye un desafío en términos de planificación fiscal y del desarrollo. El país, en los últimos años, ha enfrentado desastres como el de Gramalote (2010) y el de Salgar (2015), cada uno con costos cercanos a \$0,5 billones (Fondo Adaptación, 2018; UNGRD, 2017c); y Mocoa (2017), con inversiones estimadas a 2022 por \$ 1,2 billones (UNGRD, 2018b), para la rehabilitación de infraestructura física y del tejido social<sup>93</sup>. No obstante, ante cada situación se han creado diferentes esquemas administrativos y estrategias de intervención, que no necesariamente están asegurando el desarrollo de capacidades en el largo plazo. Lo anterior plantea el reto de definir estrategias de intervención claras desde los puntos de vista técnico, institucional y financiero, que orienten procesos de reconstrucción resiliente y adaptada a las condiciones del clima.

90 Acuerdo de París, Objetivos de Desarrollo Sostenible y Marco Sendai.

91 Cálculos del DNP, a partir del consolidado de las inversiones de gestión del riesgo de desastres (Gallego, 2018).

92 Esta estrategia propone un conjunto de lineamientos para atender los retos del financiamiento climático.

93 Estos recursos provinieron, principalmente, de la Nación.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

Con el propósito de aumentar el conocimiento y la prevención para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, se establecen los siguientes objetivos: (1) avanzar en el conocimiento de escenarios de riesgos actuales y futuros para orientar la toma de decisiones en la planeación del desarrollo; (2) asegurar la corresponsabilidad territorial y sectorial en la reducción del riesgo de desastres y la adaptación a la variabilidad y al cambio climático; (3) movilizar el financiamiento para la gestión del riesgo y la adaptación e incentivar la protección financiera ante desastres, y (4) garantizar un manejo efectivo de desastres y la reconstrucción adaptada y resiliente.

### b. Estrategias

#### 1) **Objetivo 1. Avanzar en el conocimiento de escenarios de riesgos actuales y futuros para orientar la toma de decisiones en la planeación del desarrollo**

Es necesario profundizar y fortalecer el conocimiento de las condiciones de amenaza, exposición, vulnerabilidad y riesgo por fenómenos naturales y socionaturales, como base para orientar y priorizar las acciones actuales y futuras de un territorio.

##### *a) Generación de conocimiento*

Se producirán insumos sobre contextos de riesgo actuales y futuros, gracias a que:

- Las entidades técnico-científicas del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SNGRD)<sup>94</sup> realizarán estudios de amenaza por eventos de movimientos en masa, inundación, sequía, incendio forestal, avenida torrencial, erosión costera, volcánicos, sísmicos y tecnológicos a escala relevante para el nivel municipal. Así mismo, el Servicio Geológico Colombiano (SGC) formulará un Modelo Nacional de Riesgo Sísmico.
- El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), con el apoyo de la UNGRD, establecerá un Sistema Nacional de Alertas Tempranas ante amenazas hidrometeorológicas y definirá mecanismos para replicar los sistemas de alerta a escalas

---

<sup>94</sup> El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), el Servicio Geológico Colombiano (SGC), con la UNGRD como coordinadora del SNGRD y con la participación del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar).

detalladas, con la participación de las autoridades ambientales regionales<sup>95</sup>. Por otra parte, la Dirección General Marítima (Dimar) fortalecerá el Centro Nacional de Alerta contra Tsunamis.

- MinVivienda, MinAgricultura, MinMinas y MinTransporte desarrollarán metodologías para la elaboración de inventarios de elementos expuestos y vulnerabilidad frente a eventos hidrometeorológicos.
- El DNP realizará estudios para evaluar el impacto económico de desastres detonados por sismos, volcanes, variabilidad y cambio climático a nivel regional; y MinHacienda adelantará estudios para analizar la vulnerabilidad fiscal del país ante fenómenos climáticos.

### *b) Escalonamiento y gradualidad*

La generación de información se debe realizar considerando las capacidades de las entidades territoriales y bajo los principios de gradualidad, complementariedad y subsidiariedad. Por ello:

- MinVivienda, con la orientación técnica de la UNGRD, el Ideam, el SGC y la participación del DNP, apoyará en la elaboración de los estudios de riesgo en municipios priorizados para su incorporación en los planes de ordenamiento territorial<sup>96</sup>.
- La UNGRD y MinAmbiente definirán lineamientos para el uso, análisis, interpretación y gestión de información técnica asociada a fenómenos de origen natural, socionatural y tecnológico, para orientar la toma de decisiones de las entidades territoriales.
- La UNGRD diseñará la estrategia y el mecanismo institucional para el modelamiento de escenarios de riesgo.

### *c) Seguimiento y evaluación para el cambio climático*

Es fundamental acompañar la implementación de acciones hacia la gestión climática con una respectiva evaluación que esté articulada con lo establecido en la línea D “Instituciones ambientales modernas”, de este pacto. Por esa razón:

- El Ideam, con el apoyo de MinAmbiente, el DNP y las autoridades ambientales regionales, diseñará e implementará un Sistema de Información de Cambio Climático, a partir de la integración de plataformas de información existentes, para poner a disposición indicadores y metas, con el fin de hacer seguimiento y detonar alertas en los compromisos en adaptación y sus medios de implementación, así como para monitorear y evaluar los avances nacionales, en el cumplimiento de la meta de reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

95 Se encuentra alineada con la propuesta de la ciudadanía recibida a través del portal *web* de Pacto por Colombia (<https://www.pactoporcolombia.gov.co/>), en relación con la importancia del fortalecimiento del monitoreo y vigilancia de los fenómenos hidrometeorológicos y los sistemas de altera temprana.

96 Se encuentra alineado con las recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación relacionadas con la importancia de elaborar estudios básicos de riesgo en los instrumentos de ordenamiento territorial.

- MinAmbiente y el DNP, con el apoyo del Ideam y la Cancillería, establecerán un procedimiento para la definición de las metas nacionales de mediano y largo plazo en cambio climático, y para el seguimiento y actualización periódicos de las metas de la contribución nacionalmente determinada (NDC, por sus siglas en inglés)<sup>97</sup>, en materia de adaptación, acorde a los lineamientos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

## **2) Objetivo 2. Asegurar la corresponsabilidad territorial y sectorial en la reducción del riesgo de desastres y la adaptación a la variabilidad y al cambio climático**

Para reducir el riesgo de desastres y adaptarse al cambio climático, se requiere que los actores sectoriales y territoriales, de manera articulada, se hagan responsables de sus intervenciones.

### *a) Desarrollo territorial con criterios de adaptación y reducción del riesgo de desastres*

Es necesario que la gestión del riesgo y del cambio climático se refleje en la formulación de instrumentos y en la implementación de acciones del territorio. Por ello:

- El DNP diseñará e implementará una guía técnica para la incorporación de los análisis de riesgo de desastres en la formulación y viabilidad de proyectos de inversión por financiar con recursos del Sistema General de Regalías (SGR).
- La UNGRD, a través del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD), implementará proyectos de reducción del riesgo, atendiendo los principios de subsidiariedad y complementariedad establecidos en la Ley 1523 de 2012.
- La UNGRD fortalecerá la reducción del riesgo de desastres por fenómenos de erosión costera en sectores críticos del país articulando esfuerzos técnicos, administrativos y financieros.
- La UNGRD, MinAmbiente, MinAgricultura, MinVivienda y el DNP diseñarán e implementarán el Programa Nacional de Asistencia Técnica<sup>98</sup> dirigido a entidades territoriales en gestión del riesgo de desastres y cambio climático, con criterios de focalización y complementariedad, con el concurso de las autoridades ambientales.

97 Se refiere al conjunto de compromisos definidos por cada país para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en una magnitud y periodo específicos. Son presentados ante la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático como la contribución del país al compromiso global de mitigación, en el marco del Acuerdo de París.

98 El Programa de Asistencia Técnica contemplará temas como: incorporación de acciones priorizadas por los PIGCCT en los instrumentos de planificación del desarrollo, articulación entre planes territoriales de gestión del riesgo y cambio climático, gestión del riesgo y cambio climático en proyectos de inversión pública, y estudios de riesgo para el ordenamiento territorial. Así mismo, incluirá el diseño de una estrategia de capacitación, que complemente lo definido en el Pacto por la sostenibilidad, línea D "Instituciones ambientales modernas"; especialmente, en las intervenciones sobre educación, participación y cultura ambiental, como base para la transformación hacia la sostenibilidad y la prevención de conflictos socioambientales.

- La UNGRD, con el apoyo de MinAmbiente, diseñará una estrategia nacional de fortalecimiento de comunidades en gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, con enfoque diferencial<sup>99</sup>.

### *b) Sectores resilientes y adaptados*

Para reducir las condiciones de riesgo, incrementar la resiliencia climática en beneficio de la competitividad, y limitar las pérdidas de los sectores<sup>100</sup> por desastres, en articulación con lo dispuesto en la línea D “Instituciones ambientales modernas”, del presente pacto<sup>101</sup>:

- El DNP, con el apoyo de MinAmbiente, formulará instrumentos técnicos y regulatorios para promover la adaptación al cambio climático en proyectos de inversión. A partir de ello, MinAmbiente orientará a los sectores y a las autoridades ambientales regionales en la implementación de iniciativas de adaptación al cambio climático en territorios, comunidades o ecosistemas vulnerables<sup>102</sup>.
- MinAgricultura implementará iniciativas para la adaptación al cambio climático en sistemas productivos agropecuarios<sup>103</sup>, en asocio con los gremios y los centros de investigación, y con el apoyo de la cooperación internacional. Además, consolidará las mesas agroclimáticas a nivel nacional y regional, para brindar orientaciones técnicas en materia de adaptación al cambio climático.
- MinTransporte, con el apoyo de MinAmbiente y la UNGRD, generará lineamientos técnicos para incluir análisis de riesgos climáticos y criterios de adaptación en el diseño y construcción de infraestructura de transporte<sup>104</sup>. Además, MinTransporte implementará un programa de mejoramiento para infraestructura vulnerable ante fenómenos asociados a la variabilidad climática.
- MinMinas promoverá el desarrollo de lineamientos técnicos para implementar mecanismos preventivos que impidan la generación de eventos asociados al riesgo tecnológico<sup>105</sup>.

99 Se encuentra alineada con la propuesta de la ciudadanía recibida a través del portal *web* de Pacto por Colombia, en relación con la importancia del fortalecimiento de comunidades en materia de sistemas de altera temprana.

100 El tema de la responsabilidad sectorial ante el riesgo tecnológico, asociado a la gestión de sustancias químicas y de residuos peligrosos, se desarrolla en la línea A, “Cambio climático”, del Pacto por la sostenibilidad. En tanto, los riesgos asociados a hidrocarburos se desarrollan en el Pacto por los recursos minero-energéticos, línea A. “Desarrollo minero-energético”, bajo la responsabilidad de MinMinas.

101 Se encuentra alineado con las recomendaciones de la OCDE que reiteran la importancia de la corresponsabilidad sectorial en materia de gestión del riesgo de desastres.

102 Se encuentra alineada con la propuesta de la ciudadanía recibida a través del portal *web* de Pacto por Colombia, en relación con la importancia de realizar intervenciones integrales en el territorio para reducir condiciones de amenaza y vulnerabilidad. <https://www.pactoporcolombia.gov.co/>

103 Se priorizarán seis sistemas productivos: arroz, maíz, banano, caña de azúcar, papa y ganadería bovina.

104 Infraestructura de transporte vial, portuario marítimo, aéreo, férreo y fluvial.

105 Daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos mayores generados por el uso y acceso a la tecnología, originados en sucesos antrópicos, naturales, socionaturales y propios de la operación (UNGRD, Resolución 1770 de 2013).



- MinVivienda, con el apoyo de MinAmbiente y la UNGRD, generará lineamientos técnicos para incluir análisis de riesgos climáticos y criterios de adaptación en el diseño, construcción y mejoramiento de edificaciones, entornos construidos y de infraestructura de saneamiento básico.
- MinVivienda, con el apoyo de la UNGRD, desarrollará lineamientos para el reasentamiento de población en zonas de alto riesgo no mitigable<sup>106</sup> y la creación de programas de vigilancia, control del uso y ocupación del suelo a nivel municipal en zonas de alto riesgo.
- MinCIT, con apoyo técnico de MinAmbiente, desarrollará un programa de asistencia técnica para que las empresas incorporen el riesgo climático en sus matrices de riesgo operacional y aprovechen las oportunidades de la variabilidad y el cambio climático.
- MinHacienda redefinirá los mecanismos técnicos, financieros y operacionales de Fondo Adaptación para redimensionarlo como fondo encargado de promover la adaptación y mitigación ante el cambio climático, en el marco del sector de ambiente y desarrollo sostenible.
- El DNP, MinAmbiente, el Ideam y la UNGRD diseñarán una política pública para reducir las condiciones de riesgo ante eventos de variabilidad climática.
- La UNGRD diseñará una política de articulación entre las intervenciones institucionales, nacionales de gestión del riesgo, y protección y equidad social.

### **3) Objetivo 3. Movilizar el financiamiento para la gestión del riesgo y la adaptación e incentivar la protección financiera ante desastres**

Se requiere asegurar un flujo constante y escalable de recursos para implementar las acciones climáticas y de gestión del riesgo de desastres. Esto se debe acompañar de recursos y de instrumentos para proteger financieramente al país ante la ocurrencia de desastres.

#### *a) Movilización de recursos para el financiamiento climático*

Con el fin de movilizar la financiación necesaria para que Colombia cumpla con los objetivos climáticos:

- El DNP realizará estudios para valorar las necesidades del país en materia de adaptación, y así cuantificar la brecha de financiación en adaptación.
- Bancóldex, Findeter y otras entidades financieras definirán lineamientos para el diseño e implementación de líneas de crédito especiales que promuevan las inversiones bajas en carbono y resilientes al clima.
- MinHacienda diseñará lineamientos para que entidades financieras orienten la incorporación de análisis de riesgo ambiental y social (ARAS) en la evaluación de sus productos de crédito.

---

<sup>106</sup> Procedimiento para el desalojo y entrega de áreas catalogadas como de alto riesgo no mitigable, teniendo en cuenta el suelo y la vivienda.

### *b) Movilización de recursos para la gestión del riesgo de desastres*

Con el fin de disponer de recursos para la implementación de acciones de conocimiento, reducción del riesgo y manejo de desastres, así como para promover que los territorios y sectores cuenten con partidas presupuestales para este fin:

- La UNGRD elaborará e implementará criterios para la priorización de proyectos financiados con recursos del FNGRD analizando las condiciones de amenaza y vulnerabilidad, pobreza y desigualdad, y la capacidad de cofinanciación. Así mismo, la UNGRD promoverá la implementación de acciones estratégicas focalizadas que articulen acciones de gestión de riesgos y protección social.

### *c) Protección financiera ante desastres*

El nivel nacional, así como las entidades territoriales y los sectores, deben fortalecer su capacidad de protegerse financieramente ante la ocurrencia de desastres. Para lograrlo:

- MinHacienda, en el marco de la Estrategia de gestión financiera ante el riesgo de desastres por fenómenos naturales (MinHacienda, 2016), avanzará en la evaluación y estructuración de mecanismos de protección financiera, en la formulación de esquemas y en la adquisición de contratos de aseguramiento. Así mismo, adelantará la estructuración de un instrumento de protección financiera ante eventos hidrometeorológicos, con el apoyo del Ideam.
- MinHacienda elaborará lineamientos para promover que las entidades del nivel territorial adopten estrategias de protección financiera ante la ocurrencia de eventos naturales.
- MinHacienda diseñará guías técnicas para promover la protección financiera ante desastres en los sectores de agricultura, transporte, energía, agua y saneamiento básico, y generar inventarios de bienes fiscales y bases de datos de pólizas de seguros por parte de estos sectores.

## **4) Objetivo 4. Garantizar un manejo efectivo de desastres y la reconstrucción adaptada y resiliente**

Se deben transformar los procesos de respuesta y recuperación posdesastre, de forma que se garanticen la preparación y ejecución con intervenciones que incorporen criterios ambientales, económicos y sociales para orientar territorios seguros, resilientes y adaptados al cambio climático.

### *a) Respuesta ante situaciones de desastre*

Se debe garantizar una respuesta oportuna y efectiva ante situaciones de desastre. Para ello:

- Las entidades nacionales y territoriales diseñarán protocolos de actuación para la respuesta a diferentes tipos de desastre, en el marco de la Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias (UNGRD, 2015). Así mismo, las entidades nacionales y territoriales fortalecerán sus capacidades de preparación y de respuesta frente a desastres, y sus mecanismos de coordinación.

- MinDefensa robustecerá la actuación y capacidades de la Fuerza Pública y la Defensa Civil Colombiana en la atención de emergencias y desastres asociados a fenómenos naturales y antrópicos, además de ayuda humanitaria, a fin de garantizar una mejor articulación con el SNGRD y la UNGRD.
- MinInterior fortalecerá la gestión del riesgo de desastres y la prestación del servicio público esencial de bomberos en Colombia.
- MinAmbiente, MinVivienda, MinAgricultura, MinMinas y MinTransporte, bajo la orientación de la UNGRD, diseñarán una metodología de evaluación de daños, pérdidas y necesidades posdesastre.

### *b) Reconstrucción resiliente ante desastres*

Las situaciones de desastre nacional representan un reto para proveer soluciones de largo plazo, que eviten la reproducción de las condiciones de riesgo. Por esa razón:

- La UNGRD y el DNP formularán una Estrategia de Recuperación Resiliente ante Desastres y Adaptada al Cambio Climático definiendo instrumentos de coordinación, roles y responsabilidades en el manejo de desastres, y la recuperación y mecanismos de gestión de recursos, según la magnitud y el alcance del desastre.

### *c) Culminar procesos de reconstrucción de zonas afectadas por desastres de gran magnitud*










Los impactos de los desastres como las inundaciones por el fenómeno La Niña de 2010-2011 y la avenida torrencial en Mocoa (Putumayo), en 2017, condujeron al Estado a diseñar estrategias especiales para su reconstrucción, las cuales deben ser culminadas y evaluadas. Por lo anterior:

- El Fondo Adaptación finalizará y evaluará las intervenciones que adelantó en las zonas afectadas por La Niña de 2010-2011, y, en coordinación con la UNGRD, en el marco del SNGRD, definirá roles y responsabilidades de las entidades que deben asumir la operación, mantenimiento y vigilancia de obras de infraestructura entregadas, con el fin de garantizar su sostenibilidad.
- La UNGRD coordinará y terminará las intervenciones de reconstrucción y planificación territorial correspondientes al Plan Construyendo Mocoa<sup>107</sup>, buscando no reconfigurar escenarios de riesgo; todo ello, con la supervisión de la Vicepresidencia de la República y la participación de entidades nacionales y del municipio.

---



107 La implementación del Plan Maestro de Alcantarillado (fase I) para el municipio de Mocoa se realiza bajo el liderazgo de MinVivienda, según el documento CONPES 3904 de 2017.

### 3. METAS

Indicadores de resultado						
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)	
Presidencia	Tasa de personas afectadas a causa de eventos recurrentes (por cada 100.000 habitantes)	1.048	987			
Ambiente y desarrollo Sostenible	Autoridades ambientales que adoptan la Metodología de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades Ambientales	0	8			
Ambiente y desarrollo Sostenible	Porcentaje de departamentos que implementan iniciativas de adaptación al cambio climático orientadas por las autoridades ambientales	0,0%	100,0%			
Agricultura y Desarrollo Rural	Área con sistemas productivos agropecuarios priorizados que implementan iniciativas para la adaptación al cambio climático*	260.626 ha	398.175 ha			

\* Se priorizarán seis sistemas productivos: arroz, maíz, banano, caña de azúcar, papa y ganadería bovina.

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Gestión de la información y el conocimiento ambiental	Porcentaje de implementación del Sistema Nacional de Información de Cambio Climático	0,0%	100,0%		

Fuente: DNP, sectores.

## **D. Instituciones ambientales modernas, apropiación social de la biodiversidad y manejo efectivo de los conflictos socioambientales**

Esta línea busca fortalecer la institucionalidad, la gobernanza, el financiamiento y la gestión del conocimiento para potencializar la agenda de sostenibilidad. A su vez, permitirá renovar y modernizar la institucionalidad ambiental, con mayor presupuesto para inversión en prevención, protección, monitoreo y mitigación de daños ambientales, y mejorar el desempeño de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) para enfocar sus esfuerzos de manera decidida en el desarrollo sostenible, resiliente ante los desastres, bajo en carbono y adaptado al cambio climático.

Se reconocen cuatro retos a nivel nacional. El primero es la baja asignación presupuestal del sector ambiental, la cual ha sido menor del 0,5 % del presupuesto general de la nación (PGN) en los últimos años (DNP, 2018d). Esta situación dificulta la promoción de una gestión ambiental efectiva a nivel sectorial y territorial. El segundo es la existencia de sistemas con competencias similares, como lo son el Sistema Nacional Ambiental (Sina), el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y el Sistema Nacional de Cambio Climático (Sisclima), que tienen agendas de trabajo con objetivos distintos y formas diferentes de llegar al territorio, y que no han logrado una visión integradora que impulse territorios resilientes y sostenibles. El tercero tiene que ver con que, en el territorio, los conflictos socioambientales se han manifestado especialmente mediante la extracción ilícita de minerales, la deforestación y la degradación ambiental. Estos conflictos han concluido en fallos judiciales que instan a avanzar en una coordinación interinstitucional e intersectorial con la concurrencia de las entidades del Estado y otros actores, con el fin de dar respuesta a estos problemas y, al mismo tiempo, fomentar una participación ciudadana educada, apropiada del territorio, capacitada, informada y con conciencia ambiental. El cuarto es que existen debilidades en cuanto a la interoperabilidad, alcance, temporalidad, actualización y oportunidad de los sistemas de información sectoriales y ambientales.

Como conclusión, para facilitar que los sectores productivos se comprometan con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático, que se conserve la biodiversidad y los activos estratégicos de la nación para la generación de nuevas oportunidades económicas incluyentes y adaptadas al clima, que se desarrollen estrategias integrales de aprovechamiento sostenible de la riqueza ambiental, y que se reduzcan las condiciones de riesgo de desastre con base en el conocimiento y la prevención; se necesitan, en el Gobierno, instituciones fuertes que trabajen en coordinación con los territorios y los ciudadanos, para avanzar en una senda de sostenibilidad.

# 1. DIAGNÓSTICO

La institucionalidad ambiental enfrenta desafíos en materia de eficiencia y transparencia, asociados con la debilidad institucional, en temas de control y seguimiento, financiación y coordinación entre el Sina, el SNGRD y el Sisclima. Esto se suma al aumento de conflictos relacionados con la extracción ilícita de minerales, la deforestación y la degradación ambiental. A continuación, se describen las principales causas de esta situación.

## a. Institucionalidad y financiamiento

Colombia ha tenido avances importantes en el fortalecimiento de la institucionalidad para el logro de la sostenibilidad ambiental. Dentro de ellos, se destaca la creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente), a través del cual se recuperó el liderazgo en la política pública ambiental. Así mismo, se resalta la creación de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN), de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

A pesar de ello, el sector aún exhibe deficiencias. Se destaca en la evaluación de desempeño ambiental para Colombia de 2014<sup>108</sup>, realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la baja inversión en el gasto ambiental público<sup>109</sup>, que fue del 0,55 % del PIB (OCDE/ECLAC, 2014). Esas cifras difieren mucho de los niveles registrados en los países de la OCDE, incluso cuando estaban en una fase de desarrollo similar<sup>110</sup> (OCDE/ELAC, 2014). La afirmación anterior se complementa al analizar la baja financiación del sector ambiental por parte del PGN, la cual es menor del 0,5 %, con una tendencia decreciente desde 2015 (gráfica IV-3).

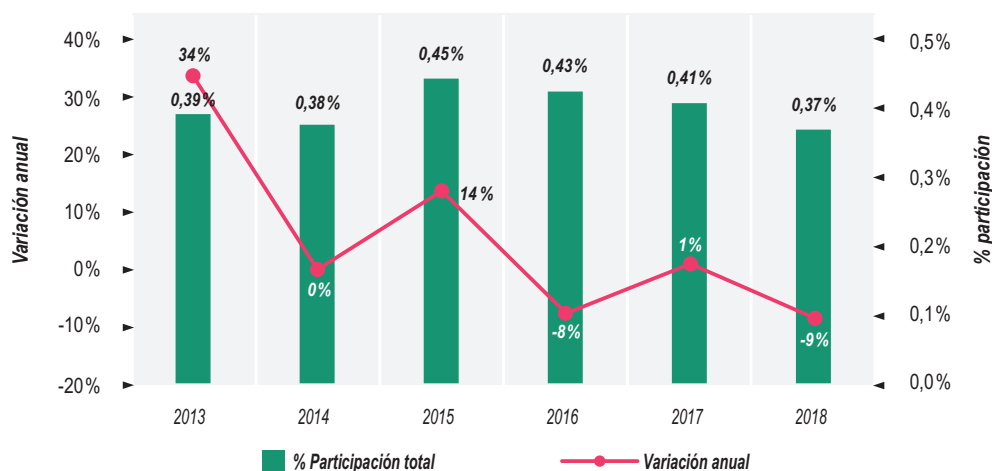
Sumado a lo anterior, hay debilidades en las CAR asociadas a problemas de transparencia, ejecución y criterios de asignación inadecuados de recursos del PGN. Es evidente la desarticulación en el desarrollo y ejecución de los proyectos de inversión por parte de las entidades del Sina, que afectan el cumplimiento de la política ambiental. Esta situación se debe, en primer lugar, a la heterogeneidad de los recursos que administran las CAR y a la variedad de las fuentes de financiación (propias y del PGN); y, en segundo lugar, a las deficiencias en la ejecución de los recursos, impactada negativamente por el hecho de que cada corporación ejecuta el presupuesto con manuales presupuestales particulares (CGR, 2018).

108 Las evaluaciones de desempeño ambiental realizadas por la OCDE tienen el objetivo de identificar las buenas prácticas y elaborar recomendaciones para fortalecer las políticas e instrumentos destinados a promover el crecimiento verde de los países evaluados.

109 El gasto público ambiental es la suma del gasto en el marco del Sina, que representó el 0,28 % del PIB, y el gasto ambiental a nivel municipal y departamental (financiado mayormente con transferencias presupuestarias), que representó el 0,27 % del PIB (OECD/ECLAC, 2014).

110 El gasto ambiental en los países de la OCDE suele situarse, como mínimo, entre el 1 % y el 2 % del PIB. En México, el gasto ambiental público se duplicó entre 2000 y 2010, al pasar del 0,5 % al 1 % del PIB (OECD/ECLAC, 2014).

Gráfica IV-3. Participación del presupuesto del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y variación anual, 2013-2018



Nota: Esta gráfica se construyó teniendo en cuenta las ejecuciones presupuestales del sector de ambiente y desarrollo sostenible.

Fuente: DNP, 2018\*.

## b. Licenciamiento ambiental y otros instrumentos de control y manejo ambiental

Entre los aspectos institucionales del sector ambiental se destacan las problemáticas relacionadas con el principal mecanismo de control y seguimiento, que es la licencia ambiental. Se ha venido reduciendo progresivamente el universo de actividades sujetas a este instrumento, con potencial de impactar en forma negativa el ambiente, y se evidencian debilidades en el seguimiento a las licencias y a los planes de manejo ambiental. Pese a que dicho seguimiento es financiado con aportes del licenciataria, frecuentemente los recursos se trasladan a inversiones o al Tesoro Nacional, donde no cumplen el fin para el que fueron destinados (CGR, 2018). Esta situación se replica en los diferentes instrumentos de control ambiental.

## c. Articulación y coordinación

Como se destacó en la problemática inicial, existe una alta descoordinación en el Sina, que se refleja en que las acciones del Gobierno son frecuentemente superpuestas, ineficientes (debido a la duplicación de tareas fragmentadas y de esfuerzos paralelos en el tiempo), e ineficaces (por la desconexión entre actores clave para la protección efectiva del ambiente). A ello se suma la baja o inexistente coordinación entre el Gobierno nacional y los ejecutores en el nivel central y descentralizado (CGR, 2017). Igualmente, a pesar de la creación del Sina, del SNGRD y

del Sisclima<sup>111</sup>, los cuales fueron pensados como mecanismos de articulación, aún el país no ha conseguido la implementación de acciones que logren la integración y sinergia entre estos sistemas y su incidencia en los patrones de desarrollo.

Adicionalmente, existen aspectos puntuales del desarrollo en los que se presenta un fraccionamiento y una debilidad institucional, como en la economía forestal; y otros, en los que se evidencia la ausencia de un liderazgo institucional claro, como la bioeconomía y la gestión integral de residuos sólidos (DNP, 2016b; DNP, 2018b). Del mismo modo, en los últimos años han aumentado los conflictos relacionados con el recurso hídrico por inundaciones, sequías y contaminación; situaciones que plantean retos para el Estado colombiano, vinculados con la planeación intersectorial y la articulación de los diferentes actores involucrados en la gestión de este recurso. Por lo tanto, se requiere una instancia o entidad en el más alto nivel, que promueva la gestión integral del recurso hídrico y resuelva los conflictos derivados de los excesos o déficits que se presentan en el territorio<sup>112</sup>.

#### d. Conflictos socioambientales, educación y participación

La debilidad institucional, la desarticulación interinstitucional, los sistemas de información débiles y la falta de presencia del Estado en áreas ambientales estratégicas han incrementado los conflictos socioambientales que se desarrollan principalmente en zonas rurales, relacionados con el uso, ocupación, tenencia y acceso a los recursos naturales. En este sentido, los sectores que más eventos conflictivos<sup>113</sup> presentan son: la minería (33 %), los combustibles fósiles (25 %), la extracción de biomasa (16 %) y la gestión del agua (12 %) (Pérez-Rincón, 2016). Como respuesta a estos conflictos, la rama judicial ha proferido pronunciamientos, con el fin de restaurar los ecosistemas estratégicos y propiciar una coordinación interinstitucional que permita transformar los conflictos generados, de manera especial, por la extracción ilícita de minerales y la deforestación. Sin embargo, para el cumplimiento de estos fallos se requiere la participación y financiación de otros sectores, además del ambiental.

Adicionalmente, MinAmbiente ha incorporado la educación y la participación como pilares de la formación de una ciudadanía responsable en la toma de decisiones frente al manejo sostenible del ambiente. Esta estrategia es un instrumento de articulación de los actores institucionales, sectoriales y sociales en el Sina, que ha arrojado como resultado 32 alianzas nacionales, sectoriales y

---

111 En los tres sistemas se promueve la articulación de la gestión ambiental y el riesgo de desastre, con la adaptación al cambio climático, y se plantea la vinculación de estos temas en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial.

112 Este tipo de instituciones han mostrado ser útiles en países como Holanda, Brasil y Perú. En estos países, se destaca la existencia de agencias ejecutoras que facilitan el desarrollo de los planes o programas bajo un enfoque de cuenca hidrográfica, que permite implementar las decisiones tomadas en figuras colegiadas o por el gobierno central, así como llevar a cabo un trabajo articulado y solidario con las entidades territoriales.

113 Dentro de los impactos, se encuentran la contaminación del agua (15 %), la pérdida de paisaje (15 %), la perturbación del sistema hídrico (10 %), la deforestación (10 %), la contaminación del suelo (9 %), la erosión (7,7 %), el cambio climático (7,6 %) y las sequías (5,7 %).



territoriales que desarrollan la Política Nacional de Educación Ambiental, a través de procesos que fortalecen la gobernanza en la gestión ambiental (MinAmbiente, 2017). No obstante, se requieren mayores esfuerzos para lograr una cultura que transforme la sociedad colombiana por una senda de sostenibilidad.

## e. Información

La información ambiental es la base para unas instituciones fuertes y coordinadas. En este sentido, el país ha modernizado sus redes de monitoreo hidrometeorológico y ambiental<sup>114</sup>; sin embargo, a pesar de estos avances, la gestión de información para la sostenibilidad afronta diferentes retos. Se destaca la poca articulación entre los módulos del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC) y los sistemas de información de las CAR (DNP, 2015). Adicionalmente, existen riesgos en la sostenibilidad financiera del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) para mantener la tecnología de punta adquirida, la cual genera información para la toma de decisiones en los territorios y los sectores productivos. Por lo anterior, se requiere crear sinergias en la gestión de la información entre las entidades del Sina, de modo que se pueda optimizar los recursos asignados al sector.

Así mismo, aunque el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) ha desarrollado la Cuenta Satélite Ambiental, que mide en unidades físicas y monetarias las interacciones entre el ambiente y la economía (DANE, 2018a), aún no se cuenta con la totalidad de los indicadores para la medición del crecimiento verde en el largo plazo. La debilidad en la información trasciende a trámites y procedimientos institucionales que impiden la estandarización de los procesos y su eficiencia.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

Con el propósito de contar con instituciones ambientales modernas y realizar un manejo efectivo de los conflictos socioambientales, se establecen los siguientes objetivos: (1) fortalecer la institucionalidad y la regulación para la sostenibilidad y la financiación del sector ambiental; (2) robustecer los mecanismos de articulación y coordinación para la sostenibilidad; (3) implementar una estrategia para la gestión y seguimiento de los conflictos socioambientales generados por

---

114 El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) cuenta con 148 estaciones de la Red de Monitoreo de la Calidad del Agua y un laboratorio de calidad ambiental. En materia hidrometeorológica, se cuenta con una red de 675 estaciones automáticas, 20 cámaras, 7 equipos de radiosondeos, 1 antena GOES 16 y 4 radares meteorológicos en proceso de implementación (Ideam, 2018b). Con esta información, el Ideam elabora boletines de deforestación, el Estudio Nacional del Agua, los mapas de amenaza por inundación y los mapas de degradación de suelos.

el acceso y uso de los recursos naturales, con base en procesos educativos y participativos que contribuyan a la consolidación de una cultura ambiental; y (4) mejorar la gestión de la información y su interoperabilidad entre los diferentes sectores.

## b. Estrategias

### 1) **Objetivo 1. Fortalecer la institucionalidad y la regulación para la sostenibilidad y la financiación del sector ambiental**

Esta línea busca el fortalecimiento y modernización de la institucionalidad para facilitar la transición hacia un país sostenible. Para ello, se ha considerado necesario optimizar la financiación y modernizar las entidades del Sina. Las intervenciones son:

#### *a) CAR: reforma, fortalecimiento y financiación*

Para avanzar hacia el fortalecimiento de las CAR con mayor efectividad en su gestión:

- El Gobierno nacional presentará un proyecto de ley de reforma a las CAR, con el objeto de fortalecer una gestión ambiental transparente y efectiva en los territorios, impulsar la meritocracia y la despolitización, robustecer el ejercicio de la función de control y seguimiento; así como la inspección y vigilancia sobre su gestión, y fomentar una mayor integración entre el Sina, el SNGRD y el Sisclima. Esto irá acompañado de mecanismos de modernización institucional del Sina, con particular atención a la ANLA y al Ideam, para que fortalezcan la generación de información, el ejercicio de la autoridad ambiental, y los instrumentos de coordinación entre el Sistema y las autoridades de policía y judiciales.
- MinAmbiente evaluará los instrumentos de financiamiento del sector ambiental para identificar nuevas fuentes y mejorar la distribución de las existentes al interior del Sina, con criterios de equidad y efectividad. Para esto, hará los ajustes normativos y administrativos que se requieran, en línea con las recomendaciones de la OCDE sobre gasto público ambiental. Así mismo, establecerá, con el apoyo del DNP, criterios e indicadores de inversión que faciliten su seguimiento. Especial atención se brindará al fortalecimiento del Fondo de Compensación Ambiental (FCA)<sup>115</sup> y del Fondo Nacional Ambiental (FONAM)<sup>116</sup>, que permitan asignar mayor presupuesto para las CAR.
- MinAmbiente evaluará el impacto y la eficiencia de los incentivos fiscales asociados a la protección ambiental y promoverá el ajuste de los que resultan ineficaces, poco eficientes o contradictorios.

115 El Fondo de Compensación Ambiental es un instrumento financiero de redistribución de recursos entre corporaciones, que beneficia a las 15 de menores ingresos, incluyendo a las Corporaciones de Desarrollo Sostenible.

116 El FONAM es un instrumento financiero que apoya la ejecución de las políticas ambientales y estimula la descentralización, la participación del sector privado y el fortalecimiento de la gestión de las entidades territoriales.

- MinAmbiente promoverá en las CAR procesos de transparencia, eficacia y publicidad en el uso de los recursos financieros, técnicos y administrativos.
- MinAmbiente reforzará el régimen sancionatorio, ampliación de multas y comparendos ambientales, cuyo destino será el fortalecimiento financiero y técnico de las autoridades ambientales.

### *b) Fortalecer el proceso de licenciamiento ambiental y la evaluación de permisos y otros instrumentos de control ambiental*

Para esto, MinAmbiente buscará<sup>117</sup>:

- Liderar el desarrollo de una Misión sobre Licenciamiento Ambiental que resulte en recomendaciones estratégicas para mejorar la efectividad de este instrumento. Adicionalmente, desarrollará, con el apoyo de los institutos de investigación del Sina, un índice de efectividad de licenciamiento ambiental (en línea con las recomendaciones de la OCDE), que se reportará de manera periódica.
- Mejorar la efectividad del proceso de licenciamiento ambiental y la evaluación de permisos y otros instrumentos de control ambiental, a partir de la coordinación entre las autoridades ambientales y los institutos de investigación del Sina; el énfasis en el carácter preventivo de la gestión ambiental y el seguimiento al cumplimiento de las autorizaciones ambientales; la información pública y accesible; la promoción de redes de monitoreo regionales; la modernización y desarrollo de estrategias de mejora de los ingresos; la sistematización e integración de procedimientos<sup>118</sup>; y la racionalización de trámites a través de instrumentos técnicos robustos, de ventanillas únicas y de la promoción de la participación ciudadana. También buscará evaluar y realizar, en coordinación con la ANLA, los ajustes institucionales para fortalecer el proceso de licenciamiento ambiental y los diferentes trámites y permisos que evalúa la entidad.
- Simplificar y agilizar los trámites ante la ANLA y MinAmbiente; especialmente, aquellos necesarios para obtener los beneficios tributarios por inversiones ambientales.

## **2) Objetivo 2. Robustecer los mecanismos de articulación y coordinación para la sostenibilidad**

Con el propósito de fomentar una mayor integración entre el Sina, el SNGRD y el Sisclima, y para lograr un desarrollo sostenible, se deberán adelantar intervenciones tendientes a aprovechar las oportunidades de las agendas comunes, a optimizar los instrumentos existentes y a crear instancias de articulación para solucionar problemas puntuales.

117 Se encuentra alineado a las recomendaciones de la OCDE relacionadas con el fortalecimiento de los procesos de licenciamiento ambiental.

118 Entre otros, se revisarán los procedimientos para la sustracción de áreas de reserva forestal y el levantamiento de vedas, con el fin de avanzar hacia una gestión pública eficiente.

### *a) Mecanismos de articulación y coordinación para la sostenibilidad*

Para esto, se avanzará en:

- MinAmbiente establecerá agendas estratégicas intersectoriales como un mecanismo de coordinación, diálogo y trabajo conjunto permanente entre el sector ambiental y los otros sectores productivos, que fortalezcan la regulación ambiental y la transformación de estos sectores en el marco del crecimiento verde, que faciliten la gestión del riesgo y del cambio climático, y que permitan hacer seguimiento a las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. En el marco de estas agendas, MinAmbiente coordinará la implementación de las acciones y medidas para la contribución nacionalmente determinada (NDC, por sus siglas en inglés) como se establece en la línea A “Cambio climático”, de este pacto. También pondrá en marcha una estrategia de racionalización y armonización de políticas, trámites, permisos, normas, instrumentos de planificación y ordenamiento territorial y sus arreglos institucionales, con la cual se buscará mejorar el desempeño ambiental sectorial y territorial. Adicionalmente, estudiará los instrumentos de política ambiental que deberán estar sujetos a un análisis de impacto normativo.

### *b) Ajustes para el fortalecimiento institucional para la sostenibilidad*

Se fortalecerá la institucionalidad para la sostenibilidad a través de las siguientes acciones:

- MinAmbiente realizará, en coordinación con MinVivienda y con el apoyo del DNP y otros ministerios, una misión para la modernización de la gestión integral del agua y sus mecanismos institucionales, con la perspectiva de la oferta y la demanda. Adicionalmente, optimizará los instrumentos de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, para asegurar una gestión integrada del recurso hídrico.
- MinVivienda y MinAmbiente<sup>119</sup> crearán la Unidad de Planificación de Residuos Sólidos para una economía circular.
- MinAmbiente fortalecerá la capacidad financiera, técnica, tecnológica y administrativa de los institutos de investigación ambiental, articulados en el Sina para la consecución de información actualizada, confiable e interoperable para la toma de decisiones, la educación y la promoción de la cultura hacia la sostenibilidad.
- El DNP integrará la agenda de la Política de Crecimiento Verde en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), y en coordinación con Colciencias, pondrá en marcha la Comisión Interinstitucional de Bioeconomía, que formule y oriente la implementación de una estrategia nacional para el desarrollo de proyectos de bioprospección y biotecnología, con un componente de regionalización a través del SNCI.
- MinAgricultura y MinAmbiente diseñarán y pondrán en marcha los ajustes institucionales que se requieran para el desarrollo de la economía forestal con una visión que integre el aprovechamiento sostenible de los bosques naturales y las plantaciones comerciales.

---

119 Se encuentra alineado a las recomendaciones del Consejo Nacional de Planeación relacionadas con fortalecer la institucionalidad para el impulso de la economía circular.

### **3) Objetivo 3. Implementar una estrategia para la gestión y seguimiento de los conflictos socioambientales generados por el acceso y uso de los recursos naturales, con base en procesos educativos y participativos que contribuyan a la consolidación de una cultura ambiental**

Con el propósito de prevenir y transformar los conflictos socioambientales entre los diferentes sectores, y de estos con las comunidades, y, a su vez, fortalecer la gobernanza para facilitar un diálogo estructurado con los actores sociales que permita aumentar la conciencia ambiental y la participación ciudadana, se buscará desarrollar cuatro líneas de intervención prioritarias:

#### *a) Educación para la transformación ambiental*

Para fomentar una cultura de la biodiversidad, del respeto por los animales, por el ecosistema y por el ambiente, y para formar la conciencia de la protección de las cuencas hidrográficas y los ríos:

- MinAmbiente, con el apoyo de MinCultura, MinVivienda y MinEducación, implementará una estrategia de comunicación efectiva, que incorpore acciones de economía naranja y educación ambiental que generen un cambio en el hábito de consumo de los colombianos hacia prácticas y productos más sostenibles, fomenten la separación en la fuente de residuos e incrementen la valoración social de la naturaleza, la apropiación del territorio y la comprensión de los fenómenos asociados al cambio climático. Adicionalmente, realizarán campañas que fortalezcan la cultura ambiental a nivel empresarial y familiar, con siembras anuales y jornadas de participación en la protección, reciclaje y limpieza del entorno natural. También, MinAmbiente garantizará el acceso efectivo a la información y la producción de material asociado a las problemáticas ambientales para todos los públicos, para su distribución en medios masivos, con enfoque diferencial para comunidades locales urbanas y rurales, con el fin de incrementar la valoración social de la naturaleza.
- MinAmbiente, en coordinación con el DNP, mantendrá agendas de diálogo y trabajo conjunto permanente entre los sectores productivos y el sector ambiental, que fortalezcan la regulación ambiental y la transformación de estos sectores en el marco del crecimiento verde. Adicionalmente, PNN desarrollará esquemas de gobernanza innovadores para el manejo de las áreas protegidas y fortalecerá las redes de la sociedad civil que impulsen la conservación y el uso sostenible del territorio y la biodiversidad, con especial énfasis en las organizaciones articuladoras de reservas naturales de la sociedad civil.
- El Gobierno nacional, bajo el liderazgo de MinAmbiente y con la participación de MinSalud, MinAgricultura, MinInterior, DNP y demás entidades competentes, formulará la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres que incorpore estrategias y programas que promuevan la tenencia responsable, la esterilización, el manejo de animales abandonados y maltratados, la asistencia integral y la prevención del maltrato, con el fin de erradicar en el país toda forma de violencia, crueldad, tráfico y comercio ilegal en todos los ámbitos en los que se usen animales. Se definirá un mecanismo de coordinación interinstitucional para la efectiva implementación y seguimiento de esta política.

### ***b) Participación para contribuir a la prevención de los conflictos socioambientales***

MinAmbiente, en coordinación con las CAR y la Procuraduría General de la Nación, desarrollará las siguientes estrategias:

- Promoverá y fortalecerá las audiencias públicas y las veedurías ambientales en la gestión de las CAR. Adicionalmente, fortalecerá la sociedad civil colombiana como agente que previene y maneja los conflictos ambientales.

### ***c) Gestión de conflictos socioambientales***

Para este propósito, MinAmbiente, en coordinación con las autoridades ambientales y otros ministerios a cargo de políticas sectoriales que inciden en dichos conflictos, promoverá las siguientes estrategias:

- MinAmbiente consolidará cinco centros regionales de diálogo ambiental como instancias de facilitación, articulación, participación, cooperación y reflexión para la identificación, priorización y discusión de los conflictos socioambientales a nivel regional, al tiempo que fortalecerá los espacios de diálogo existentes.
- MinAmbiente estructurará una propuesta de educación y especialización de tribunales judiciales y jueces en temas ambientales, para aumentar su idoneidad y capacidad técnica para la prevención y resolución de conflictos socioambientales y económicos, que estará acompañada de un programa de capacitación a funcionarios judiciales en el campo del derecho ambiental.
- MinInterior, en coordinación con MinAmbiente, fortalecerá las instancias de diálogo y el trabajo conjunto con las autoridades indígenas, las comunidades negras y la población campesina, como aliados estratégicos, para la conservación y la gestión ambiental en los territorios; sobre todo, en las problemáticas de uso, ocupación y tenencia de las regiones.

### ***d) Cumplimiento de las sentencias relacionadas con la extracción ilícita de minerales, la deforestación y degradación ambiental***

Para el cumplimiento de las órdenes judiciales:

- MinAmbiente, con apoyo de MinHacienda y en coordinación con la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado, creará la Comisión Intersectorial para los Asuntos Judiciales, relacionada con la extracción de minerales, la deforestación y la degradación ambiental.
- Las entidades públicas vinculadas en los procesos judiciales destinarán los recursos para el cumplimiento de órdenes judiciales relacionadas con la extracción de minerales, la deforestación y la degradación ambiental.

#### **4) Objetivo 4. Mejorar la gestión de la información y su interoperabilidad entre los diferentes sectores**

El crecimiento verde, la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático requieren información oportuna, pertinente y confiable para que las entidades del Estado, el sector privado y la sociedad civil puedan responder a los retos del desarrollo sostenible y dar cumplimiento a las recomendaciones de la OCDE. Para ello, se proponen las siguientes intervenciones:

##### *a) Consolidación del Sistema de Información Ambiental de Colombia*

Para brindar a los ciudadanos y al Estado información confiable sobre la gestión ambiental, que proporcione información de valor para la toma de decisiones, MinAmbiente:

- Fortalecerá el SIAC a través de la actualización de los lineamientos de política de información ambiental y el protocolo para la gestión de datos e información. Así mismo, desarrollará e implementará el Sistema de Información de Planificación y Gestión Ambiental de las CAR, en el marco de referencia de arquitectura empresarial y apertura de datos. Adicionalmente, garantizará el fácil acceso de los sectores, territorios y sociedad civil al SIAC, con el fin de articular los subsistemas temáticos con los de las CAR (incluyendo la Ventanilla Única de Trámites Ambientales —VITAL—) y facilitar la interoperabilidad y la recolección de datos e información, para la generación y reporte de indicadores ambientales y mecanismos financieros.
- En coordinación con los institutos de investigación, PNN y la ANLA, fortalecerá la interoperabilidad y la recolección de datos e información para la generación y reporte de indicadores de estado, presión y respuesta, que expliquen los cambios en la calidad y el uso de los recursos naturales, mediante mecanismos de articulación con los sectores y territorios.
- En coordinación con el Ideam y con el apoyo de los sectores, implementará los protocolos de transferencia de información y las mejoras tecnológicas necesarias para integrar los sistemas de información sectorial con el SIAC.

Adicionalmente, los institutos de investigación del Sina:

- Fortalecerán la generación de información para la toma de decisiones, para lo cual deberán diseñar e implementar estrategias que faciliten la prestación y venta de servicios que permitan diversificar sus ingresos y mejorar su capacidad administrativa, financiera y técnica. Especial énfasis tendrá el Ideam.

##### *b) Gestión de información y estadísticas para sectores estratégicos para el crecimiento verde y la sostenibilidad*

Con el objetivo de profundizar la información que permita visibilizar el avance en la transición hacia el crecimiento verde, se avanzará en las siguientes acciones:

- MinAmbiente y MinAgricultura integrarán los sistemas de información forestal, para garantizar su interoperabilidad. Adicionalmente, el Ideam consolidará un sistema nacional de

información, monitoreo y reporte sobre restauración, el cual se articulará con el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF) y demás sistemas de información existentes. Finalmente, el Ideam, con el apoyo de MinAmbiente, fortalecerá la capacidad del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, para avanzar en el seguimiento a la deforestación en tiempo real.

- MinVivienda establecerá las bases para el diseño e implementación de un sistema de información para la gestión integral de residuos sólidos.
- El DANE consolidará la cuenta satélite ambiental y formulará el marco conceptual y la metodología para las cuentas satélites en bioeconomía y flujo de materiales; y liderará, en coordinación con MinTrabajo, la formulación de un marco conceptual para la medición de los empleos verdes.
- El DNP elaborará un índice de desempeño del crecimiento verde a nivel territorial, a través del cual se identifiquen las oportunidades regionales para avanzar hacia la agenda de sostenibilidad del país.
- MinAmbiente, en coordinación con los institutos de investigación, y con el apoyo de Colciencias, implementará programas regionales y sectoriales de investigación y desarrollo de capacidades, con los que se pueda generar y ajustar la información necesaria para monitorear y reportar el estado, tendencias y escenarios de la base natural de Colombia. Se tendrán como criterios de estructuración de dichos programas los compromisos ambientales internacionales del país las necesidades de las CAR y los sectores.

### *c) Información integrada y de fácil acceso en materia ambiental, del riesgo de desastres y ante el cambio climático*

Con el fin de facilitar el acceso a la información para mejorar la efectividad de las decisiones, se plantea que:


- MinAmbiente, MinVivienda, la UNGRD, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Ideam y el DNP definirán los mecanismos para un fácil acceso de los sectores, territorios y la sociedad civil a la información sobre la gestión y estado de los recursos naturales, los avances en la política de crecimiento verde, la gestión de riesgo de desastres y el cambio climático.
- El Ideam, con el apoyo de MinAmbiente, implementará un programa para desarrollar capacidades que permita la integración de la información sectorial para la generación del inventario de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), en el marco del Sistema de Información de Cambio Climático<sup>120</sup> y del Sistema Nacional de Inventarios de Gases de Efecto Invernadero (SINGEI).

---





120 Al que hace referencia la línea C “Gestión del riesgo de desastres” de este pacto.



### 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>	Índice de Evaluación del Desempeño Institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales	84 %	90 %		
<b>Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>	Acuerdos y agendas interministeriales y productivos implementados	0	8		

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>	Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible	Porcentaje de las solicitudes de licencias ambientales competencia de la ANLA resueltas dentro de los tiempos establecidos en la normatividad vigente	75 %	95 %		  

Fuente: DNP, sectores.

## REFERENCIAS

- Banco Mundial, & GFDRR. (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*. Bogotá: Banco Mundial.
- Bello, J. C., Báez, M., Gómez, M. F., Orrego, O., & Nägele, L. (eds). (2014). *Biodiversidad: Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia*. Bogotá: Instituto Alexander von Humboldt.
- BID-Cepal. (2012). *Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia 2010-2011*. Bogotá: Cepal, BID.
- Biontropic, EAFIT, & SILO. (2017). *Estudio de bioeconomía como fuente de nuevas industrias basadas en el capital natural de Colombia. Fase I*. Bogotá: s. e.
- Cepal. (2017). *Ecoinnovación y producción verde. Una revisión sobre las políticas de América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- CGR. (2017). *Informe sobre los recursos naturales y del ambiente 2016-2017*. Bogotá: CGR.
- CGR. (2018). *Informe sobre el estado de los 2017-2018 Recursos Naturales y del Ambiente*. Bogotá: CGR.
- CIAT. (2018). *Productividad de la tierra y rendimiento del sector agropecuario medido a través de los indicadores de crecimiento verde en el marco de la Misión de Crecimiento Verde en Colombia*. Bogotá: DNP.
- Cifuentes A., Izurieta V., & de Faria, H. (2000). *Medición de la efectividad del manejo de áreas protegidas*. Turrialba: WWF.
- DANE, & Ideam. (2015). *Hacia la construcción de la cuenta del agua a nivel nacional*. Bogotá: DANE.
- DANE. (07 de septiembre de 2018a). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-portema/>.
- DANE. (12 de 06 de 2018b). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-portema/ambientales/cuenta-satelite-ambiental-csa>.
- DNP-BID. (2014). *Impactos económicos del cambio climático en Colombia-Síntesis*. Bogotá: DNP, BID.
- DNP, Fedesarrollo, GGGI, & PNUMA. (2017). *Evaluación del Potencial de Crecimiento Verde para Colombia*. Bogotá: DNP, PNUMA, GGGI.
- DNP. (2015). *Evaluación de operaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2016a). *Documento CONPES 3868*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2016b). *Documento CONPES 3874*. Bogotá: DNP.

- DNP. (2017). *Documento CONPES 3904*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2018a). *Documento CONPES 3919*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2018b). *Documento CONPES 3934*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2018c). *Impactos económicos del fenómeno El Niño 2015-2016. Panorámica Regional*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2018d). *Seguimiento de las ejecuciones del Presupuesto de Inversión. Ejecución 2013-2018*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2018e). *Documento CONPES 3943*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2018f). *Índice Municipal de Riesgo de Desastres ajustado por Capacidades*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2018g). *Indicadores de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2018h). *Medición, Reporte y Verificación (MRV). Rastreo de inversiones por fuentes públicas, privadas e internacionales*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2018i). *Evaluación institucional y de resultados de la Política Nacional de la Gestión de Riesgo de Desastres*. Bogotá: DNP.
- EY, & MinMinas. (2015). *Política de eficiencia energética para Colombia. Producto 3-Propuesta con medidas para mejorar el uso de fuentes de energía y la eficiencia energética en Colombia*. Bogotá: MinMinas.
- Fondo Adaptación. (2018). *Justificación técnica del levantamiento de previo concepto DNP a recursos de inversión vigencia 2018*. Bogotá: Fondo Adaptación.
- Gallego, L. (2018). *Análisis de las inversiones en los procesos de gestión de riesgo de desastres a nivel nacional, territorial y del Sistema General de Regalías para las vigencias 2012-2016 y 2014-2017. Contrato DNP-408-2018*. Bogotá: s. e.
- Gonzales, J., Cubillo, M., Arias, A., Chadid, M., Joubert, F., & Cabrera, E. (2016). *Caracterización de las principales causas y agentes de deforestación a nivel nacional periodo 2005-2015*. Bogotá: IDEAM, MADS, ONU-REDD.
- IDEAM, & MinAmbiente. (2018). *Estrategia integral de control a la deforestación y gestión de los bosques*. Bogotá: IDEAM, MinAmbiente.
- IDEAM, PNUD, MinAmbiente, DNP, & Cancillería. (2017). *Resumen ejecutivo Tercera Comunicación Nacional De Colombia a La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (CMNUCC)*. Bogotá: IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA, FMAM.
- Ideam. (2014). *Estudio Nacional del Agua*. Bogotá: Ideam.
- Ideam. (2018a). *Base de datos de reporte al SISAIRES sobre calidad del aire en Colombia 2017*. Bogotá: Ideam.
- Ideam. (2018b). *Informe de gestión 2013-2018*. Bogotá: Ideam.
- Ideam. (2018c). *Resultados del monitoreo de la deforestación 2017*. Bogotá: IDEAM.

- INS. (2016). *Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública (Sivigila)*. Recuperado de [http://www.ins.gov.co/lineas-de-accion/SubdireccionVigilancia/sivigila/Estadsticas %20 SIVIGILA/>Forms/public.aspx](http://www.ins.gov.co/lineas-de-accion/SubdireccionVigilancia/sivigila/Estadsticas%20SIVIGILA/>Forms/public.aspx).
- Invermar. (2018). *Informe del estado de los ambientes marinos y costeros 2017. Serie de publicaciones periódicas*, 3. Santa Marta: Invermar,
- IPCC. (2018). Resumen para Responsables de Políticas. En: Calentamiento Global de 1,5°C-Reporte especial sobre los impactos de un calentamiento global de 1,5°C sobre los niveles preindustriales y relacionado con las sendas de emisiones de gases efecto invernadero, en el contexto de fortalecer la respuesta global a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y esfuerzos para erradicar la pobreza. Recuperado de [http://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15\\_spm\\_final.pdf](http://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf).
- MinAmbiente. (2013). *Acciones Nacionalmente Apropriadas de Mitigación (NAMAs) en Colombia*. Recuperado de [http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico /pdf/Accion\\_nacional\\_Ambiental/Documento\\_de\\_NAMAs.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Accion_nacional_Ambiental/Documento_de_NAMAs.pdf).
- MinAmbiente. (2016). *Diseño de una estrategia integral para la gestión de los pasivos ambientales en Colombia*. Bogotá: MinAmbiente.
- MinAmbiente. (2017). Informe de gestión 2017. Bogotá: MinAmbiente.
- MinAmbiente. (2018a). *Programa de generación de negocios verdes. Informe de resultados contrato de reforma sectorial suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Unión Europea*. Bogotá: MinAmbiente.
- MinAmbiente. (2018b). *Reporte de los avances en la gestión de los planes integrales de cambio climático territoriales a septiembre*. Bogotá: MinAmbiente.
- MinHacienda. (2016). *Estrategia para la Gestión Financiera de los Desastres*. Bogotá: MinHacienda.
- MinHacienda. (2017). *Informe de seguimiento a la Estrategia Nacional de Gestión Financiera ante desastres*. Bogotá: MinHacienda.
- OECD/ECLAC. (2014). *OECD Environmental Performance Reviews: Colombia 2014*. París: OECD Publishing.
- OMS. (2006). *Guías de calidad del aire relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre*. Recuperado de [http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69478/WHO\\_SDE\\_PHE\\_OEH\\_06.02\\_spa.pdf;jsessionid=146A338078BAF3A35777889DE0D6F970?sequence=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69478/WHO_SDE_PHE_OEH_06.02_spa.pdf;jsessionid=146A338078BAF3A35777889DE0D6F970?sequence=1).
- PARATEC. (2018). *Sistema de información de parámetros técnicos de elementos del sector eléctrico colombiano*. Recuperado de <http://paratec.xm.com.co/paratec/SitePages/Default.aspx>.
- Pérez-Rincón, M. A. (2016). *Caracterizando las injusticias ambientales en Colombia. Estudio de caso para 115 conflictos socioambientales*. Cali: Universidad del Valle.

- PNN. (2017). *Reporte histórico de visitantes PNN 2002-2017*. Recuperado de <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales-naturales-de-colombia-logro-el-registro-mas-alto-de-visitas-de-su-historia/>.
- PNN. (2018). *Resultados parciales de caracterización de la situación de uso, ocupación y tenencia al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Documento de trabajo. Bogotá: PNN.
- PNUMA. (2009). *Avances y progresos científicos en nuestro cambiante medio ambiente: Anuario 2009*. Nairobi: PNUMA.
- Procolombia. (2018). *Informe de turismo extranjero en Colombia*. Bogotá. Recuperado de [http://www.procolombia.co/sites/default/files/tec\\_informe\\_de\\_turismo\\_extranjero\\_en\\_colombia\\_1.pdf](http://www.procolombia.co/sites/default/files/tec_informe_de_turismo_extranjero_en_colombia_1.pdf).
- SIB. (2017). *Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia*. Recuperado de <https://www.sibcolombia.net>.
- UNGRD. (2015). *Estrategia Nacional para la Respuesta de Emergencias*. Bogotá: UNGRD.
- UNGRD. (2017a). *Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Quinto Informe de Evaluación y Seguimiento*. Bogotá: UNGRD.
- UNGRD. (2017b). *Base de datos: Asistencia técnica 2008-2017. Instrumentos Ley 1523*. Bogotá: UNGRD.
- UNGRD. (2017c). *Informe atención Salgar*. Bogotá: UNGRD.
- UNGRD. (2018a). *Consolidado Anual de Emergencias*. Recuperado de <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Consolidado-Atencion-de-Emergencias.aspx>.
- UNGRD. (2018b). *Avance al plan de reconstrucción de Mocoa, reporte agosto*. Bogotá: UNGRD.
- UPRA. (2018). *Lineamientos de Política: plantaciones forestales con fines comerciales para la obtención de madera y su cadena productiva*. Bogotá.
- WWF-Colombia. (2017). *Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro*. Informe 2017. Cali: WWF-Colombia



V

## **PACTO POR LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN: UN SISTEMA PARA CONSTRUIR EL CONOCIMIENTO DE LA COLOMBIA DEL FUTURO**

La sociedad y la economía del futuro estarán  
fundamentadas en el conocimiento.

*Vamos a hacer todo lo posible, todo lo necesario, para que dupliquemos el  
aporte de la ciencia y la tecnología al producto interno bruto colombiano.*

*Presidente Iván Duque, 2018*

### **ODS RELACIONADOS**







# INTRODUCCIÓN

La sociedad y la economía del futuro estarán fundamentadas en el conocimiento. Por eso, Colombia debe invertir más en ciencia, tecnología e innovación (CTeI), al tiempo que mejora la eficiencia de esta inversión. Además, el país debe enfocar sus esfuerzos en CTeI en solucionar problemas que requieren diseños aplicados de CTeI, fortalecer los programas de investigación de alto nivel y formar los investigadores y las competencias necesarias para la nueva economía del conocimiento.

Con ese propósito, se fortalecerán los sistemas nacionales y regionales de innovación robusteciendo la institucionalidad, generando mayor articulación entre distintas instancias y dando mayor claridad en los roles y funciones de las diferentes entidades. Además, se fortalecerá la relación entre universidad y empresa para que la innovación resuelva de manera más efectiva los retos sociales y económicos del país.

El gasto nacional y territorial en CTeI se coordinará para adaptarse a los retos y al aprovechamiento de las capacidades productivas de las regiones. Se reducirán las brechas en capacidades regionales de investigación con trabajo en redes; se promoverá la mayor interacción entre gobiernos, firmas, universidades y centros de investigación.

El aumento de la inversión en CTeI debe ir más allá de asegurar recursos públicos, incentivando, al mismo tiempo, una mayor inversión privada. Se mejorará la eficiencia de inversión en CTeI al solucionar fallas de diseño de los instrumentos de intervención; se reducirán la alta concentración de la oferta institucional en subsidios y la baja especialización de las entidades del orden nacional.

Colombia producirá más investigación científica de calidad e impacto con la consolidación de capital humano de nivel doctoral y de programas doctorales nacionales, un ambiente adecuado para el desarrollo científico (laboratorios, equipos especializados, infraestructura TIC) y una ciudadanía cercana a la CTeI, que la valore y la apropie.

La innovación no solo provendrá de la academia y del sector privado. El Gobierno nacional liderará una política de innovación pública basada en la experimentación adaptativa, abierta y basada en evidencias. Adoptará modelos de gestión, de tecnologías, y de inclusión de los ciudadanos en la solución de problemas públicos, con programas de compras pública en plataformas modernas, optimización de procesos y creación de un ecosistema de innovación pública con medición de logros.

Por último, cabe resaltar que las líneas de este pacto están relacionadas y aportarán al cumplimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular, este pacto está alineado con los siguientes puntos: ODS 4: Educación de calidad; ODS 8: Trabajo decente y desarrollo económico; ODS 9: Industria, innovación e infraestructura; ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas, y ODS 17: Alianza para lograr los objetivos.

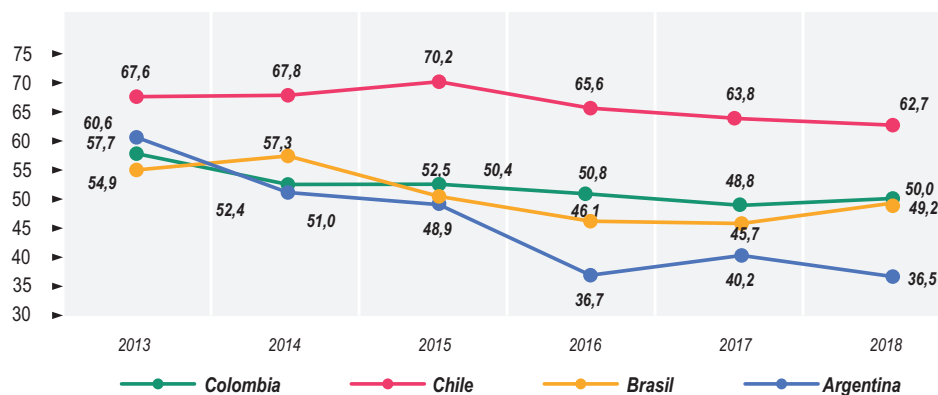
## A. Desarrollo de sistemas nacionales y regionales de innovación integrados y eficaces

### 1. INTRODUCCIÓN

La CTeI está en la base de la productividad, el crecimiento, la sostenibilidad, el bienestar y la convivencia. El Gobierno nacional debe fortalecer la institucionalidad de CTeI para movilizar el talento, impulsar empresas de base tecnológica y promover la equidad en la sociedad; especialmente, entre regiones.

A pesar de que durante los últimos años el Gobierno nacional apoyó la integración del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), el ambiente para la innovación en el país se debilitó al compararlo internacionalmente, lo que refuerza la necesidad de continuar con la labor de fortalecimiento del SNCI. Entre 2013 y 2018, el país ha superado cada vez a menos países evaluados en el Global Innovation Index en la disposición de un entorno propicio para la innovación (INSEAD *et al.*, 2018) (gráfica V-1). Es necesario modernizar la arquitectura institucional, el marco regulatorio, los incentivos y las relaciones entre actores para el fomento de la CTeI, como estrategia para garantizar la competitividad del país en el mediano y largo plazo.

Gráfica V-1. Porcentaje de países superados en el Global Innovation Index (GII) en el puntaje global, 2013-2018



Fuente: cálculos del DNP-DIDE, a partir de INSEAD *et al.* (2018).

El arreglo institucional y el marco regulatorio para el fomento de CTeI requieren adaptarse a los retos de una economía abierta, cada vez más globalizada y diferenciada localmente. A este respecto se identifican los siguientes problemas: (1) hay traslape de funciones, roles y responsabilidades, además de atomización del gasto de las instituciones del SNCI; (2) entre las regiones y la mayoría de los departamentos del país existe un desempeño bajo o medio respecto a sus capacidades y condiciones para innovar (DNP, 2017), lo cual muestra la heterogeneidad de entornos para la innovación y la existencia de brechas; (3) el marco regulatorio en CTeI presenta vacíos y dificultades para el uso de los recursos públicos; (4) se requiere estimular el trabajo conjunto entre actores, particularmente entre la academia y empresas.

## 2. DIAGNÓSTICO

### a. Débil institucionalidad y marco regulatorio para el fomento de la CTeI

A continuación, se plantean cuatro grupos de problemas institucionales respecto a la CTeI:

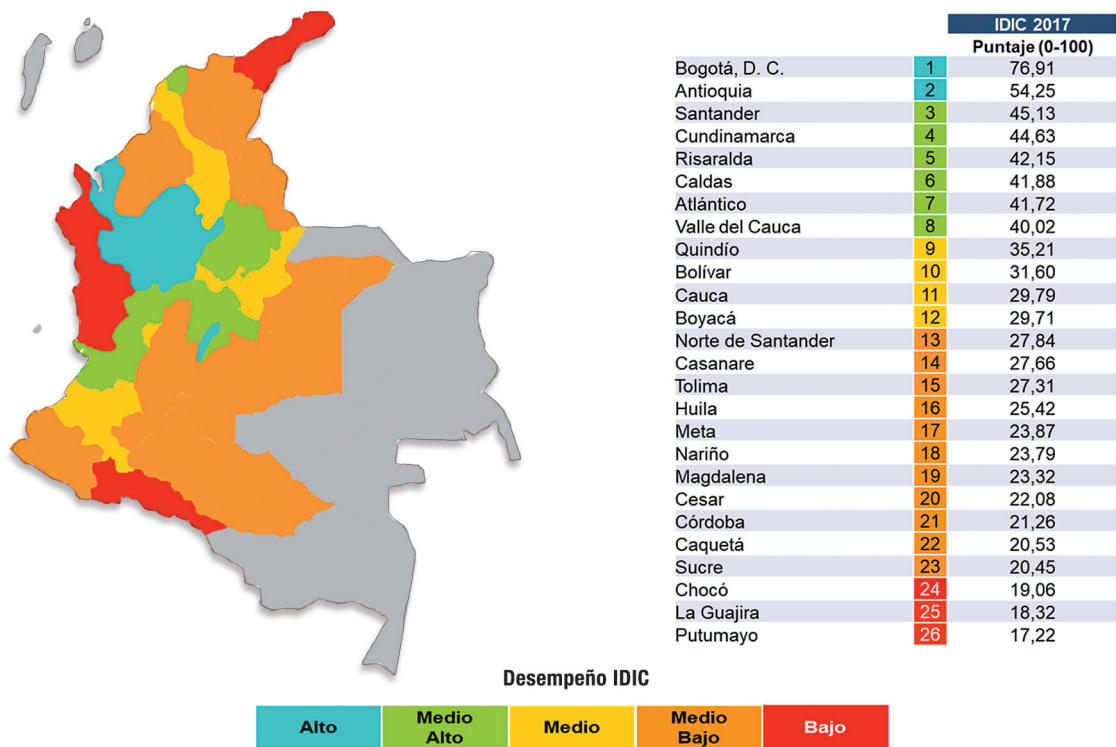
Primero, el arreglo institucional en CTeI carece de un enfoque sistémico para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los instrumentos utilizados por el Gobierno nacional. El análisis de gasto público en CTeI muestra que existe traslape de funciones entre las entidades del SNCI, al igual que baja especialización y atomización del gasto (Banco Mundial, 2015). Teniendo en cuenta esto, la Política de Desarrollo Productivo (DNP, 2016) recomendó que el SNCI diferencie las instancias de coordinación estratégicas y las instituciones responsables del diseño y la ejecución de la política. El sector privado aún percibe que es necesario ajustar la gobernanza del sector (Pacto Nacional, 2018).

Segundo, el SNCI tiene dificultades para dar orientaciones estratégicas, debido a la multiplicidad de agendas a escalas nacional y territorial, y a la debilidad de los mecanismos de coordinación. Actualmente, el SNCI cuenta con diversos instrumentos de planeación estratégica y priorización de acciones, que incluyen: (1) agendas integradas de competitividad, ciencia, tecnología e innovación; (2) planes y acuerdos estratégicos departamentales de CTeI, y (3) contratos plan, que incluyen inversiones en materia de CTeI. Esta multiplicidad de instrumentos plantea retos de coordinación entre instancias de decisión a escala nacional (Comisión Nacional, Comité Ejecutivo del SNCI, Consejo Asesor de CTeI) y subnacional, como comisiones regionales de competitividad (CRC), consejos departamentales de CTeI (CodeCTI) y comités universidad, empresa, Estado (CUEE).

Tercero, existe una alta heterogeneidad regional en las capacidades de innovación. El mapa V-1 muestra los resultados del Índice Departamental de Innovación de Colombia (IDIC), que sugiere grandes diferencias en el entorno de los departamentos para el fomento de actividades de CTeI.

Por ejemplo, 18 de los 26 departamentos analizados tienen un desempeño medio, medio bajo o bajo respecto a sus capacidades y condiciones en innovación. La existencia de diversos grupos de desempeño en el IDIC sugiere considerar las especificidades de cada territorio para el diseño e implementación de los instrumentos de política, y promover el fortalecimiento de las condiciones a escala local, con el fin de fomentar la investigación y la innovación.

Mapa V-1. Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC) (2017)<sup>1</sup>



Fuente: DNP-DIDE (2017).

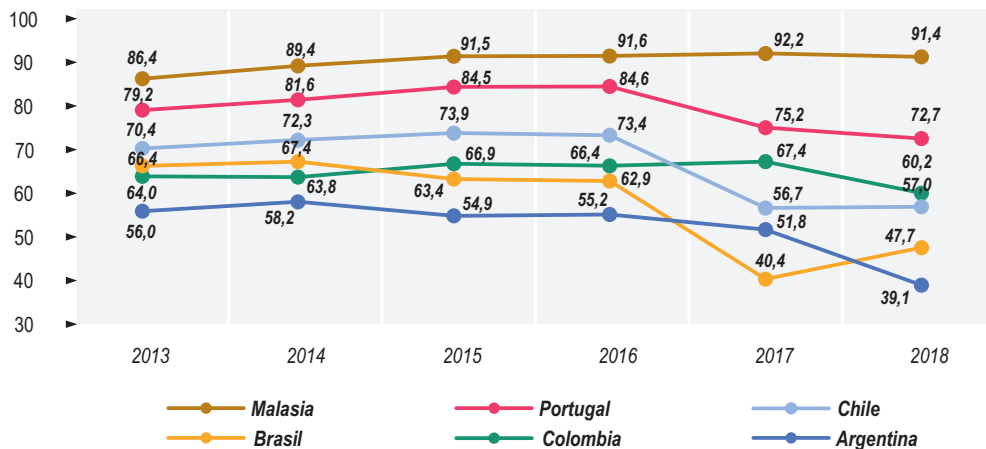
Por último, las entidades del SNCI tienen dificultades para la ejecución de recursos. Por ejemplo, en el marco del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI) del Sistema General de Regalías (SGR), Fedesarrollo (2014) encontró que los problemas en el funcionamiento de este fondo resultan de vacíos en la regulación del sector CTeI respecto a los siguientes puntos: (1) definiciones sobre el alcance de las actividades de CTeI y sus tipologías de proyectos; (2) ausencia de mecanismos que promuevan la articulación entre actores; (3) deficiencias en temas técnicos, como contratación o propiedad intelectual; y (4) complejidad en los procedimientos, como en el seguimiento de proyectos de CTeI.

1 Los departamentos de San Andrés, Arauca, Vichada, Vaupés, Guainía y Amazonas no se incluyeron dentro del IDIC, por restricciones de información y medición confiable.

## b. Baja articulación entre universidad y empresa

De acuerdo con el GII, Colombia está rezagada en la colaboración entre el sector productivo y la academia cuando se la compara con pares internacionales (gráfica V-2). Además, la *Encuesta de desarrollo e innovación industrial* (EDIT) muestra que esta relación se viene deteriorando con el tiempo: mientras que entre 2009 y 2010 el 5,7 % de las empresas del sector manufacturero se relacionó con universidades, entre 2015 y 2016 solo el 3,8 % contó con esta colaboración.

Gráfica V-2. Porcentaje de países superados en colaboración universidad-empresa  
(Global Innovation Index, 2013-2018)

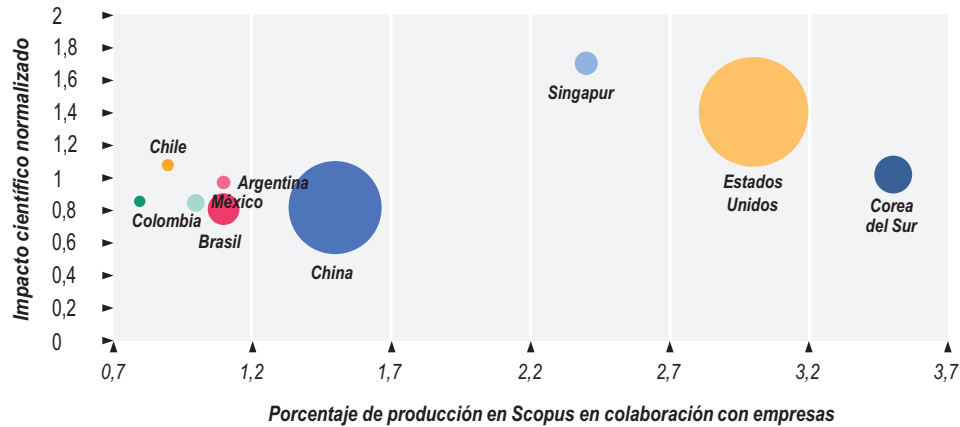


Fuente: cálculos DNP-DIDE, a partir de INSEAD (2018).

Aunque el país cuenta con un conjunto diverso de entidades de enlace entre la academia y las empresas para promover procesos de difusión y absorción, tales como centros de desarrollo tecnológico (CDT), centros de investigación, oficinas de transferencia de resultados de investigación (OTRI), y centros de productividad, se identifica la necesidad de fortalecer los actores reconocidos por Colciencias<sup>2</sup> y potenciar su articulación. Durante los últimos años, países referentes en la región, como Chile, México y Argentina, contaron no solo con mayores volúmenes de publicaciones indexadas en colaboración con empresas, sino que también lograron mejores resultados de impacto científico (gráfica V-3).

2 O quien haga sus veces como la cabeza del sector de Ciencia, Tecnología e Innovación. Esto aplica para todas las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Gráfica V-3. Impacto científico y publicaciones en colaboración con empresas, 2011-2016



Fuente: Scopus (2018).

Es necesario mejorar la efectividad de estas instituciones de enlace para promover la conexión entre universidades y empresas alrededor de proyectos de generación y uso de conocimiento. El Gobierno nacional ha fomentado estrategias orientadas a las instituciones de enlace, como el fortalecimiento a las OTRI, la política de parques científicos, tecnológicos y de innovación, o, recientemente, el programa Colombia Científica. A pesar de ello, representantes de las instituciones coinciden en que sus entidades se enfrentan a retos como la volatilidad de su financiación, la capacitación especializada de su talento humano e insuficientes incentivos para el trabajo colaborativo.

### 3. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

#### a. Modernización y coordinación institucional

##### 1) Consolidar un arreglo institucional para el fomento de la CTel

Colciencias, la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en coordinación con las entidades, liderarán el ajuste de la estructura organizacional y de la oferta de instrumentos en CTel de Colciencias, MinCIT, MinEducación, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), iNNpulsa y demás entidades involucradas. Esto se realizará a partir de una división funcional que tenga en cuenta los lineamientos derivados del enfoque de presupuesto orientado a resultados, las recomendaciones del Banco Mundial sobre análisis de gasto público, del Programa Colombia + Competitiva sobre la gobernanza del SNCI y de órganos consultivos, como el Comité Ejecutivo del SNCI.

Se ajustarán las funciones de las entidades del SNCI en materia de ciencia, tecnología e innovación, con el objeto de lograr una mejor especialización de roles. Además, se implementarán las acciones jurídicas que se requieran para dar una mayor organización a las diferentes entidades y sectores del Gobierno nacional que intervienen en la CTeI del país.

La Presidencia de la República, en coordinación con MinCIT y Colciencias, definirá de manera explícita los mecanismos para la coordinación de instancias, actividades e instrumentos de política del Gobierno nacional, en el marco del SNCI, a escala tanto horizontal como vertical. En particular, se optimizará la articulación entre la Comisión Nacional, el Comité Ejecutivo, los comités técnicos y las demás instancias del SNCI.

El SNCI integrará los lineamientos de crecimiento verde y sostenibilidad relacionados con competitividad, ciencia, tecnología e innovación. En particular, se vinculará a MinAmbiente dentro de las instancias competentes del SNCI.

Colciencias ajustará los consejos de los programas nacionales de CTeI para que sirvan como espacios no solo para la discusión de lineamientos de política en la materia, sino también como órganos consultivos que apoyen la identificación de tendencias tecnológicas, el aprovechamiento de tecnologías disruptivas y la formulación de lineamientos para incentivar nuevas industrias: Internet de las cosas industrial (IIoT), *big data*, inteligencia artificial, robótica, manufactura aditiva (impresión 3D), materiales avanzados y compuestos, y realidad virtual y aumentada, industrias creativas y culturales, así como seguridad digital. Los consejos involucrarán actores que tengan idoneidad para cada una de las nuevas industrias, y sus propuestas serán atendidas por las entidades del Gobierno nacional que sean competentes.

El Comité Técnico de CTeI, en coordinación con el Comité de Desarrollo Productivo y el Comité de Regionalización del SNCI, promoverá la conciliación e integración de las agendas nacionales y regionales en materia de competitividad y CTeI. Esto podrá incluir las siguientes acciones:

- Promover la conciliación de los planes departamentales de CTeI; los planes y acuerdos estratégicos departamentales de CTeI (PAED); las agendas integradas departamentales de competitividad, ciencia, tecnología e innovación, y los lineamientos de las instancias colegiadas a escalas nacional y territorial (por ejemplo, comités universidad, empresa, Estado). Los resultados de aplicar la metodología deben ser consistentes con la implementación del enfoque de sistema de ciudades y serán utilizados para focalizar los recursos públicos del orden nacional.
- Elaborar una metodología para realizar anualmente el cruce de las demandas de los departamentos contenidas en las Agendas Integradas de Competitividad y CTeI con la oferta de las entidades del Gobierno nacional. A partir de esta información, las entidades del orden nacional ajustarán su oferta, la cual será sometida a aprobación y seguimiento en el marco del Comité Ejecutivo del SNCI.
- Colciencias y el DNP elaborarán un diagnóstico y plan de mejora con base en los lineamientos de gobierno digital, definidos por MinTIC, de las plataformas tecnológicas y de información usadas para la operación de las entidades públicas del orden nacional que fomentan CTeI.



Dentro de este plan, se incluirán: (1) lineamientos de gobierno digital, con énfasis en facilitar la experiencia del usuario; (2) ajuste a los esquemas de seguimiento, y monitoreo y evaluación a proyectos de CTel, para que tengan en cuenta la complejidad de este tipo de proyectos; y (3) interoperabilidad entre los sistemas propios de las entidades, el portal [innovamos.gov.co](http://innovamos.gov.co) y los sistemas de información transversales del Gobierno (p. ej., SUIFP), así como cualquier otro sistema requerido para los objetivos de CTel.

El DNP, en coordinación con Colciencias y las demás entidades del SNCI, publicará un documento CONPES de ciencia, tecnología e innovación que aborde no solo los temas institucionales desarrollados en la presente estrategia, sino también todos los retos, objetivos y estrategias de este Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Las conclusiones que se generen en la Misión de Sabios convocada por el presidente de la República podrán ser insumo para dicho documento CONPES.

## **2) Promover la CTel como fundamento de la estrategia de desarrollo regional**

Colciencias y MinCIT desarrollarán un programa de entrenamiento en técnicas de liderazgo para fortalecer los CodeCTI y las CRC. En particular, MinCIT implementará una estrategia de fortalecimiento a las CRC, como instancia articuladora de la institucionalidad a escala territorial, que incluya acciones de formalización e incentivos.

El DNP, a partir de la experiencia del Índice Departamental de Innovación de Colombia (IDIC), construirá una métrica sobre el entorno para la CTel en las ciudades. Esta métrica estará integrada dentro del Observatorio del Sistema de Ciudades.

Colciencias trabajará para que las regiones administrativas de planeación (RAP) se incorporen al SNCI como actores estratégicos y transversales para el desarrollo socioeconómico y la competitividad, con propuestas enfocadas en la solución de problemas y el desarrollo de ventajas competitivas regionales. Esto incluirá la definición de acciones orientadas a mejorar el entorno para la ciencia, la tecnología y la innovación de los departamentos incorporando metas de gestión en cuanto al avance en los diferentes pilares de medición del IDIC.

Se realizarán estudios de viabilidad para fomentar distritos creativos y de innovación alrededor de instituciones de educación superior acreditadas, en conjunto con actores privados.

Se avanzará en la conceptualización y priorización de la “BioDiverCiudad” en Colombia, como eje articulador de actores e iniciativas. Los principales fines de la “BioDiverCiudad” serán: la creación de nodos y redes de conocimiento, la generación de *spin-offs* y *startups*, la atracción de la inversión extranjera e incentivo a la inversión privada en CTel, la formación e inserción de capital humano, y la gestión del conocimiento local y tradicional; principalmente, en la región de la Orinoquia colombiana y en la región amazónica. Esta iniciativa podría incluir campus para la CTel como *hub* de investigación.

MinAgricultura, con el apoyo de Agrosavia y de la UPRA, desarrollará una guía metodológica para el desarrollo y consolidación de los sistemas territoriales de innovación agropecuaria, en concordancia con la Ley 1876 de 2017 y el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Así mismo, le asignará recursos y hará seguimiento a su implementación.

Colciencias, en su rol de Secretaría Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) del FCTeI del SGR, implementará las convocatorias públicas abiertas y competitivas, en concordancia con lo dispuesto por el Acto Legislativo 004 de 2017 y sus normas reglamentarias, y promoverá la concurrencia presupuestal con otras fuentes. Esto incluye adelantar las siguientes coordinaciones:

- Colciencias, MinHacienda y el DAFP solicitarán a la Comisión Rectora del SGR la creación de una planta temporal en Colciencias, para cumplir con eficacia las nuevas funciones asociadas a la implementación del esquema de convocatorias, determinada por el Acto Legislativo 004 de 2017.
- Colciencias y el DNP propondrán a la Comisión Rectora del SGR el conjunto de requisitos generales y sectoriales, además del Sistema de Evaluación por Puntajes, para viabilizar los proyectos que se presenten a consideración del OCAD del FCTeI.
- Colciencias y el DNP propondrán ante el OCAD del FCTeI que se garantice la elegibilidad del portafolio de proyectos tipo en CTeI y los instrumentos de intervención del orden nacional, así como la articulación con las agendas integradas de competitividad, ciencia, tecnología e innovación.

### **3) Optimizar, integrar y generar sinergias en el marco regulatorio para el desarrollo de actividades de CTeI**

La Presidencia de la República, Colciencias, MinCIT, y el DNP liderarán la actualización del marco normativo del sector de CTeI y del SNCI, en concordancia con los lineamientos de mejora regulatoria del Gobierno nacional. Se promoverá: (1) armonizar las regulaciones relacionadas con CTeI expedidas por otros sectores; (2) incorporar herramientas y mecanismos para promover la articulación entre Nación y territorios; y (3) adaptar la regulación para promover la CTeI en sectores particularmente sensibles a la regulación (por ejemplo: *fintech*, *healthtech*, *agtech*, *defensa tech*).

La Presidencia de la República, Colciencias y el DNP liderarán la armonización de conceptos en CTeI y actualizarán la *Guía sectorial de programas y proyectos de CTeI*; específicamente, los relacionados con emprendimiento, transferencia de conocimiento y tecnología e innovación. Así proporcionarán mayor claridad sobre actividades y rubros de financiación. De la misma forma, esta guía será el lineamiento conceptual para los instrumentos de promoción de la CTeI financiados con recursos públicos.

Colciencias, el DNP y el DAFP, en coordinación con MinTIC, elaborarán articuladamente un plan de acción para la transformación y automatización de la interacción con el Estado en CTeI, al optimizar requisitos documentales y procesos de postulación a los programas, convocatorias

e instrumentos del Gobierno nacional, de tal forma que se mejore la experiencia de usuario, se eliminen costos de transacción y barreras de entrada y se proporcione una respuesta ágil al ciudadano. Esto se realizará en concordancia con el Decreto 612 de 2008.

Colciencias, el DNP y Colombia Compra Eficiente promoverán el uso de la compra pública innovadora como vehículo para acceder a nuevas tecnologías para incrementar el valor público generado por el Estado. Así mismo, se implementarán las acciones necesarias para solucionar las barreras que dificulten su uso e implementación.

## b. Articulación de universidad y empresa

### 1) Estímulo a la relación entre universidades y empresas

MinTrabajo, el SENA, MinCIT y Colciencias realizarán un plan de alineación de la oferta institucional del SENA a escala territorial con las prioridades definidas por las instancias nacionales y territoriales del SNCI. En particular, el SENA y las comisiones regionales de competitividad ajustarán su gobernanza de manera que se generen los insumos necesarios para la orientación de los programas del SENA a nivel subnacional, impulsando la relación entre la academia y el sector empresarial.

Colciencias profundizará el uso de plataformas tecnológicas para conectar la oferta y demanda de investigación e innovación en el país, en el marco del Portal Único de Innovación (innovamos.gov.co). Así mismo, Colciencias implementará una plataforma digital colaborativa que conecte centros de desarrollo tecnológico, centros de innovación y productividad, centros de ciencia, OTRI, investigadores colombianos en el exterior, empresas, universidades, Gobierno y sociedad civil. Esto, tomando como referencia buenas prácticas internacionales, y de manera articulada con la Comunidad para la Innovación y el Emprendimiento Nacional (CIEN).

Colciencias y MinCIT, en coordinación con las entidades cabeza de sector, realizarán eventos de emparejamiento, como ruedas de negocios inversas, citas empresariales o talleres, para fomentar la vinculación entre empresas, universidades, entidades de enlace y demás actores. Por otro lado, Colciencias implementará un programa de fomento a la “investigación + creación”, focalizado en el desarrollo de contenidos creativos, digitales y culturales desde las universidades, y con proyección de transferencia al sector de la economía naranja.

El SENA implementará un plan de acción para aprovechar las *teconoacademias* y los *tecnoparques* como espacios para usar, aplicar y desarrollar tecnologías avanzadas que estimulen la productividad y la competitividad en las regiones. Dentro de este plan de acción se incluirán métricas de desempeño con indicadores claros de la generación de empresas de base tecnológica dentro de los Tecnoparques.

Colciencias, en coordinación con MinCIT, el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) y el Instituto Nacional de Metrología, diseñará incentivos e instrumentos para la acreditación de alcances o métodos de los laboratorios que realizan actividades y proveen servicios de investigación e innovación en el país. Además, se realizará un mapeo para identificar alcances acreditados de los laboratorios en los que la oferta es limitada, y en la cual los actores del sistema harán un trabajo articulado con Colciencias para definir dichas necesidades.

Colciencias, en conjunto con el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), dará lineamientos para la acreditación de alta calidad de alcances o métodos de los laboratorios que realicen actividades de investigación e innovación pertenecientes a los institutos nacionales de investigación y a las instituciones de educación superior.

## **2) Fortalecimiento de las entidades de enlace para generación, difusión y absorción**

Colciencias, en coordinación con MinCIT, el SENA e INNpuls, liderará el fortalecimiento de las capacidades para la evaluación, valoración y comercialización de resultados de investigación de las entidades de enlace. El portafolio de instrumentos será estructurado para maximizar el impacto de las intervenciones.






Colciencias diseñará una estrategia para el fortalecimiento de los actores reconocidos en CTel, por medio de los instrumentos e incentivos para la CTel, en respuesta a sectores estratégicos para el desarrollo nacional.

Colciencias y MinCIT crearán un programa de gerencia estratégica destinado a universidades, empresas y entidades de enlace, para el aprovechamiento de las oportunidades de la Ley 1838 de 2017 de *spin-off* y de la Ley 1834 de 2017 de economía naranja.

Colciencias, MinCIT, el SENA e iNNpuls apoyarán financieramente las instituciones de enlace incorporando incentivos que estimulen el trabajo colaborativo y generando mayor capacidad de obtener resultados exitosos.

Agrosavia, en coordinación con el MADR, desarrollará oferta tecnológica en el marco de las cadenas productivas y teniendo en consideración las zonas agroecológicas que respondan a las necesidades de los productores agropecuarios, para favorecer aquellas cadenas con alto valor y potencial exportable. Para esto, el MADR garantizará los recursos de inversión de Agrosavia. Esta oferta tecnológica será resiliente al cambio climático.

## 4. METAS

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria	Oferta tecnológica por cadena productiva y zona agroecológica formulada	36	76		 
<b>Ciencia, Tecnología e Innovación</b>	Desarrollo tecnológico e innovación para crecimiento empresarial	Acuerdos de transferencia de tecnología o conocimiento apoyados por Colciencias	25	59		

Fuente: DNP, sectores.

## B. Más ciencia, más futuro: compromiso para duplicar la inversión pública y privada en ciencia, tecnología e innovación

### 1. INTRODUCCIÓN

Varios factores explican la baja inversión pública en ciencia, tecnología e innovación (CTeI) en Colombia. Primero, la baja participación de la inversión en investigación y desarrollo, y en las demás actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI), dentro del presupuesto de inversión de algunos sectores administrativos del Gobierno nacional. Segundo, la insuficiente ejecución del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías. Por último, la debilidad de los incentivos a la inversión privada en el sector. Además, el país debe mejorar la eficiencia de la inversión en CTeI mejorando el diseño de los instrumentos de intervención, fortaleciendo la capacidad de formulación de proyectos en las regiones y reduciendo la alta concentración de la oferta institucional en subsidios y la baja especialización de las entidades del orden nacional.

De acuerdo con Cirera y Maloney (2017), un sistema de innovación debe contar con financiamiento suficiente y estable. Así mismo, la teoría de la escalera de capacidades (gráfica V-4) propuesta por estos autores plantea que los países pueden optimizar la inversión en CTel si parten del estado de desarrollo de su sistema nacional de innovación y alinean programas con necesidades. En el caso colombiano, el desarrollo de este sistema se fortaleció con la Ley 1286 de 2009, la cual creó el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), con lo cual se logró coordinar y dirigir las políticas de CTel hacia el ascenso en la escalera de capacidades. De esta manera, la política pública de CTel debe proveer incentivos al sector privado, por medio de subsidios, compras públicas, premios y *vouchers*, para que este aporte soluciones a los retos económicos y sociales (gráfica V-4).

Gráfica V-4. La escalera de las capacidades: necesidades de políticas de innovación



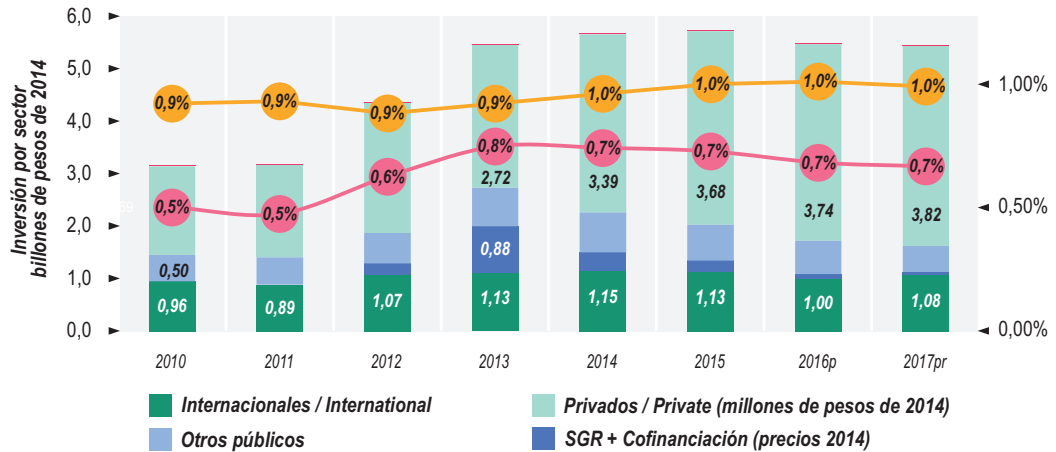
Fuente: Cirera y Maloney, BM (2017).

## 2. DIAGNÓSTICO

### a. Baja inversión en CTel

El Gobierno nacional propuso en 2010 invertir el 1 % del producto interno bruto (PIB) en actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI) en el 2018. Sin embargo, el país solo invirtió el 0,67 % del PIB en 2017, con lo que mantuvo la brecha frente al líder en América Latina (gráfica V-5). No se ha contado con un presupuesto estable en los últimos años, lo cual se refleja en políticas inconsistentes que responden a la disponibilidad de recursos, en lugar de responder a las necesidades del país (Banco Mundial, 2015).

Gráfica V-5. Inversión en ACTI como porcentaje del PIB, 2010-2017



Fuente: elaboración DNP a partir de datos del Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (2017), y de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (2018).

La creación del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación de regalías (FCTeI), en 2012, contribuyó a aumentar la inversión en ACTI, pero su efecto se ha venido diluyendo debido a la falta de ejecución de los recursos y la volatilidad de los ingresos del Sistema General de Regalías (SGR).

Las debilidades de estructuración de proyectos de CTeI de los departamentos y la ausencia de instrumentos efectivos de apoyo por el Gobierno nacional para mejorar tales capacidades explican la falta de ejecución de estos recursos. Para 2016, el 64 % de los recursos del FCTeI estaban concentrados en los departamentos con mayores debilidades en sus capacidades institucionales y científicas<sup>3</sup> (Contraloría General de la Nación, 2016), lo que llevó a aprobar proyectos sin relación con CTeI. Si bien el SGR ha venido implementando ajustes para mejorar la gobernanza del sistema, estos continúan restringiendo el potencial del FCTeI.

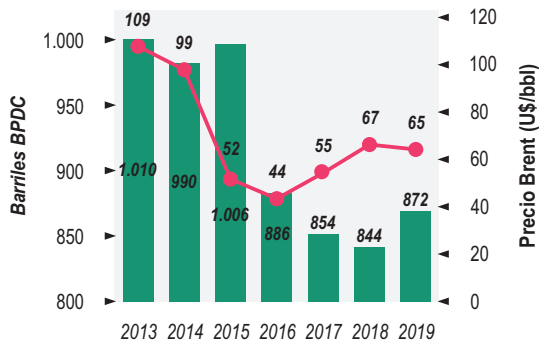
La baja ejecución ha reducido la inversión total en CTeI como porcentaje del PIB entre 7 y 11 p. p., comparado con la inversión que se habría logrado con todos los recursos del FCTeI<sup>4</sup>. Entre 2012 y el bienio 2017-2018 se han asignado \$ 7,3 billones para la CTeI, equivalentes a 1,5 veces la inversión total en ACTI de 2017. No obstante, de estos solo se ha aprobado para inversión en proyectos el 27 %<sup>5</sup>.

Además de la deficiente ejecución de los recursos del FCTeI, las regalías provenientes de la explotación de los recursos minero-energéticos tienen alta volatilidad, lo que afecta la capacidad de planeación de la inversión en CTeI, además del volumen de recursos disponibles del FCTeI (gráfica V-6).

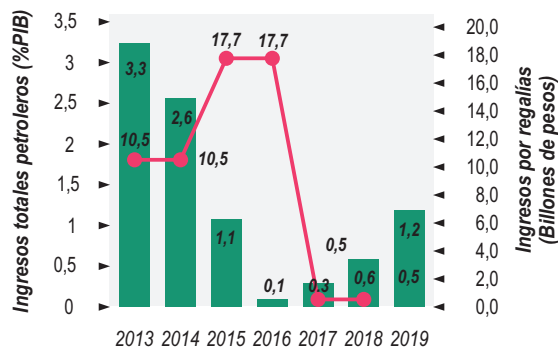
3 En parte, la distribución de los recursos tiene este comportamiento por los criterios de desempleo, pobreza y población.  
 4 La construcción de la trayectoria de la inversión asume que: (1) cada año se aprobará la mitad de los recursos del FCTeI del bienio, y (2) la inversión privada se mantiene en los niveles observados.  
 5 Sin descontar el traslado de fondos para construcción de vías.

Gráfica V-6. Ingresos petroleros como determinantes de las regalías para el FCTel

## Producción y precio promedio anual de petróleo



## Ingresos petroleros y regalías



Fuente: elaboración DNP a partir del Banco Mundial (2018), Agencia Nacional de Hidrocarburos (2018), y MinHacienda (2018).

Para aumentar el volumen total de inversión y alcanzar la meta del 1,5 % del PIB es necesario generar más incentivos para la atracción de recursos privados. Aunque la inversión privada en CTeI ha venido creciendo en los últimos años, se pasó de un crecimiento del 8,5 % en 2015 a uno del 2,1 % en 2017 (OCyT, 2017). El crecimiento se debe, en parte, a estrategias lideradas por Colciencias y en alianza con otras entidades del SNCI. Un ejemplo de ello es el programa de beneficios tributarios para CTeI, que desde 2015 entrega la totalidad del cupo asignado y ha financiado 789 iniciativas de innovación y desarrollo. Aunque la asignación del cupo de beneficios tributarios se ha incrementado a partir de 2015, este se ha concentrado, principalmente, en grandes empresas y se ha asignado solo el 6,7 % a Mipymes durante el periodo 2012-2017.

Por último, el Análisis de Gasto Público Nacional (2015) y Subnacional (2018), realizado por el Banco Mundial y el DNP, identificó una baja concurrencia de fuentes públicas y privadas; en particular, en el presupuesto general de la Nación y en el Sistema General de Regalías, con recursos propios de universidades y empresas.

## b. Ineficiencia de la inversión pública en CTeI

De acuerdo con la razón de eficiencia del Global Innovation Index (Cornell University; INSEAD; WIPO, 2018), que indica qué tanto un país obtiene resultados efectivos en materia de ciencia, tecnología e innovación respecto a los recursos invertidos, Colombia superó solamente al 25,4 % de los países evaluados, evidenciando debilidades en cuanto a la eficiencia de su inversión en el sector.

Es necesario, entonces, mejorar la eficiencia de la inversión con la implementación de medidas tendientes a mejorar el diseño y gobernanza de los instrumentos de las entidades de orden nacional y fortalecer las capacidades de estructuración de proyectos a escala departamental.



En cuanto al diseño y gobernanza de los instrumentos de intervención, el análisis de gasto público (AGP)<sup>6</sup> de 2015 encontró duplicidad en los esfuerzos de las entidades de orden nacional, además de alta concentración en subsidios y baja capacidad de coordinación entre los instrumentos de intervención (Banco Mundial, 2015) (gráfica V-7).

Gráfica V-7. Desempeño de las entidades en diseño, implementación y gobernanza



**Nota:** las dimensiones de diseño inician en la parte superior del radar y continúan hacia la derecha. En este se presentan también las de implementación y gobernanza.

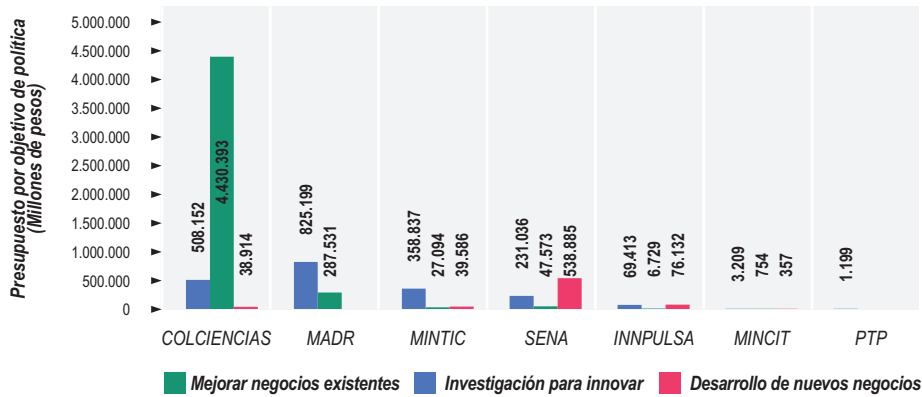
Fuente: (Banco Mundial, 2015).

Por otra parte, la baja especialización de las entidades del SNCI genera duplicidad de esfuerzos, de manera que las entidades del SNCI ofrecen instrumentos con objetivos similares (gráfica V-8). Por ejemplo, más del 80 % del presupuesto de los instrumentos del Programa de Transformación Productiva (PTP), MinCIT y MinTIC tiene instrumentos similares de otras entidades (Banco Mundial, 2015). Además, el 80 % de los instrumentos de apoyo público son subsidios, lo que contrasta con la necesidad de programas que generen capacidades y servicios (fortalecimiento de capacidades, acompañamiento empresarial, incubadoras, aceleradoras y laboratorios, entre otros)<sup>7</sup>. Finalmente, solo el 27 % de los instrumentos presentó mecanismos de coordinación formal y de trabajo de diseño conjunto de instrumentos (Banco Mundial, 2015), por lo cual la política pública enfrenta de forma descoordinada los retos que debe resolver.

6 La metodología de AGP evalúa 27 dimensiones en diseño, implementación y gobernanza de los instrumentos de CTI. Cada una de estas dimensiones se califica de 1 a 5, de acuerdo con la aplicación de las mejores prácticas en cada dimensión, donde 1 es un desempeño bajo y 5 es alto.

7 Los porcentajes de distribución de instrumentos por objetivo de política no suman el 100 %, puesto que pueden atender, en diferentes proporciones, distintos objetivos de política.

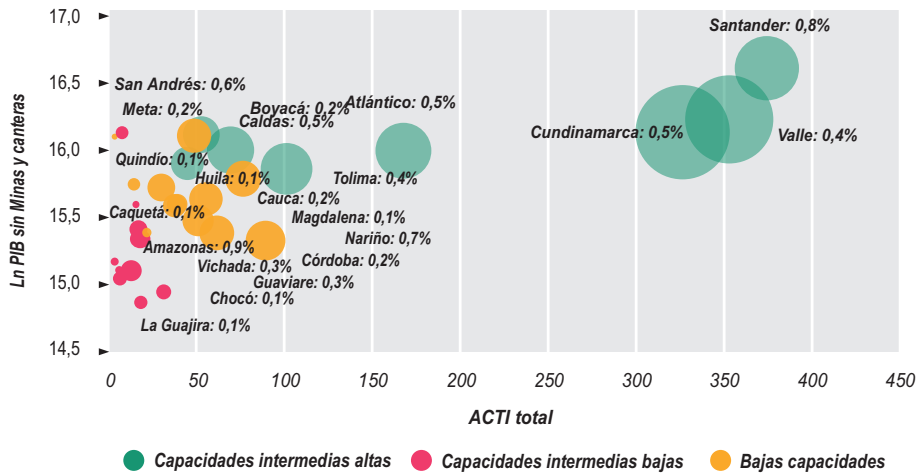
Gráfica V-8. Inversión de las entidades del SNI por objetivos de política



Fuente: BM-DNP-DIDE (2015).

En cuanto a las capacidades de estructuración de los departamentos, el análisis de gasto público (AGP) subnacional encuentra una relación positiva entre las capacidades, el PIB per cápita y la inversión en ACTI público. Esto evidencia que departamentos con menores capacidades tienen rezagos en inversión en ACTI pública y ACTI total (gráfica V-9). Adicionalmente, el análisis muestra que no existe complementariedad entre inversión en ACTI privado y el desarrollo de capacidades de los departamentos.

Gráfica V-9. Inversión en ACTI público y PIB per cápita, según capacidades de diseño, implementación y gobernanza de políticas de CTel por departamento en AGP subnacional



**Nota:** 1. El tamaño de la burbuja corresponde a la inversión en ACTI público de cada departamento. 2. La clasificación de los departamentos se deriva del índice de capacidades en ciencia y tecnología (Fedesarrollo, 2016)<sup>8</sup> departamental calculado por Fedesarrollo. 3. El porcentaje que acompaña la etiqueta del departamento corresponde a la participación del FCTel sobre la inversión total en ACTI.

Fuente: elaboración DNP a partir de datos del DANE (2018), OCyT (2018), (Fedesarrollo, 2015).

8 Levantamiento y consolidación de la línea de base de las inversiones financiadas con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

## c. Debilidades en el sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación

Las entidades del SNCI tienen debilidades de monitoreo y seguimiento. Según el análisis de gasto público nacional (AGP), el 31,5 % de los instrumentos no implementa un sistema de monitoreo y seguimiento, o el que ejecutan es de calidad deficiente. En contraste, solo 3 de los 124 instrumentos analizados por el AGP cuentan con un sistema de monitoreo y seguimiento robusto desde el diseño, y 20 lo incluyen en el diseño con menor calidad.

La información de las interventorías de las convocatorias carece de sistematización y es subutilizada (Banco Mundial, 2018), y la información de los resultados de implementación de las convocatorias es de calidad heterogénea. En el Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones (PTIR) asociado al Análisis de Gasto Público se construyeron acciones de mejora para el uso racional de instrumentos, lo que incluye la centralización de la oferta de apoyo a la CTel por medio del portal de innovación ([innovamos.gov.co](http://innovamos.gov.co)), como herramienta de monitoreo. No obstante, a la fecha esta herramienta aún no ha cumplido con dicho rol. Respecto a las evaluaciones, aunque Colombia ha incrementado el número de evaluaciones de resultado e impacto en CTel, estas aún son esporádicas y responden más a iniciativas institucionales que a procesos planificados. Al respecto, la OECD (2014) señala que dichas evaluaciones no están diseñadas para generar la evidencia sobre la eficacia de los mecanismos de intervención, no indican medios alternativos para alcanzar las metas deseadas y tampoco identifican nuevas necesidades de intervención.

## 3. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

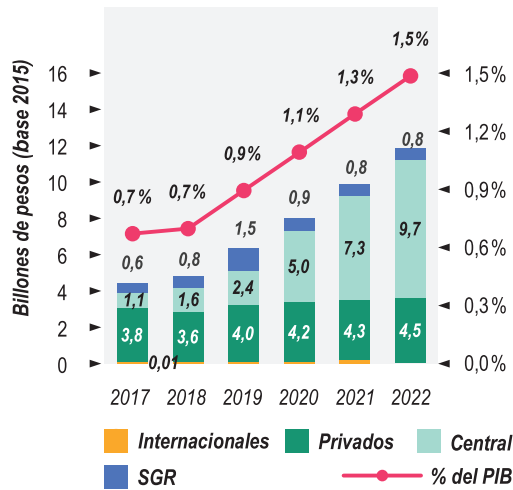
### a. Objetivo 1. Aumentar la inversión para CTel

#### 1) **Aumentar la inversión pública en CTel nacional y regional**

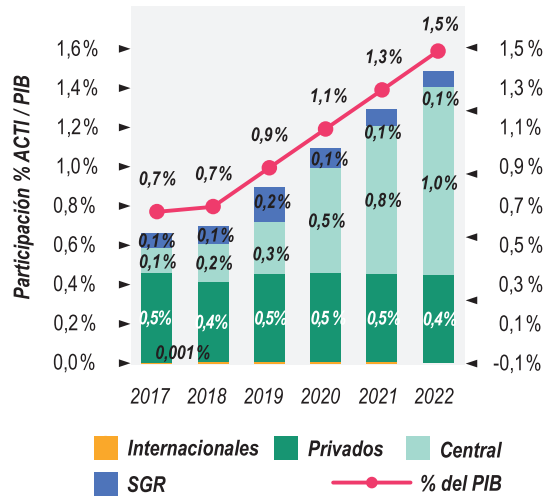
Para alcanzar la meta del 1,5 % del PIB en el 2022 de inversión en ACTI se propone gestionar la senda de inversión en ACTI que se presenta en la gráfica V-10.

Gráfica V-10. Proyección de inversión en ACTI por actor

## Panel A. Inversión en ACTI por actor, 2018-2022



## Panel B. Participación por porcentaje



Fuente: elaboración DNP con base en el MHCP<sup>9</sup>.

El MinHacienda, el DNP y Colciencias crearán fondos sectoriales para la investigación cuando no aplique el principio de anualidad y no afecten el techo presupuestal de Colciencias en cada vigencia. El MinAgricultura, con las agremiaciones del sector que cuenten con fondos parafiscales, de manera concertada, establecerá un plan de acción para incrementar la inversión en ACTI agropecuario.

Así mismo, Colciencias ampliará el ámbito de aplicación del Fondo de Investigación en Salud (FIS) y modificará la normatividad que lo rige para que las actividades financiadas correspondan tanto a investigación como a desarrollo tecnológico e innovación.

Adicionalmente, MinAgricultura y sus entidades adscritas destinarán los recursos de proyectos de inversión que no se ejecuten, para temas exclusivamente de ACTI agropecuario, por medio del Fondo Francisco José de Caldas.

Así mismo, el Servicio Geológico Colombiano apoyará la implementación del primer centro de excelencia en geociencias, con el propósito de contribuir a la generación de conocimiento geológico en el país.

9 Nota metodológica: se toma la proyección del PIB real del MFMP (MinHacienda, 2018) y una tasa de crecimiento anual de ACTI total para lograr la meta del 1,5 % en 2022; se calcula el valor de ACTI total para cada año, y se distribuye entre los diferentes actores, bajo los siguientes supuestos: (1) la proyección de ingresos del SGR del documento técnico "Plan de recursos del Sistema General de Regalías 2019-2028"; (2) la Inversión en ACTI total como porcentaje del PIB para 2018 es del 0,7 %; (3) la Inversión en ACTI público para 2019 es del 0,3 % del PIB; (4) Se ejecutan todas las regalías cada año; entiéndase esa ejecución como recursos comprometidos; (5) Senda de crecimiento de ACTI privado: 4,26 %, 3,94 %, 3,68 % y 3,46 %, desde 2019 hasta 2022, respectivamente. Adicionalmente, se tiene en cuenta que se trasladaron \$ 738.000 millones del bienio 2017-2018 del FCTeI al presupuesto de 2019-2020.

En el marco del Plan Anual de Convocatorias, Colciencias firmará acuerdos de contrapartidas para aportar recursos en la misma proporción que las empresas, gremios o asociaciones, con el fin de cofinanciar proyectos, lo cual se convertirá en un vehículo para promover la inversión privada.

## **2) Aumentar la inversión privada en CTel con incentivos enfocados en solucionar fallas de mercado**

El CNBT buscará alcanzar un cupo de \$4,8 billones durante el cuatrienio, teniendo en cuenta la capacidad de apalancamiento de los beneficios tributarios sobre la inversión privada de ciencia, tecnología e innovación. En particular, se otorgarán incentivos a las empresas que vinculen nuevos doctores dedicados a actividades de investigación, desarrollo e innovación y que canalicen nuevas fuentes de financiación por medio de donaciones.

Así mismo, el CNBT modificará el documento de tipologías, para dar mayor puntuación en los siguientes casos: (1) *spin-off* de grandes empresas; (2) *spin-off* de origen universitario, y (3) certificación en prácticas de gobierno corporativo. Lo anterior, con el propósito de estimular emprendimientos de base tecnológica e industrias creativas y culturales desarrolladas en procesos de investigación y creación.

El MinHacienda y el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios (CNBT) crearán un programa de bono de crédito fiscal para cofinanciar proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, dirigido a mipymes y a actores reconocidos por Colciencias. El crédito fiscal es atractivo para firmas pequeñas, medianas y emprendedores en CTel de impacto que todavía no tienen ingresos para pagar impuesto de renta u otros tributos. Uno de los beneficios del crédito fiscal es que puede ser vendido en un mercado secundario, lo que haría que este tipo de empresas puedan obtener el incentivo económico que les permita llevar a cabo sus proyectos de CTel.

Colciencias y MinCIT modificarán las normas para contrapartidas de actores privados en el marco de instrumentos, convocatorias y programas cuya modalidad sea cofinanciación. Esto incluye la armonización de los requisitos, lineamientos y condiciones de las contrapartidas, de conformidad con la naturaleza de las actividades en CTel y el perfil de los beneficiarios. A partir de ello, a las Mipymes se les exigirá un porcentaje o monto de cofinanciación inferior al de una empresa grande.

El MinAgricultura creará un esquema en el cual el incentivo a la capitalización rural (ICR) se otorgue de forma preferente, con mayor porcentaje de incentivo para los productores que adopten oferta tecnológica generada por los centros de investigación del sector, acorde con las políticas de desarrollo productivo.

Colciencias profundizará la estrategia de pactos por la innovación, para ayudar a las empresas a guiar y fortalecer sus actividades innovadoras y ofrecer los incentivos a cada organización según sus capacidades. Esto, con el fin de obtener una mayor financiación de la innovación por parte del sector privado.

Por último, las entidades financieras públicas de segundo piso apalancarán con recursos públicos —especialmente, por medio del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación— nuevas líneas de crédito para la implementación de actividades de ciencia, tecnología e innovación.

## b. Objetivo 2. Incrementar la eficiencia de la inversión pública en CTeI

### 1) Optimizar la inversión en CTeI, por medio del fortalecimiento de capacidades de estructuración, ejecución, seguimiento y evaluación de programas y proyectos de CTeI

Colciencias, en coordinación con el DNP, apoyará la generación y fortalecimiento de las capacidades de las entidades de CTeI, en la formulación, estructuración, ejecución y seguimiento de programas y proyectos de CTeI, y acogerá las recomendaciones de *análisis de gasto público subnacional*.

El DNP y Colciencias continuarán con el fomento de la estrategia de estandarización de proyectos en CTeI, con el fin de mejorar la calidad y eficiencia de la inversión pública. En particular, se incrementará el portafolio de proyectos tipo de CTeI garantizando su uso en el marco de las convocatorias públicas abiertas y competitivas del FCTeI e incorporando proyectos prioritarios para el desarrollo territorial y: (1) fortalecimiento del sistema departamental de CTeI; (2) inserción de doctores en las entidades del SNCI; (3) propuesta de ideas para el cambio; (4) con Colombia BIO; y (5) por medio del fortalecimiento de actores reconocidos por Colciencias y la infraestructura para la CTeI.

Colciencias, apoyado en el DNP, definirá la estrategia de operación y los lineamientos claros para la asignación, manejo y supervisión de los recursos relacionados con la evaluación y supervisión de proyectos que se financien en el marco de las convocatorias objeto de la Ley 1923 de 2018.

## c. Objetivo 3. Mejorar la información para la toma de decisiones de política pública de CTeI

### 1) Evaluar los impactos de las intervenciones para mejorar las decisiones de política





El DNP, con el apoyo del DANE, cruzará la información de los beneficiarios de los programas vigentes con las bases de datos empresariales del DANE (EAM y EDIT), para crear una línea base y posteriormente aplicar evaluaciones de los programas. Esto requerirá realizar convenios de intercambio de información entre las entidades del Gobierno, atendiendo al buen uso y tratamiento de la información.

El DNP liderará la implementación y evolución del Portal de Innovación *innovamos.gov.co* para garantizar la interacción entre actores del SNCI, y, en coordinación con las diferentes entidades públicas, realizará la gestión, monitoreo, seguimiento y evaluación de cada una de las convocatorias del sistema.

El Gobierno nacional usará el Portal de Innovación como único centro de información de aplicación y consulta de la oferta de apoyo público para la CT&I, para que el ciudadano tenga fácil acceso a la oferta institucional y, a la vez, se obtenga trazabilidad de las convocatorias. Las entidades desarrollarán contratos para la entrega de los beneficios con una duración adicional de tres años, para que los beneficiarios reporten los resultados correspondientes una vez finalizada la intervención.


Presidencia, DNP y Colciencias, con el acompañamiento del Consejo Técnico de la Contaduría Pública, promoverán el uso de los Estados Financieros de Propósito General y los elementos de la cadena de generación de informes contables en la medición de la inversión en ACTI. Esto permitirá elevar la calidad de la información y un seguimiento más preciso, así como la adopción de estándares internacionales en la materia.

## 4. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Ciencia, Tecnología e Innovación</b>	Inversión nacional en ACTI como porcentaje del PIB (T)	0,67 %	1,50 %		
<b>Ciencia, Tecnología e Innovación</b>	Inversión en I+D del sector privado como porcentaje del PIB (T)	0,17 %	0,35 %		

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Ciencia, Tecnología e Innovación</b>	Desarrollo y fortalecimiento del sistema y la institucionalidad de la Ciencia, Tecnología e Innovación	Cupo de inversión para deducción y descuento tributario utilizado	\$ 2.1 billones	\$ 4.8 billones		
<b>Ciencia, Tecnología e Innovación</b>	Desarrollo y fortalecimiento del sistema y la institucionalidad de la Ciencia, Tecnología e Innovación	Organizaciones articuladas en los pactos por la innovación	4.000	4.200		

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## C. Tecnología e investigación para el desarrollo productivo y social

### 1. INTRODUCCIÓN

Colombia tiene menos investigadores por habitante que el promedio de América Latina y el Caribe, y el porcentaje de esos investigadores que están vinculados a empresas es también inferior al promedio de la región. El gasto promedio en investigación y desarrollo (I+D) por investigador se encuentra por debajo de los niveles regionales. Así mismo, el país todavía no cuenta con una cultura en CTel consolidada, que le permita valorar, gestionar y utilizar el conocimiento científico como un instrumento para la construcción de país.

La formación y vinculación de capital humano altamente calificado genera mayor producción de nuevo conocimiento y desarrollo tecnológico, lo que redonda en incrementos en productividad y crecimiento económico. Colombia ha adelantado acciones para fomentar la formación de capital humano de alto nivel, lo que le ha permitido pasar de 3,8 doctores por millón de habitantes en



2009 a 12,6 en 2016<sup>10</sup>. Sin embargo, persisten retos en la inserción del capital humano altamente calificado a los sectores productivo, académico y público. Lo anterior, ante la escasa financiación para incentivos que faciliten la vinculación y una creciente oferta para los próximos años, la cual se manifiesta en los más de 2800 becarios de formación doctoral de Colciencias que regresarán al país durante los próximos cuatro años (tabla V-1).

Tabla V-1. Proyección de terminación de estudios de becarios de doctorado de Colciencias 2018-2022

Área/Fecha estimada	2018-2	2019-1	2019-2	2020-1	2020-2	2021-1	2021-2	2022-1	2022-2	Total
Humanidades	16	2	3	0	3	1	0	0	0	25
Ciencias agropecuarias y del medio ambiente	119	42	39	15	21	8	3	0	0	247
Ciencias básicas	358	109	88	59	70	22	19	5	1	731
Ciencias de la salud	130	52	45	17	31	8	5	1	1	290
Ciencias sociales y educación	323	106	71	46	46	19	16	3	0	630
Ingeniería	457	129	152	68	81	28	25	3	1	944
<b>Total general</b>	<b>1403</b>	<b>440</b>	<b>398</b>	<b>205</b>	<b>252</b>	<b>86</b>	<b>68</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>2.867</b>

Fuente: Colciencias (2018).

El país debe implementar acciones sistémicas para consolidar condiciones habilitantes para la investigación y la innovación; entre ellas: (1) incrementar la calidad de la investigación y trasladar sus resultados en impactos sobre las esferas económica, social y ambiental; (2) fortalecer el mercado de servicios científicos y tecnológicos con infraestructura en términos de laboratorios, equipos o *software* especializados, esenciales para consolidar capacidades de generación y uso de conocimiento; (3) insertarse en las tendencias internacionales de la ciencia que promueven por redes de trabajo globales y abiertas; (4) fomentar la apropiación social de la ciencia, la tecnología, la creación y la innovación; y (5) promover el desarrollo de vocaciones científicas y creativas en niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

10 Cifras proporcionadas por Colciencias. Área de Formación de Capital Humano de Alto Nivel.

## 2. DIAGNÓSTICO

### a. Déficit de capital humano altamente calificado

El capital humano altamente calificado es una condición necesaria para que el país sea capaz de realizar investigación de calidad e impacto. El país ha tenido un incremento sostenido en la cantidad de becas anuales para la formación de alto nivel, al pasar de 239 becas de doctorado y 445 de maestría, en 2007, a 872 y 5299 becas, respectivamente, para 2016 (OCYT, 2018). No obstante, para 2016 el país solo tenía 0,16 investigadores por cada 1000 integrantes de la población económicamente activa, mientras que el promedio en América Latina y el Caribe es de 0,99 (Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología [RICYT], 2018). Esto manifiesta una brecha significativa para consolidar capacidades de generación de conocimiento.

Adicionalmente, la evidencia sugiere una falta de direccionamiento estratégico en la formación de este capital humano. Aunque la agroindustria es una constante entre las apuestas productivas de las regiones del país, solo el 4,8 % del total de investigadores colombianos se desempeñaba en ciencias agrícolas para 2016, comparado con el 9,21 % de Venezuela o el 24 % de Paraguay (RICYT, 2018). Colciencias ha buscado armonizar los programas de formación de capital humano con las necesidades del país, pero aún se requiere implementar acciones que permitan orientar las investigaciones de los becarios hacia los retos prioritarios de desarrollo a escala territorial.

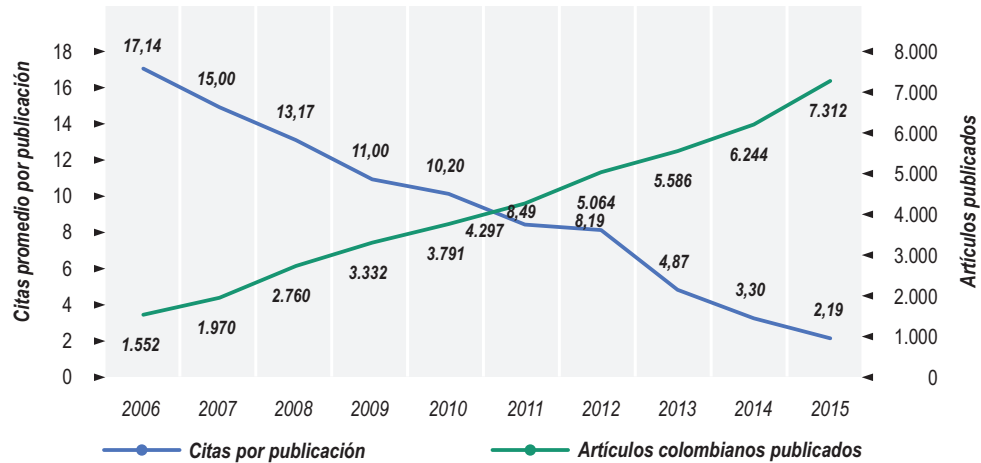
Existe un rezago en la vinculación del capital humano altamente calificado en el país. Colombia ha tenido un descenso continuo en su puntaje en la categoría de “empleo intensivo en conocimiento”, del Global Innovation Index, al pasar de 34,8 en 2013 a 25,1 en 2018 (INSEAD *et al.*, 2018). Además, solo el 7 % de la planta docente de las universidades colombianas tiene formación doctoral, y únicamente el 2,5 % de los investigadores colombianos se encuentran vinculados a empresas: una décima del promedio de América Latina y el Caribe, que es del 22 % (RICYT, 2016).

### b. Débil entorno habilitante para la investigación

El Gobierno nacional diseñó la política para mejorar el impacto de las publicaciones científicas nacionales, lo que llevó a un aumento del número de artículos científicos publicados durante los últimos años, al pasar de 5572 publicaciones<sup>11</sup> en 2010 a 10.562 en 2018 (OCYT, 2018). No obstante, este aumento contrasta con el descenso de la calidad de las publicaciones, medida por el número de citas recibidas por publicación (gráfica V-11).

---

11 De autores vinculados a instituciones colombianas en revistas indexadas en Web of Science.

Gráfica V-11. Publicaciones colombianas<sup>12</sup> y citas por publicación<sup>13</sup>, 2006-2015

Fuente: OCyT (2018).

Colombia presenta un descenso en su posición respecto a infraestructura para CT&I, al pasar de superar al 74,6 % de los países evaluados en 2013 en el Global Innovation Index, a solo superar al 68,3 % en 2018 (INSEAD *et al.*, 2018). Así mismo, según la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT), mientras en América Latina y el Caribe el gasto promedio en investigación y desarrollo (I+D) por investigador para 2016 fue de USD 71.000, en Colombia fue de USD 58.000. Lo anterior sugiere que los investigadores colombianos presentan un rezago respecto a la disponibilidad de infraestructura y de recursos financieros para realizar investigación.

Solo el 8,4 % de los investigadores de Colombia participan o han participado de alguna red de conocimiento especializado cuyo nodo principal se encuentre fuera de Colombia. Este hecho se encuentra relacionado con las restricciones para implementar acciones de largo plazo, la necesidad de focalizar esfuerzos alrededor de áreas estratégicas, la ausencia de incentivos en los instrumentos públicos de apoyo a la investigación, las oportunidades de mejora del sistema de propiedad intelectual y la baja implementación de estrategias *open science* en cuanto a acceso a datos, metodologías y herramientas, entre otros. Esto plantea un desafío para el desarrollo científico del país, pues la producción científica de alto impacto surge en el marco de redes de trabajo colaborativo.

12 Producción bibliográfica de autores vinculados a instituciones colombianas en revistas indexadas en Scopus, 2006-2015.

13 Promedio de citas de documentos publicados por autores vinculados a instituciones colombianas en revistas indexadas en Scopus, 2006-2010.

### c. Baja apropiación social de la CTel

A pesar de que el Gobierno nacional ha implementado acciones para promover una cultura de la innovación y el emprendimiento, el país ha reducido su puntaje en la categoría de cultura del emprendimiento del Global Entrepreneurship Index, al pasar de 0,40 en 2015 a 0,28 en 2018. En Colombia, solo el 14,8 % de los emprendedores indican que sus productos o servicios son innovadores (GEM, 2018), lo cual muestra un rezago respecto al promedio de América Latina y el Caribe (22,9 %) y mundial (26,5 %).

A partir de información de Colciencias, entre 2012 y 2016 menos del 1 % de los productos de los grupos de investigación fueron espacios de participación ciudadana de CTel, lo que pone de manifiesto un bajo nivel de acciones para generar procesos abiertos, participativos y de impacto social directo. Así mismo, la *Encuesta nacional de percepción pública de la ciencia y la tecnología* de 2014 encontró que solo uno de cada diez colombianos considera que la ciencia la hacen personas comunes y está mal remunerada.

### d. Bajo desarrollo de vocaciones científicas en la población infantil y juvenil del país

La Encuesta Nacional de Percepción Pública de CTel (OCYT, 2014) evidencia que los valores con mayor recordación en la infancia han sido obediencia (97,44 %), disciplina (96,9 %) y generosidad (94,4 %), mientras que valores como la curiosidad o la mentalidad abierta se evidenciaron en el 72 % y el 60 % de los casos encuestados, respectivamente. Estos resultados reflejan la relativa debilidad de valores asociados con la producción y uso de conocimiento científico-tecnológico desde la infancia, lo cual termina reflejándose en el bajo interés de niños y jóvenes por desarrollar una carrera científica.

Según los datos del Observatorio Laboral por área del conocimiento, el mayor número de títulos otorgados entre 2012 y 2013 están concentrados en las áreas de Economía, Administración, Contaduría y afines (36,5 %), seguidas de las áreas de Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y afines (22,7 %), y de Ciencias Sociales y Humanas (16,3 %). Las áreas de conocimiento como Matemáticas y Ciencias Naturales para 2013 solo representaban el 1,6 % de los graduados del país (OLE-MEN, 2015). Este panorama evidencia la necesidad de fortalecer las vocaciones en investigación y creación como estrategias para potenciar la apropiación de las ciencias y las matemáticas, y que, a su vez, reconoce el arte y la creatividad como herramientas para potenciar el aprendizaje y desarrollar las vocaciones y capacidades de los futuros profesionales.

### 3. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

#### a. Formación y vinculación laboral de capital humano

Colciencias, en trabajo conjunto con el DNP, MinEducación y MinHacienda, liderará la gestión para la declaración de importancia estratégica del programa de formación y vinculación doctoral que garantice la financiación sostenida en el largo plazo.

Colciencias, MinEducación y el ICETEX alinearán la oferta de instrumentos para la financiación de formación de doctorado y maestrías con las apuestas de largo plazo y áreas prioritarias definidas por el Gobierno nacional. Colciencias y MinEducación, de forma articulada, realizarán acompañamiento a las universidades nacionales, con el objetivo de brindar asesoría estratégica en el fortalecimiento de la calidad de los programas nacionales de doctorado.

El MinEducación y Colciencias trabajarán con el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) en lineamientos para promover el relacionamiento con actores, y para el desarrollo de actividades de CTeI dentro de los procesos de acreditación institucional y de los programas de las instituciones de educación superior.

Colciencias implementará incentivos e instrumentos orientados a que los resultados de investigación de la formación doctoral permitan abordar los problemas específicos de los sectores empresarial y público, así como atender las necesidades de las regiones en concordancia con sus áreas prioritarias.

Colciencias y Colfuturo analizarán el Programa Crédito Beca para garantizar que los programas de estudio de maestría y/o doctorado se alineen con apuestas de largo plazo del Gobierno nacional.

Colciencias y el SENA estructurarán un programa de formación de gestores territoriales de ciencia, tecnología e innovación, quienes actuarán como promotores de CTeI dentro de los sectores empresarial y público.

Colciencias, MinEducación, el ICETEX y el SENA incluirán incentivos dentro de las convocatorias de formación de recursos humanos para reducir la brecha de género en CTeI.

Colciencias fortalecerá los instrumentos de apoyo financiero para facilitar la vinculación laboral de doctores, para lo cual tendrá en cuenta los aprendizajes de experiencias previas nacionales y casos de éxito a escala internacional. Así mismo, se propenderá por la vinculación de personal investigador a las empresas, en diversas disciplinas y niveles.

Colciencias y MinCIT implementarán un programa piloto de incentivos a la vinculación de doctores en instituciones generadoras y articuladoras de conocimiento, empresas y sector privado, entre otros, a partir de los antecedentes y experiencias nacionales e internacionales.

Colciencias, iNNpulsa, el SENA y demás entidades públicas que financien actividades de CT&I implementarán incentivos para formar y vincular a doctores en sus programas y convocatorias, que pueden incluir: (1) la vinculación de doctores como requisito para postular a las convocatorias o programas de financiación, y (2) otorgar puntaje adicional a propuestas que garanticen la formación y/o vinculación de doctores.

Colciencias, por medio del Consejo Nacional de Beneficios Tributarios, liderará la priorización en la asignación del cupo de beneficios tributarios en CT&I a proyectos que hayan garantizado la vinculación de doctores.

Colciencias, en los casos a que haya lugar, analizará la posibilidad de flexibilizar las condiciones de condonación de los beneficiarios cuando se demuestre que van a participar en proyectos colaborativos con entidades en el exterior, relacionadas con áreas estratégicas para el país y que fomenten la diáspora científica.

Colciencias, MinEducación y el ICETEX diseñarán incentivos para que los investigadores se vinculen al sector productivo con la intención de cerrar brechas territoriales.

Colciencias, MinEducación y la Cancillería optimizarán el procedimiento de convalidación de títulos obtenidos en el extranjero, para eliminar barreras de entrada a la vinculación de los becarios a los sectores empresarial, académico y público.

## **b. Fomentar la generación de nuevo conocimiento con estándares internacionales**

Colciencias, MinEducación, MinCIT, y el ICETEX, en consideración a las lecciones aprendidas del programa Ecosistema Científico, estructurarán instrumentos que permitan financiar programas orientados a dar solución a problemáticas regionales o sectoriales. En particular, se buscará apalancar recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR.

Colciencias fomentará la creación y consolidación de agendas y redes del conocimiento para investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), para lo cual diseñará estrategias e instrumentos diferenciales de financiación de programas y proyectos de investigación en diferentes áreas de conocimiento, de acuerdo con el nivel de consolidación de las capacidades de los actores involucrados.

Colciencias y MinSalud orientarán la investigación en salud alrededor de áreas prioritarias. En particular, se hará énfasis en el desarrollo de soluciones basadas en nuevas tecnologías.

Colciencias dará continuidad al programa Colombia BIO, para la generación de conocimiento de la biodiversidad del país y la comprensión de sus posibles usos y aplicaciones, para la construcción de la bioeconomía nacional. En el marco de esta acción, se desarrollará la acción del CONPES 3934, el cual define que Colciencias liderará el trabajo orientado al establecimiento de un arreglo institucional para la bioprospección y la biotecnología en Colombia.

El MinEducación y Colciencias implementarán incentivos para que los proyectos de CTeI que se financian con recursos propios de las universidades guarden consistencia con las apuestas y retos priorizados por los territorios.

Colciencias implementará una plataforma para la visualización de los resultados de investigación de proyectos en CTeI financiados con recursos públicos; también actualizará la plataforma SCIENTI para facilitar la divulgación e interlocución de la comunidad científica.

Colciencias implementará nuevas métricas para reconocer productos de nuevo conocimiento, desarrollo tecnológico e innovación y apropiación social que tengan en cuenta el aporte a la solución de problemas locales, con impactos económicos, sociales y ambientales.

Colciencias, junto con otras entidades, como la Superintendencia de Industria y Comercio, liderará la identificación de conocimiento que pueda ser objeto de aprovechamiento por medio de propiedad intelectual. Se desarrollará un piloto orientado a asesoría estratégica en la comercialización y relacionamiento de tecnologías, para lo cual se apalancará en las entidades de enlace entre academia y empresas.

Colciencias generará lineamientos técnicos e instrumentos que fomenten el desarrollo de iniciativas de innovación que generen valor público. De igual manera, definirá un plan de acción para escalar las soluciones con enfoque transformativo a partir de CTeI que puedan replicarse en otros entornos, por lo cual se podrán usar bonos de impacto social (BIS).

Colciencias promoverá proyectos de investigación + creación alrededor de industrias creativas y culturales en las regiones. Estos proyectos, además de generar un impacto económico, deben fomentar beneficios culturales y sociales (como la promoción de la identidad y diversidad cultural, y el fortalecimiento del tejido social).

Colciencias desarrollará un sistema de información con el inventario de equipos robustos e infraestructura para la investigación. En este se incluirá el valor de su reposición, su disponibilidad, la prestación de servicios a terceros, y sus costos, su mantenimiento y calibración, entre otros, acompañados de información acerca de pruebas normalizadas y laboratorios y bioterios acreditados. Este sistema estará en línea y será puesto a disposición del público interesado.

Colciencias diseñará un instrumento para el fortalecimiento, consolidación y sostenibilidad de los institutos, centros autónomos de investigación y centros de desarrollo tecnológico reconocidos por Colciencias.

El DNP y los demás miembros de la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIPI) actualizarán la política de propiedad intelectual del país, la cual incluirá temas en materia de derecho de autor y derechos conexos, y se armonizará con la política integral de la economía naranja. Además, se constituirá el inventario de propiedad intelectual del sector público, el cual incluirá los proyectos financiados con el Presupuesto General de la Nación y el Sistema General de Regalías, con el objeto de aprovechar los bienes intangibles del Estado. Con este insumo, Bancóldex e iNNpulsa apalancarán recursos provenientes de capitales semillas y de riesgo para promover emprendimientos de base tecnológica y de industrias creativas y culturales. Así mismo, se crearán

los instrumentos/mecanismos jurídicos y financieros necesarios que permitan la transferencia y/o comercialización de dichos bienes tangibles e intangibles del Estado.

Colciencias y el DNP elaborarán un documento de política para implementar lineamientos de *open science*. Este documento contemplará el diseño de pilotos para implementar un enfoque de ciencia abierta en materia de acceso, datos, metodologías, revisión por pares y métricas.

Colciencias impulsará y fortalecerá la Red Colombiana de Información Científica (RCIC), la cual integrará repositorios digitales de los actores de CTel de todo el país, con el objetivo de potenciar la visibilidad, circulación, gestión y apropiación social de la información científica, al promover el acceso abierto. En asocio con MinCultura, generará lineamientos para la preservación del patrimonio de conocimiento científico colombiano.

Colciencias, el DNP y MinHacienda diseñarán un esquema de deducciones tributarias para las instituciones generadoras de conocimiento que implementen la apertura completa de sus bases de datos y publicaciones académicas.

Colciencias, en coordinación con la Cancillería, diseñará e implementará una estrategia de internacionalización de la investigación con los siguientes enfoques: (1) incentivos para activar los convenios de cooperación científica con países e instituciones líderes en las áreas y tecnologías focalizadas; (2) cofinanciación de proyectos conjuntos de investigación con instituciones académicas líderes a escalas mundial y regional en las áreas y tecnologías focalizadas; (3) programas de movilidad internacional bajo estándares internacionales, que les permitan a investigadores colombianos de alto nivel cursar estancias posdoctorales en instituciones académicas definidas por Colciencias y que se financien con recursos internacionales; (4) diseño y ejecución de un plan para identificar y canalizar recursos internacionales para la realización de investigación + creación en Colombia; particularmente, de empresas multinacionales, organismos multilaterales y centros de pensamiento e investigación; (5) nuevas alianzas internacionales para mejorar capacidades de investigación desde la formación a nivel de pregrado, hasta la formación en investigación de alto nivel; (6) estrategias para promover la articulación y cooperación entre centros de ciencia nacionales con referentes internacionales; y (7) articulación de la RCIC con redes internacionales de acceso abierto.

### c. Fomentar la mentalidad y cultura para la CTel

Colciencias generará lineamientos técnicos y estratégicos para el programa *Aprópiate*, el cual incentivará la creación de programas y unidades de apropiación social en las universidades y entre actores reconocidos por Colciencias. Con MinEducación, generará incentivos para las instituciones de educación superior que desarrollen programas de apropiación social de CTel de alto impacto.

Colciencias, MinInterior y el DNP implementarán un programa piloto de apropiación social de la CTel en instancias legislativas, a escalas nacional y subnacional. Se buscará implementar mecanismos y herramientas para que los legisladores tomen decisiones de políticas públicas a partir del uso de asesoría y evidencia científicas.



Colciencias fortalecerá los programas de apropiación social de CTeI, con el fin de fortalecer capacidades científicas en las comunidades y apoyar iniciativas ciudadanas para el fomento de la CTeI con enfoque transformativo. Para ello, se tendrá en cuenta la evidencia generada de las evaluaciones de resultados y de impacto, de modo que se tenga mayor eficiencia en las intervenciones.

Colciencias dará continuidad al fortalecimiento de centros de ciencia, a partir de su capacidad de promover servicios asociados a las industrias creativas y la economía naranja, desde la apropiación social de la CTeI; para ello, se articulará con MinCultura y promoverá el desarrollo de proyectos conjuntos con el sector privado.

Colciencias brindará lineamientos técnicos y conceptuales para el fomento y desarrollo de proyectos de comunicación pública y divulgación de la ciencia en el país. De igual manera, fortalecerá el programa Todo es Ciencia, y a través de él incentivará el desarrollo de proyectos colaborativos con comunidades; también, promoverá estrategias de *edutainment* (entretenimiento educativo), con énfasis en disciplinas académicas de ciencia, tecnología, ingeniería, artes, matemáticas y diseño (STEAMD, por su acrónimo en inglés).

Colciencias, MinTIC e iNNpulsa diseñarán e implementarán estrategias para el otorgamiento de premios y distinciones que reconozcan las acciones de los investigadores, los desarrolladores de contenidos creativos, de tecnología e innovadores, por su impacto social, económico y ambiental.




Colciencias promoverá la realización de la cátedra “CTeI por Colombia”, con cobertura nacional, cuyo propósito es acercar el quehacer de la ciencia, la tecnología y la innovación a los distintos actores en CTeI.

Colciencias implementará un sistema de seguimiento de los beneficiarios de los programas Ondas y Nexo Global, para evaluar la efectividad de estas iniciativas en el desarrollo de una carrera científica. Además, Colciencias hará énfasis en el desarrollo de proyectos en áreas STEAMD (entendiendo las artes en la educación como herramientas para potenciar el aprendizaje, implementación y apropiación de las ciencias y las matemáticas, y también como un escenario para el desarrollo de las vocaciones y capacidades necesarias para apoyar el fortalecimiento de la economía naranja); con ese fin, se articulará con las diferentes entidades involucradas y definirá estrategias para hacer extensivo el desarrollo de estas habilidades en la educación básica y media.










Colciencias promoverá el desarrollo de estancias internacionales de investigación para educación superior en temas de interés para el país. Así mismo, fortalecerá la vinculación de jóvenes en educación superior, por medio del programa Jóvenes Investigadores e Innovadores.

Colciencias promoverá la articulación de las iniciativas de CTeI del pregrado de las instituciones de educación superior con los distintos niveles de formación, como la básica, media y posgradual, por medio de los programas Ondas, Nexo Global y Jóvenes Investigadores.

## 4. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Ciencia, Tecnología e Innovación</b>	Porcentaje de investigadores en el sector empresarial	1,20 %	2 %		
<b>Ciencia, Tecnología e Innovación</b>	Citaciones de impacto en producción científica y colaboración internacional	0,88	0,91		

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Ciencia, Tecnología e Innovación</b>	Investigación con calidad e impacto	Nuevas becas y nuevos créditos beca para la formación de doctores apoyadas por Colciencias y aliados	3.492	3.680		
<b>Ciencia, Tecnología e Innovación</b>	Investigación con calidad e impacto	Nuevas estancias posdoctorales apoyadas por Colciencias y aliados	148	800		
<b>Ciencia, Tecnología e Innovación</b>	Generación de una cultura que valora y gestiona el conocimiento y la innovación	Jóvenes Investigadores e Innovadores apoyados por Colciencias y aliados	1.160	2.440		
<b>Ciencia, Tecnología e Innovación</b>	Desarrollo tecnológico e innovación para crecimiento empresarial	Solicitudes de patentes presentadas por residentes en Oficina Nacional	1.720	2.100		
<b>Ciencia, Tecnología e Innovación</b>	Investigación con calidad e impacto	Nuevos artículos científicos publicados por investigadores colombianos en revistas científicas especializadas	28.998	55.000		

Fuente: DNP, sectores.

## D. Innovación pública para un país moderno

### 1. INTRODUCCIÓN

La innovación pública busca nuevas maneras para crear valor público; es decir, valor compartido por todos. Para lograrlo, los procesos de innovación pública se enfocan en abordar desafíos públicos de alta complejidad e incertidumbre, al explorar y probar alternativas para aprender con la mayor eficiencia posible hasta encontrar soluciones efectivas que puedan escalarse. Las iniciativas de innovación pública pueden resultar en una mayor productividad del sector público, en instituciones democráticas más abiertas y robustas, en una oferta de políticas públicas más pertinentes y efectivas o en servicios que conducen a mayores grados de satisfacción y confianza ciudadanas (Bason, 2010).

Por ejemplo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y MinTIC adelantaron un proyecto de innovación para abordar el problema no resuelto del contrabando en Colombia. Por medio de procesos de experimentación que involucraron directamente a trabajadores de la aduana, se identificó el potencial de aprovechar estratégicamente tecnologías emergentes, como analítica avanzada de datos e inteligencia artificial, para optimizar el proceso de revisión de la carga que ingresa al país. Se generó un prototipo que mejora la detección de potenciales riesgos en este proceso, y que ahorra hasta dos horas diarias en los tiempos de consulta.

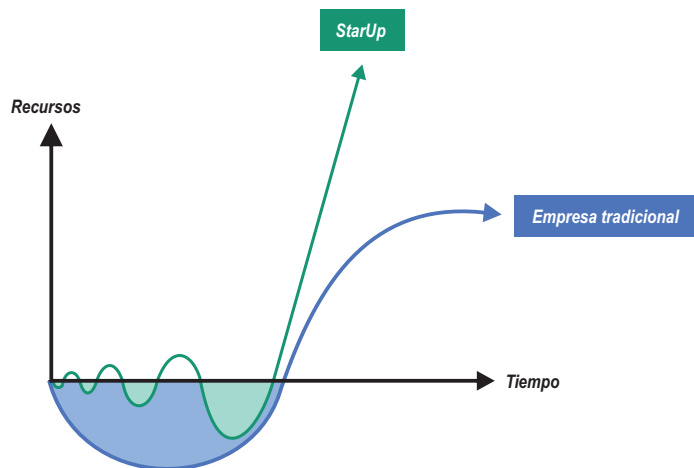
Factores como la digitalización, la urbanización, la globalización y el crecimiento demográfico caracterizan un contexto global de cambio acelerado, que conlleva niveles cada vez más altos de complejidad e incertidumbre. Este contexto reta la capacidad de respuesta de los gobiernos y revela la pertinencia de explorar nuevas aproximaciones para generar soluciones oportunas a desafíos públicos (OECD, 2017). En el caso de Colombia, a este panorama se suman la complejidad geográfica, la diversidad de territorios y la dispersión rural, que subrayan la necesidad de diseñar respuestas adecuadas desde cada contexto local.

Tradicionalmente, los desafíos públicos se abordan primero “sobre el papel”, con la inversión de muchos recursos y tiempo en procesos de planeación y diseño, que con frecuencia no se alimentan directamente de las realidades de la implementación. Por este motivo, es frecuente vivir dificultades y desilusiones en la ejecución, las cuales aumentan las probabilidades de fracaso y exigen gran creatividad y compromiso para su resolución. En contraste, los procesos de innovación pública reconocen la complejidad e incertidumbre desde un principio, y por medio de la experimentación —explorar, probar y validar ideas— se gana experiencia y se recoge evidencia sobre el desafío y las posibles formas de resolverlo en la práctica, hasta encontrar una respuesta que, al implementarla, conduzca al impacto esperado.

Así, tras un proceso de investigación y participación adelantado por el ecosistema de innovación pública en Colombia, se ha identificado que la experimentación es el ingrediente común en las estrategias innovadoras para abordar la complejidad y la incertidumbre. La experimentación no se concibe como una fase aislada, sino como una aproximación continua para explorar, ensayar y evaluar opciones de solución, para incrementar el potencial de generar valor a escala.

La importancia de la experimentación como motor de la innovación pública puede entenderse por medio de una analogía con el emprendimiento. Un emprendimiento dinámico innovador (*startup*) no es una “versión pequeña de una empresa grande”, sino una organización dedicada a explorar y a aprender cuál modelo de negocio funciona mejor (gráfica V-12). Para enfrentar la incertidumbre, una *startup* experimenta y busca retroalimentación constante de sus usuarios, que, así, participan como cocreadores de sus productos o servicios. De manera similar, en los procesos de innovación pública se busca descubrir nuevas soluciones, mediante procesos en los que reiterativamente se extrae evidencia y se cocrean productos y servicios con la ciudadanía.

Gráfica V-12. Las *startups* experimentan para evaluar y adaptar su modelo de negocio

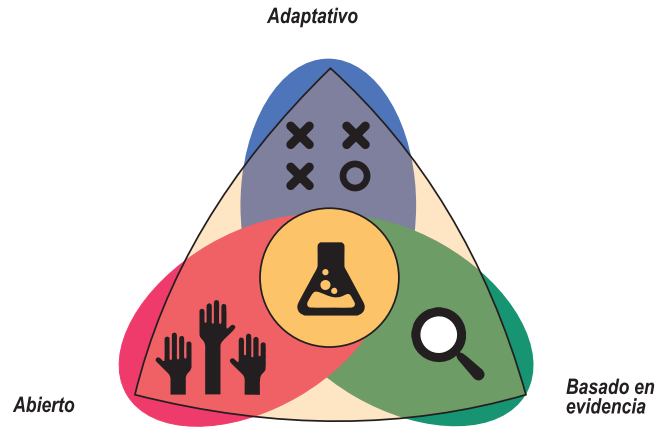


Fuente: EIP-DNP.

Para que la experimentación contribuya a la generación de valor público de forma efectiva, debe tener las siguientes características (gráfica V-13):

- *Adaptativa*: realizarse en ciclos de iteración, en los que el aprendizaje obtenido en un ciclo se usa como insumo para realizar ajustes en el siguiente.
- *Basada en evidencia*: la evidencia debe sustentar la generación de opciones y apoyar la toma de decisiones sobre qué solución es mejor.
- *Abierta*: se pasa de crear valor para las personas a crear valor con ellas, al aprovechar la inteligencia colectiva y fortalecer la legitimidad democrática.

Gráfica V-13. Características del proceso de experimentación



Fuente: EIP-DNP.

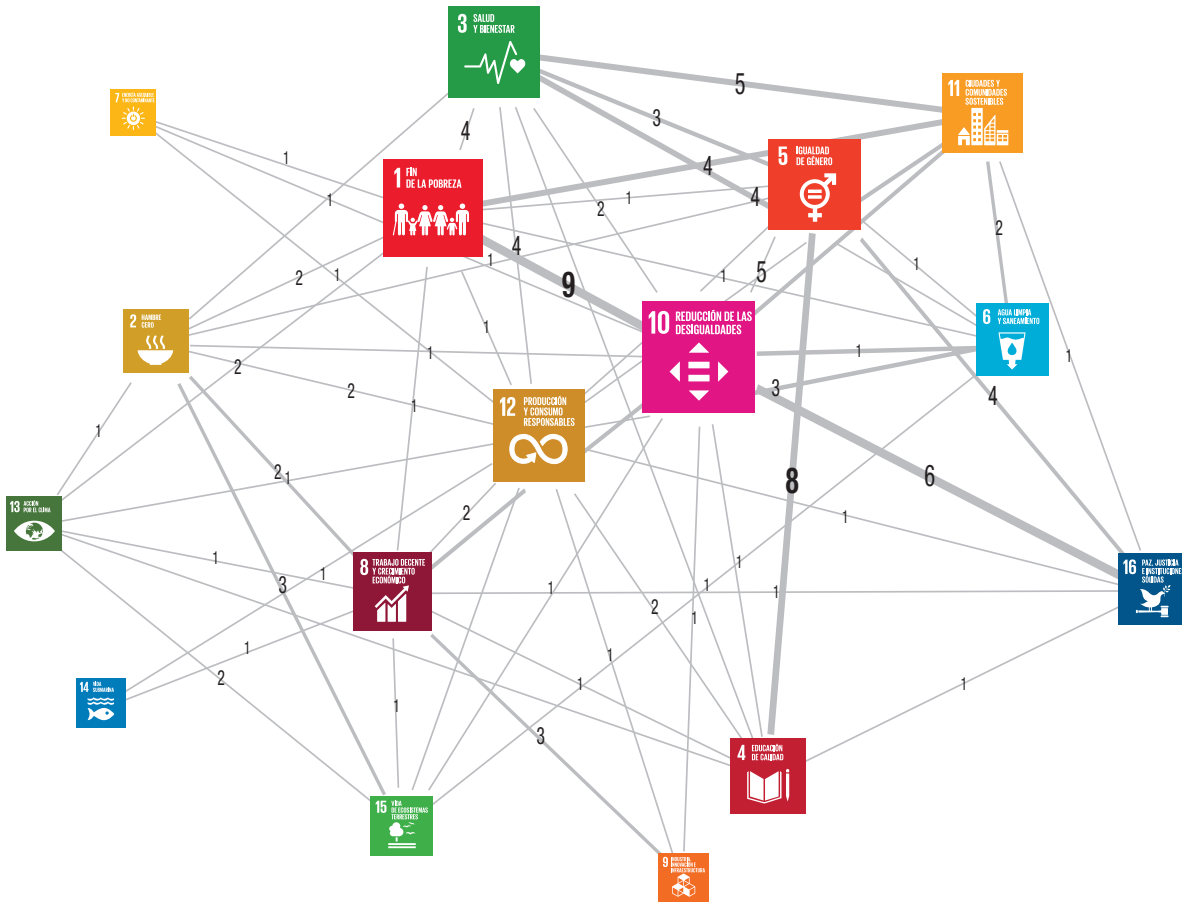
Un ejemplo de este tipo de experimentación en el sector público es el programa Ideas para el Cambio, adelantado por Colciencias, y que promueve la apropiación social del conocimiento científico y tecnológico para generar respuestas a retos enfrentados por comunidades en el territorio. Otro ejemplo es la estrategia de Lenguaje Claro, liderada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y que transforma la interacción entre el Estado y la ciudadanía mediante comunicaciones simples que facilitan el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes. En ambos casos, el proceso ha sido adaptativo (cada versión incorpora ajustes derivados del aprendizaje acumulado en versiones anteriores), basado en evidencia (se compilan y analizan datos que guían la toma de decisiones) y abierto (se trabaja conjuntamente con la ciudadanía para definir retos y generar respuestas).

Si bien existen muchos ejemplos de innovación pública con espíritu experimental, el objetivo es dejar de interpretar la innovación pública como una colección de iniciativas aisladas, para reconocerla como una aproximación transversal para la resolución de desafíos públicos (OECD, 2017).

## 2. DIAGNÓSTICO

Nuestra agenda de desarrollo es cada vez más compleja. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible existe gran complejidad en el hecho de que los diferentes objetivos están interconectados entre sí, lo cual implica potenciales sinergias, pero también *trade-offs* (gráfica V-14). Para entender y abordar efectivamente estas interacciones, es necesario usar aproximaciones innovadoras, que reconozcan la complejidad e involucren directamente a los actores inmersos en contextos específicos, incluyendo en primera instancia a la ciudadanía (PNUD, 2017).

Gráfica V-14. Mapa de interconexiones entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

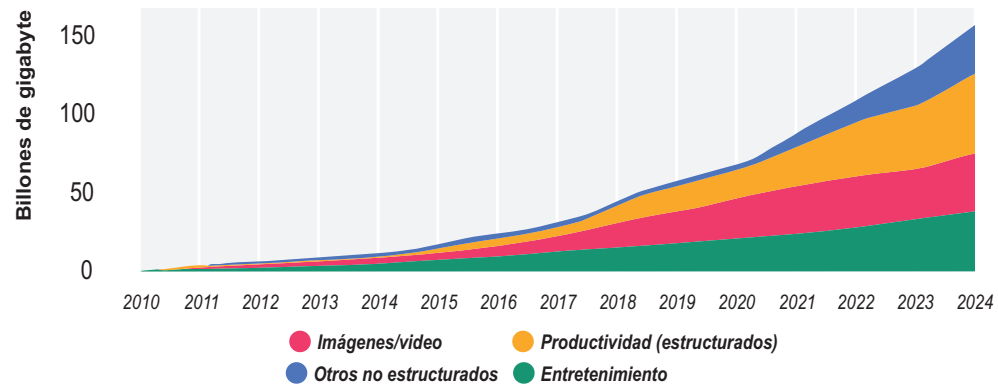


**Nota:** el tamaño de los íconos representa el número total de metas de ese indicador que comparten contenidos con metas de otros ODS. El grosor y los números sobre las líneas indican el número de metas compartidas entre dos ODS.

Fuente: Mohr, 2016, con base en Le Blanc, 2015.

Además, la meta de cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se da en un contexto en el que el ritmo de cambio es cada vez más acelerado, como resultado de las transformaciones asociadas a la cuarta revolución industrial. Esta aceleración se evidencia, por ejemplo, en el crecimiento exponencial de datos generados a escala global (gráfica V-15). Esto aumenta el nivel de complejidad y desafía la capacidad de los gobiernos para responder oportunamente a nuevos retos (OECD, 2017).

Gráfica V-15. Crecimiento de datos en el mundo

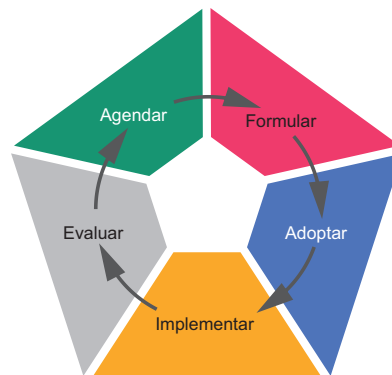


Fuente: DNP con datos de International Data Corporation (2017).

Ahora bien, los gobiernos han dedicado décadas a perfeccionar sistemas para gestionar satisfactoriamente problemas complicados. Estos son problemas que, aunque estén compuestos de una enorme cantidad de elementos, podemos entender, y es posible predecir qué tan efectiva sería una solución si se implementara en la práctica. Un posible ejemplo de este tipo de problema es la construcción de infraestructura básica, como una carretera. En contraposición, los problemas complejos tienen muchos actores que interactúan entre sí, relaciones entre causas y efectos difíciles de precisar y una alta sensibilidad al contexto (Dorst, 2015). Posibles ejemplos de este tipo de problema son la contaminación del aire o la regulación del mercado de alimentos.

La respuesta tradicional a problemas complicados suele resumirse en el modelo de “ciclo de política pública” (gráfica V-16). En este ciclo suele asumirse que el uso de conocimiento técnico experto es suficiente para predefinir soluciones. Además, el modelo parece suponer que es posible enfrentar un eventual surgimiento de mayor complejidad con la asignación de más recursos en alguna de sus fases (Junginger, 2014; DNP, 2016; OECD, 2017).

Gráfica V-16. Ciclo de política pública

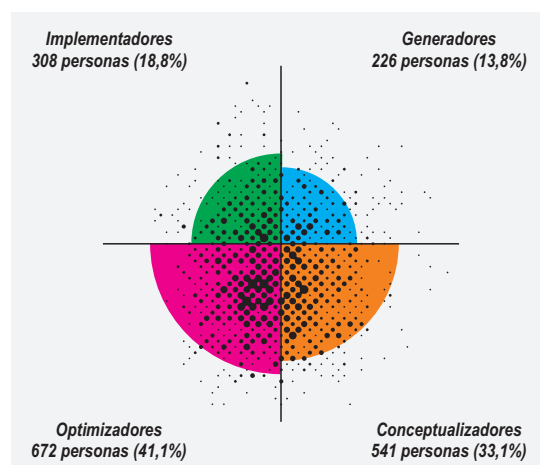


Fuente: EIP-DNP.

Este tipo de aproximación a la gestión pública no es efectivo para problemas complejos; en especial, porque es difícil estimar las probabilidades de éxito y los riesgos asociados a una potencial solución. Para abordar la complejidad, es necesario probar los efectos de posibles intervenciones, con el fin de aprender y entender las especificidades del contexto, así como adaptar y ajustar las soluciones. Esto supone involucrar directamente a las personas que viven el desafío en la práctica, pues su experiencia resulta esencial para diseñar respuestas efectivas al problema en cuestión. Esto se vivió en un caso de la tercera versión de Ideas para el Cambio (Bio 2016) (BIO), en la que se abordó el desafío de provisión de agua en un territorio mediante la cocreación de un sistema especial de aprovechamiento de aguas lluvias. En MinTIC también existen ejemplos de esta aproximación para la promoción del emprendimiento y el desarrollo de aplicativos y contenidos digitales (Colombia 4.0).

Aunque en el sector público existen muchas iniciativas de innovación, hay una necesidad de fortalecer capacidades en el recurso humano; especialmente, para generar nuevas ideas e implementar proyectos de innovación. Esto se reveló en una aplicación reciente del llamado *test* de Basadur, para identificar perfiles creativos en equipos de innovación (gráfica V-17). El *test* mostró que una mayoría de los servidores públicos que participaron en este tienen perfiles con fortalezas en relacionar ideas entre sí (“conceptualizar”) y en convertir ideas abstractas en soluciones prácticas (“optimizar”). En contraste, hay muchas menos personas dedicadas a proponer nuevas alternativas (“generar ideas”) o lograr que estas pasen a la realidad concreta (“implementarlas”). MinTIC ha adelantado un programa de formación de capacidades (Catalizadores de la Innovación) que aborda esta necesidad, y ha incorporado aprendizajes acumulados a lo largo de siete versiones (por ejemplo, la necesidad de fortalecer capacidades mediante proyectos adelantados por equipos, y no mediante actividades dirigidas a individuos).

Gráfica V-17. Resultados del test de Basadur para servidores públicos participantes en el Programa Catalizadores de la Innovación (2016-2018)



**Nota:** test aplicado a 1549 servidores públicos, tanto en entidades del orden nacional como territorial, con perfiles directivos y operativos (muestra no representativa).

Fuente: MinTIC.



Adicionalmente, las iniciativas de innovación existentes se encuentran aisladas y dispersas, con lo cual se desaprovecha el potencial de coordinar esfuerzos y usar aprendizajes acumulados. Este punto se evidenció en dos encuestas en las que se identificaron 59 entidades del sector público del orden nacional (con representación de la mayoría de los sectores), que informaron adelantar un total de 362 iniciativas con enfoques innovadores. Esto demuestra un interés amplio por adelantar iniciativas de innovación, y, simultáneamente, la necesidad de conectar las distintas iniciativas e impulsar la innovación pública como un “modo de hacer las cosas” que trascienda la ejecución de iniciativas individuales.

Finalmente, existen obstáculos significativos para incorporar la experimentación de manera transversal en el sector público, que pueden ordenarse bajo cinco categorías: (1) fortalecer el ecosistema de innovación pública; (2) robustecer las condiciones institucionales para impulsar la innovación pública y remover barreras; (3) promover una mentalidad y cultura afines a la innovación; (4) crear mecanismos de apoyo y financiación para materializar la innovación; y (5) gestionar el conocimiento y los aprendizajes para crear valor público. Esta clasificación es el resultado de un proceso participativo para diagnosticar el estado de la innovación pública en Colombia, que fue potenciado en un proyecto de cooperación apoyado por el Fondo Newton-Caldas y adelantado con Nesta, organización británica líder en innovación, y que incluyó la realización de talleres y espacios de construcción colectiva (Nesta, 2018).

Por último, en estos espacios participativos se identificó una serie de mitos relacionados con la experimentación como enfoque central para la innovación: por ejemplo, pensar que la experimentación es improvisación (y no una actividad estructurada), que es demasiado riesgosa (y no que permite gestionar el riesgo ante la complejidad) o que es demasiado costosa (cuando es posible desplegarla con pocos recursos). Sin embargo, más allá de señalar aspectos generales de los procesos de contratación pública, aún no se identificaron barreras normativas específicas para adelantar iniciativas de innovación desde el sector público.

### 3. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

Con el objetivo de impulsar la innovación pública en Colombia, se plantean los siguientes objetivos: (1) fortalecer el ecosistema de innovación pública; (2) robustecer las condiciones institucionales para impulsar la innovación pública y remover barreras; (3) promover una mentalidad y cultura afines a la innovación; (4) crear mecanismos de apoyo y financiación para materializar la innovación; (5) gestionar el conocimiento y los aprendizajes para crear valor público.

## a. Fortalecer el ecosistema de innovación pública

La innovación pública se impulsa desde un *ecosistema* en constante evolución y con múltiples actores nacionales y regionales —públicos, privados, académicos, multilaterales y de la sociedad civil—, con diversas capacidades, recursos, canales y ambientes de acción. Para fortalecer la innovación pública es necesario reconocer este ecosistema y orientar su acción colectiva hacia la resolución de necesidades ciudadanas ancladas en contextos locales. Para optimizar estos esfuerzos, se deben emprender varias acciones, desglosadas a continuación.

### 1) **Dinamizar el ecosistema de innovación pública nacional con una plataforma digital de amplio alcance**

El DNP liderará la creación de una plataforma digital que facilite la comunicación entre actores del ecosistema de innovación pública, tanto del ámbito nacional como del territorial, con el fin de fomentar una articulación más efectiva entre iniciativas con propósitos comunes, y de conectar más eficientemente la oferta y demanda de recursos relacionados con innovación pública. Por este medio se establecerán puentes con actores de innovación pública en la escala regional y global. La plataforma se complementará con la organización de espacios presenciales para compartir conocimientos y aprendizajes, cuyos resultados se divulgarán ampliamente.

### 2) **Mapear continuamente a individuos, equipos e iniciativas que impulsan la experimentación en el sector público**

El DNP, con el apoyo de MinTIC e iNNpulsa, liderará un programa para identificar y documentar permanentemente la diversidad de actores y aproximaciones existentes para impulsar procesos de experimentación en el sector público en Colombia. Este esfuerzo incorporará mecanismos que permitirán actualizar la información recabada de manera ágil y comunicarla efectivamente a sus potenciales usuarios.

### 3) **Crear y sostener comunidades de práctica y aprendizaje sobre innovación pública**

El DNP continuará impulsando el involucramiento de Colombia en “Estados de cambio”, una comunidad de práctica internacional sobre innovación pública iniciada por Nesta, y cuyo propósito es mejorar la calidad, coherencia y alcance del aprendizaje sobre innovación pública. Así mismo, se buscará la adhesión formal al trabajo adelantado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde el Observatory for Public Sector Innovation (OPSI).

iNNpulsa, en coordinación con MinTIC y el DNP, liderará el desarrollo de la Comunidad de Innovación y Emprendimiento Nacional (CIEN), con la intención de dinamizar las interacciones entre actores públicos, privados, académicos y multilaterales en el ecosistema más amplio de innovación y emprendimiento. Esta plataforma se articulará con el portal de innovación ([innovamos.gov.co](http://innovamos.gov.co)).

Prosperidad Social continuará fortaleciendo la Red Latinoamericana de Innovación Social desde el sector público, que se ha consolidado como un espacio de diálogo y participación constructiva entre actores del sector público, la academia y organizaciones sociales de América Latina.

#### **4) Establecer la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como marco compartido de largo plazo, con el fin de priorizar y focalizar iniciativas de experimentación**

El DNP liderará un programa para identificar rezagos, barreras y cuellos de botella en el avance hacia las metas de los ODS, que incentive y oriente la priorización y focalización de iniciativas de innovación pública. Con este fin, se incluirá un módulo de experimentación en la plataforma de seguimiento de los ODS. Además, es importante asegurar que los gobiernos territoriales puedan apropiarse de esta Agenda y de su conexión con la temática de innovación pública (por medio, por ejemplo, de los kits territoriales).

### **b. Robustecer las condiciones institucionales para impulsar la innovación pública y remover barreras**

Para apoyar la adopción de la innovación pública como aproximación transversal en el desarrollo de políticas e iniciativas públicas nacionales y territoriales, es necesario contar con condiciones institucionales que potencien el valor de iniciativas existentes y abran espacios para inspirar e involucrar a nuevos actores. Para ello, se deben emprender las siguientes acciones.

#### **1) Incluir entre las funciones del DNP el estudio, coordinación y apoyo técnico a iniciativas de innovación pública orientadas a la mejora de la eficiencia y el impacto de la gestión y las intervenciones públicas, la construcción de servicios centrados en el ciudadano y la apertura del Estado**

La inclusión de estas funciones responde a la presencia continuada en el DNP de tres iniciativas que, por su trayectoria, han sido pioneras en incorporar y posicionar aproximaciones de innovación pública:

- El Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC), encargado de diseñar herramientas, intervenciones y modelos de entrega de oferta y cocreación para acercar el Estado al ciudadano, y de articular esfuerzos con las entidades del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano y las entidades territoriales para su implementación.
- Mejora regulatoria, que apoya la generación de capacidades en el marco de la implementación de la *política de mejora regulatoria*, con el fin de obtener una regulación de calidad basada en la participación y el uso de evidencia.

- El Equipo de Innovación Pública (EiP), que habilita la innovación para crear valor público, mediante el fortalecimiento de capacidades para la experimentación y la generación de estrategias de política pública con el ecosistema de innovación pública nacional.

## **2) Desarrollar un Índice Colombiano de Innovación Pública (ICIP) que brinde insumos a entidades del orden nacional y territorial para definir y orientar estrategias de promoción de la innovación pública**

El ICIP será diseñado por el DNP sobre la base de aprendizajes recabados en otros ámbitos, como el Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC) y el Índice de Innovación Pública del Distrito Capital. El ICIP deberá orientarse a la medición de capacidades para la innovación pública, de manera que puedan atenderse las necesidades específicas de cada entidad, e incorporará elementos que promuevan la cooperación interinstitucional. Para continuar trabajando en la simplificación de requerimientos para las entidades, se explorará la conexión entre este índice e instrumentos actualmente existentes (como el modelo integrado de planeación y gestión [MIPG] y el formulario único de reporte de avances de la gestión [FURAG]).

## **3) Adelantar un proceso de diálogo con representantes de órganos de control de los órdenes nacional y territorial, y de oficinas de control interno, para elaborar una agenda de trabajo dirigida a solventar barreras normativas y de cultura organizacional para la innovación pública**

El DNP liderará este proceso, con el fin de precisar un diagnóstico sobre potenciales barreras normativas para la innovación pública en Colombia y definir espacios de oportunidad para despejar temores relacionados con la promoción de la innovación desde el sector público. Este diagnóstico incluirá el análisis de barreras para el uso de tecnologías emergentes dentro de la gestión pública. El diagnóstico deberá conducir a la definición de principios rectores y de una agenda de trabajo de reforma normativa y regulatoria para impulsar efectivamente la innovación pública en el país.

## **4) Explorar y acompañar la creación de unidades de innovación pública en el orden nacional y territorial**

El DNP realizará una investigación participativa para determinar en qué sectores y entidades existen espacios de oportunidad para consolidar unidades de innovación pública, y acompañará técnicamente el proceso bajo un esquema de aprendizaje colaborativo. Aquí, el objetivo no es forzar la creación de grupos fijos, sino explorar dónde hay oportunidades y facilitar la consolidación de equipos identificados. En este sentido, se buscará desarrollar insumos y metodologías que puedan ser usados por las entidades. Entre las unidades que se explorarán, se encuentran:

- *Laboratorios de innovación pública*: son espacios para experimentar con nuevas aproximaciones, metodologías y herramientas para responder a desafíos públicos específicos. En particular, iNNpulsa, con el apoyo del DNP y MinTIC, liderará la creación de un laboratorio de innovación pública, que caracterizará y conectará desafíos de entidades públicas con emprendedores del ecosistema de innovación del sector privado, con el fin de cocrear respuestas innovadoras. La ESAP creará un laboratorio de innovación en administración pública, complementario y articulado con el anterior, que brindará herramientas para fortalecer las competencias de innovación de los servidores públicos. Con el fin de aprovechar los aprendizajes acumulados e impulsar iniciativas existentes, estos laboratorios deberán desarrollarse con el apoyo de actores del ecosistema de innovación pública.
- *Incubadoras y aceleradoras públicas*: son unidades diseñadas para acelerar el proceso de generación, prueba y escalamiento de soluciones a desafíos.

## c. Promover una mentalidad y cultura afines a la innovación

Para que la innovación pública vaya más allá de la acumulación de iniciativas puntuales y se consolide como una aproximación transversal para la resolución de desafíos públicos, con potencial de impacto estructural y sostenido en el tiempo, es necesario promover una mentalidad y una cultura organizacional que impulsen la innovación en la práctica. Con este fin, se deben emprender las siguientes acciones.

### 1) **Desarrollar y difundir una caja de herramientas para fomentar una mentalidad experimental**

El DNP liderará la creación, en ciclos de iteración, de una caja de herramientas en formato análogo y digital, que contribuya a fortalecer una mentalidad experimental. En cada iteración se cocreará y pondrá a prueba la caja con diversos segmentos del ecosistema de innovación pública, con el fin de incorporar ajustes que permitan su uso y escalamiento efectivo.

### 2) **Crear, implementar y escalar programas de fortalecimiento de capacidades en innovación pública para servidores públicos**

Función Pública, con el apoyo del DNP, incorporará en el Plan Nacional de Formación y Capacitación de servidores públicos contenidos de frontera sobre innovación pública. Se deberá hacer énfasis en las competencias requeridas para construir mandatos de innovación, gerenciar proyectos de experimentación y llevar a escala sus resultados, y aprovechar efectivamente el potencial de nuevas tecnologías. En este sentido, se aprovecharán los aprendizajes acumulados en

el Programa Catalizadores de la Innovación. Se buscará implementar estos programas mediante plataformas digitales de aprendizaje que faciliten su escalamiento. Además, se crearán programas específicos para gerentes del ámbito territorial y directivos de oficinas de planeación, contratación y control interno, además de otros actores clave en cada organismo que faciliten la comunicación y apropiación de la cultura de la innovación.

La ESAP creará proyectos de extensión académica en el marco de la línea de innovación y emprendimiento en la gestión pública. Prosperidad Social, de manera articulada con la ESAP, desarrollará procesos de formación en torno a innovación pública para las direcciones regionales de la entidad.

### **3) Promover el uso de lenguaje claro para optimizar la comunicación del Gobierno y facilitar la interacción entre servidores públicos y ciudadanos**

El PNSC del DNP liderará la Estrategia de Lenguaje Claro y, con el apoyo de la Red de Lenguaje Claro Colombia, brindará los lineamientos y herramientas que faciliten su adopción por parte de entidades nacionales y territoriales para garantizar el acceso, la comprensión y la utilidad de las comunicaciones públicas dirigidas a los ciudadanos. En particular, se diseñará el Programa Ley Fácil, para la traducción de los contenidos legales de mayor impacto para la ciudadanía; se generarán capacidades institucionales para la apropiación de la estrategia por parte de las entidades públicas; se promoverá la adopción de contenidos de lenguaje claro por parte de las instituciones educativas; se desarrollarán guías con parámetros de lenguaje claro incluyente (lenguas nativas y accesibilidad); y se continuarán fortaleciendo las habilidades de los servidores públicos para una comunicación efectiva, al implementar enfoques experimentales en la ejecución, evaluación y ajuste de esta estrategia, con el fin de consolidarla como un caso ejemplar de innovación pública.

### **4) Fomentar una cultura de datos para la mejora de servicios y procesos y el fortalecimiento de toma de decisiones basadas en evidencia**

El MinTIC, con el apoyo del DNP, la Alta Consejería para la Innovación y la Transformación Digital e iNNpulsa, creará o consolidará iniciativas de fomento de una cultura de datos en el sentido indicado por el CONPES 3920 de 2018, en el marco de la promoción de la innovación pública. En particular, estas iniciativas deberán dirigirse a las siguientes acciones:

- *Optimizar plataformas de datos abiertos:* apertura y reutilización de información pública en formato libre que tiene el potencial de generar valor público y/o privado.
- *Generar proyectos de innovación pública basados en aprovechamiento de datos:* estructuración y análisis de información para la resolución de desafíos públicos y la mejora de la eficiencia de la gestión pública.

## 5) Fomentar procesos de cocreación entre el sector público, el sector privado, la academia y la ciudadanía, basados en los principios de Gobierno Abierto

El DNP liderará una estrategia para promover el uso efectivo de los siguientes elementos:

- *Plataformas para la participación ciudadana en procesos de innovación pública:* involucramiento activo de la ciudadanía en la generación y solución de retos específicos, así como en la toma de decisiones de interés general.
- *Herramientas para facilitar la cocreación en materia de innovación pública:* con fines como facilitar espacios, gestionar proyectos y compartir aprendizajes.
- Metodologías para la utilización de tecnologías digitales o tecnologías emergentes en la resolución de desafíos públicos (*startups govtech*).

Con este propósito, será necesario, de la mano del ecosistema de innovación pública, diseñar y ejecutar estrategias de comunicación efectivas y sostenidas en el tiempo, dirigidas a los diferentes segmentos de potenciales usuarios.

## d. Crear mecanismos de apoyo y financiación para materializar la innovación

Es necesario contar con una estructura de apoyo que contribuya a resolver mitos sobre la innovación pública, acorte brechas y disminuya barreras para su ejecución. Así mismo, las plataformas de apoyo a la innovación pública deben tener la flexibilidad suficiente, de tal forma que permitan su rediseño teniendo en cuenta el uso que les den los ciudadanos. Con este fin, se deben emprender las siguientes acciones.

### 1) Diseñar y difundir documentos de referencia para promover la cooperación intersectorial e interinstitucional en proyectos de innovación pública

El DNP, de la mano de actores del ecosistema con experiencias acumuladas, liderará el diseño y promoción de documentos que sirvan como referencia para la estructuración de acuerdos de cooperación interinstitucional en innovación pública, diseñados para promover la innovación pública, desde entidades del orden nacional y del territorial. Entre estos se contarán:

- *Convenios interinstitucionales y acuerdos de entendimiento* público-público o público-privado que detallan un marco de cooperación o un proyecto puntual, con o sin recursos.
- *Concursos o premios de innovación pública.* Encuentros colectivos pluridisciplinarios que buscan desarrollar soluciones de forma colaborativa en periodos cortos.

## **2) Revisar y fomentar el uso de la herramienta de compra pública para la innovación**

Colombia Compra Eficiente, con el apoyo del DNP y Colciencias, liderará una estrategia para fomentar la innovación pública por medio de este instrumento de compra pública, que busca responder a la demanda de bienes y servicios de las entidades estatales que no puede ser satisfecha inmediatamente por el mercado. Para ello, se revisará el instrumento actual sobre la base de la experiencia local acumulada en iniciativas piloto y referencias internacionales. Para promover su uso, es necesario capacitar a servidores públicos sobre la herramienta, revisar y comunicar más efectivamente la normatividad sobre actividades de ciencia, tecnología e innovación que pueden financiarse con presupuesto público, y difundir buenas prácticas sobre los procedimientos aplicables a este tipo de procesos.

## **3) Explorar y promover mecanismos de pago por resultados, como bonos de impacto social (BIS) y fondos de pago por resultados**

El DNP liderará esta estrategia para varios sectores. En particular, para el sector de inclusión social y reconciliación la estrategia se liderará en conjunto con DPS, a partir de la experiencia adquirida con el primer piloto de bonos de impacto social (BIS). Un BIS es un mecanismo con el que el Gobierno y cooperantes pagan en función de resultados alcanzados y verificados. Para viabilizar su uso, es necesario explorar la flexibilización de las restricciones para las siguientes acciones: (1) el pago por resultados por más de una vigencia presupuestal; (2) la disponibilidad de los fondos públicos como garantía de las contrapartidas de los cooperantes. En particular, se explorará el desarrollo de un *fondo de pago por resultados* como estrategia de sostenibilidad y escalabilidad de los BIS en Colombia.

## **4) Proyectar nuevas prácticas de innovación pública a partir de la apropiación social del conocimiento científico-tecnológico, a escalas nacional y regional**

Colciencias liderará esta estrategia, al profundizar los aprendizajes alcanzados en los programas A Ciencia Cierta e Ideas para el Cambio, y explorará alternativas para extender los procesos de apropiación social del conocimiento científico-tecnológico a servidores públicos en entidades del orden nacional y territorial.

## **e. Gestionar el conocimiento y los aprendizajes para crear valor público**

Las capacidades para gestionar el conocimiento son fundamentales para derivar valor de la innovación pública. Ellas posibilitan que las iniciativas se iteren y que se transmitan aprendizajes a otros ámbitos. Por ello es necesario emprender las siguientes acciones.



### **1) Construir herramientas de documentación, medición y evaluación específicos para iniciativas de innovación en el sector público, que valoren resultados y procesos, integren evidencia cuantitativa y cualitativa y conduzcan a resultados que sean ampliamente divulgados para soportar la confianza institucional y ciudadana**

Función Pública y el DNP colaborarán con los actores del ecosistema para diseñar, medir, analizar y difundir herramientas de gestión del conocimiento que complementen y apoyen iniciativas de innovación pública, en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Estas herramientas deberán incorporar tanto el conocimiento tácito derivado de la práctica de la innovación como el conocimiento explícito derivado de procesos de documentación y sistematización. Con este fin, se explorarán herramientas digitales y análogas cocreadas con usuarios finales para incorporar criterios diferenciales en su diseño y comunicación.

El DNP realizará estudios de caso según tipologías de innovación pública que serán traducidos en diversos vehículos y formatos de comunicación, con el fin de divulgar ampliamente la diversidad de casos de innovación pública presentes en el país e inspirar a más actores a ejecutar iniciativas en este ámbito.

Función Pública desarrollará el Programa El Estado del Estado y la red académica con el mismo nombre para conectar a los actores académicos con el fortalecimiento de esta estrategia.

El PNSC del DNP implementará herramientas que propicien el acceso ciudadano a información, por medio de la creación de un observatorio ciudadano y un catálogo de oferta pública; diseñará esquemas de medición y evaluación en temas como percepción ciudadana respecto a su relacionamiento con el Estado; y generará orientaciones de política a partir del aprovechamiento de datos a gran escala sobre requerimientos, valoraciones y opiniones ciudadanas.




### **2) Construir un modelo para la evaluación de la gestión y el desempeño de equipos de innovación pública que contribuya a fortalecer la dimensión de gestión del conocimiento y la innovación en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)**

El DNP liderará la construcción, prueba y escalamiento de este modelo, dirigido específicamente a motivar la mejora continua de equipos dedicados a impulsar iniciativas de innovación pública, sobre la base de un marco de competencias para este ámbito. Se cuenta con una primera versión desarrollada entre el DNP y el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (DNP y OCyT, 2015). Se tomará como referencia el modelo de evaluación de impacto desarrollado por MinTIC.

### 3) Adelantar estudios de evaluación de impacto, costo-efectividad y aprendizajes cualitativos derivados de iniciativas de innovación pública, y divulgar sus resultados mediante una estrategia de comunicación diferencial

El DNP adelantará estudios para cuantificar y calificar los efectos e impactos de iniciativas de innovación pública, con el fin de apoyar la toma de decisiones en este ámbito. Los resultados deberán ser divulgados por medio de diferentes vehículos y formatos diseñados para diferentes usuarios potenciales (p. ej., tomadores de decisión en entidades públicas, servidores de entidades en el orden nacional y territorial, actores académicos, del sector privado y multilaterales, y ciudadanía en general).

## 4. METAS

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Función Pública</b>	Fortalecimiento de la gestión pública en las entidades nacionales y territoriales	Servidores públicos en el orden nacional y territorial capacitados en innovación pública	0	8.300		
<b>Comercio, Industria y Turismo</b>	Productividad y competitividad de las empresas colombianas	Desafíos públicos caracterizados y conectados con el ecosistema de innovación del sector privado	0	24		
<b>Planeación Nacional</b>	Mejoramiento de la planeación territorial y sectorial	Entidades del orden nacional y territorial medidas con el Índice Colombiano de Innovación Pública (ICIP)	0	50		

Fuente: DNP, sectores.

## REFERENCIAS

- Agencia Nacional de Hidrocarburos. (2018). *Producción Mensual de Petróleo*. Bogotá.
- Banco Mundial & DNP. (2018). *Análisis de Gasto Público en CTI Subnacional*. Bogotá.
- Banco Mundial. (2015). *Análisis de Gasto Público Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación: Funcionalidad y Gobernanza*. Washington.
- Banco Mundial. (2018). *Commodity Markets Outlook*. Recuperado de <http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>
- Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-Creating for a Better Society*. Policy Press.
- Cirera, X., & Maloney, W. F. (2017). *The innovation paradox: Developing-Country Capabilities and the Unrealized Promise of Technological Catch-Up*. World Bank Group.
- Contraloría General de la Nación. (2016). *Informe de la situación de las finanzas del estado 2016: Resultados del sistema general de regalías a diciembre 2016*. Bogotá.
- Cornell University; INSEAD; WIPO. (2018). *Global Innovation Index*. Nueva York.
- DNP y OCyT. (2015). *Modelo de seguimiento y evaluación a la gestión de los equipos de innovación en instituciones del sector público*. Bogotá.
- DNP. (2017) *Índice Departamental de Innovación de Colombia 2017. Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Informe%20IDIC%202017%20aj\\_rev%20dnp\\_120218.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Informe%20IDIC%202017%20aj_rev%20dnp_120218.pdf)
- DNP. (2016). *El Equipo de Innovación Pública de DNP: Una primera aproximación a su propósito, oferta y apuesta metodológica*. Recuperado de <https://innovacionpublica.atavist.com/eipdnp2016>
- Dorst, K. (2015). *Frame Innovation: Create New Thinking by Design*. London, England: MIT Press.
- Fedesarrollo. (2014). Recuperado de [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1706/Repor\\_Septiembre\\_2014\\_Nu%C3%B1ez\\_Castro\\_y\\_Rincon.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1706/Repor_Septiembre_2014_Nu%C3%B1ez_Castro_y_Rincon.pdf?sequence=3&isAllowed=y).
- Fedesarrollo. (2016). *Levantamiento y consolidación de la línea de base de las inversiones*. Bogotá.
- GEM. (2018) *Global Entrepreneurship Monitor 2018/2019 Global Report. Global Entrepreneurship Monitor*. Recuperado de <https://www.gemconsortium.org/report>

- International Data Corporation. (2017). *Data Age 2025: The Evolution of Data to LifeCritical. Don't Focus on Big Data; Focus on the Data That's Big*. Recuperado de <http://www.seagate.com/wwwcontent/our-story/trends/files/Seagate-WP-DataAge2025-March-2017.pdf>
- Junginger, S. (2014). Towards Policymaking as Designing: Policymaking Beyond Problem-solving and Decision-making. En C. Bason, *Design for Policy*. London: Routledge.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Plan de recursos del sistema general de Regalías*. Bogotá.
- Mohr, J. (2 de septiembre de 2016). *A toolkit for mapping relationships among the Sustainable Development Goals (SDGs)*. Recuperado de <https://blog.kumu.io/a-toolkit-for-mapping-relationships-among-the-sustainable-development-goals-sdgs-a21b76d4dda0>
- Nesta. (2018). *Recomendaciones de política pública para la innovación en el gobierno colombiano y el Departamento Nacional de Planeación*. Manuscrito.
- Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología. (2017). *Informe anual de ciencia y tecnología*. Bogotá.
- OCYT. (2014) *Percepciones de las ciencias y las tecnologías en Colombia. Resultados de la III Encuesta Nacional de Percepción Pública de la Ciencia y la Tecnología. Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCyT)*. Recuperado de <http://percepcionescyt.ocyt.org.co/files/assets/basic-html/page-1.html>
- OECD. (Noviembre de 2017). *Innovation in Government: The New Normal*. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/innovative-government/innovation-conference-november-2017.htm>
- OECD. (2014). *Science, technology and industry outlook*. Paris: OCDE Publishing.
- OECD. (2017). *Fostering innovation in the public sector*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017). *Systems approaches to public sector challenges working with change: Working with change*. OECD Publishing.
- OLE-MEN. (2015) *Hacia Colombia la mejor educada 2025. Diapositivas. Observatorio Laboral para la Educación. Ministerio de Educación Nacional*. Recuperado de [https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-355258\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-355258_archivo_pdf.pdf)
- Pacto Nacional. (2018) *Gran Acuerdo Nacional por el futuro de Colombia*. Memorias. Universidad de los Andes, Universidad del Rosario, Banco Interamericano de Desarrollo, ANDI, Consejo Privado de Competitividad, Proantioquia, Fundación Saldarriaga Concha, Fundación Excelencia por la Justicia, Camacol, SAC, BVC, CCI, y McKinsey and Company.

PNUD. (2017). *Spark, Scale, Sustain: Innovation for the Sustainable Development Goals (UNDP Innovation Facility Report)*. Recuperado 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)

Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología. (2018). *Indicadores de Insumo*. Bogotá.



# VI

## PACTO POR EL TRANSPORTE Y LA LOGÍSTICA PARA LA COMPETITIVIDAD Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

La reducción de costos de transporte es condición para exportar e integrar a millones de ciudadanos a mercados y servicios.

*Para superar los grandes retos que tenemos en materia de infraestructura, debemos empezar por concluir, concluir, concluir. Sí, debemos soñar en futuro y planear para él, pero si seguimos inaugurando el inicio de las obras y olvidando concluir las, jamás alcanzaremos el desarrollo pleno de nuestro potencial.*

*Presidente Iván Duque, 2018*

### ODS RELACIONADOS







# INTRODUCCIÓN

Colombia ha logrado avances importantes en infraestructura y logística en los últimos años pasando del puesto 91 en 2016 al 58 en 2018, entre 160 países, en el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial. No obstante, aún se presentan retos en términos de infraestructura en los diferentes modos, competitividad, uso de nuevas tecnologías, conectividad de zonas rurales y eficiencia logística. La superación de estos retos es fundamental para lograr reducciones en costos de transporte y tiempos de viaje que permitan a millones de ciudadanos del país conectarse entre las regiones para acceder a servicios y mercados nacionales y extranjeros. Lo anterior, con el principio de *concluir, concluir y concluir* los proyectos estratégicos de infraestructura y transporte, para lograr impactos tangibles.

El Pacto por el transporte y la logística busca promover una institucionalidad moderna, aumentar la seguridad, fomentar el uso e interoperabilidad de tecnologías, potenciar la intermodalidad, aplicar medidas de facilitación del comercio y contar con modos de transporte competitivos, así como aumentar los viajes en transporte público para reducir externalidades negativas del transporte y mejorar la calidad de vida en las ciudades.

Así mismo, se buscará potenciar avances institucionales, afianzar la capacidad de estructuración de proyectos en las diferentes entidades del sector (en particular, MinTransporte, como cabeza de sector) y fortalecer las capacidades en el seguimiento contractual. La mejora institucional implica lograr mayores niveles de especialización, evitar duplicidades y vacíos en las funciones y roles de las entidades en la formulación de política, planificación, diseño, estructuración, ejecución y seguimiento de proyectos, operación de las redes y los servicios de transporte, y regulación técnica y económica.

Los sistemas de transporte público brindarán servicios de calidad para los ciudadanos a partir de la modernización tecnológica y empresarial, con tarifas acordes a la capacidad de pago. Se actualizará la política de transporte urbano, lo que incluye la posibilidad de cofinanciación por parte de la Nación a los sistemas de transporte público colectivo y masivo, de conformidad con el marco de gasto de mediano plazo, y se fomentará la integración de modos y medios en la movilidad urbana y regional.

Así mismo, el pacto reconoce la multiplicidad de actores viales y hace énfasis en la importancia de adoptar medidas que racionalicen el uso del transporte particular motorizado, hacer más competitivo el transporte urbano de carga y más eficientes los medios no motorizados, así como promover las intervenciones en accesos a grandes ciudades y nodos logísticos estratégicos.

Se continuará actualizando el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI), con una perspectiva de largo plazo, planificando la red de transporte con una visión integral (modos) y estructural (corredores intermodales y sus conexiones), para lograr menores tiempos de viaje, menores costos logísticos e intermodalidad eficiente, bajo una política logística transversal que promueva la inversión y el manejo de carga y pasajeros de manera equitativa para cada modo.

Para la consecución de los recursos públicos y privados que permitan la actualización de la infraestructura y los servicios de transporte, se implementarán nuevas fuentes de pago y estrategias innovadoras de contratación y participación privada, mecanismos que podrán ejecutar el Gobierno nacional o los gobiernos subnacionales. Las estrategias planteadas viabilizarán proyectos de interés nacional, así como proyectos en los que existe una cofinanciación entre diferentes niveles de gobierno.

Con la implementación plena de las estrategias de este pacto, especialmente con la consolidación del programa de concesiones viales carreteras 4G, Colombia podrá aumentar su productividad total factorial en el 0,25 % en 2022.

Las estrategias planteadas en este pacto se alinean con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): ODS 3: Salud y bienestar; ODS 9: Industria, innovación e Infraestructura; ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles; y ODS 13: Acción por el clima.

## A. Gobernanza e institucionalidad moderna para el transporte y la logística eficientes y seguros

La capacidad de diálogo y de colaboración con el sector privado es un elemento central de la competitividad del sector transporte. Para ello, se requieren nuevas estructuras institucionales y gobernanza del sector, hoy limitadas y poco articuladas, que permitan responder a las demandas y necesidades del sector privado de manera ágil.

Los sistemas de información y las tecnologías de la información y las comunicaciones desempeñan un rol importante como medio de transparencia y acceso a la información, para aumentar la eficiencia y desempeño del sector y sus relaciones con los demás actores<sup>1</sup>. Se requiere infraestructura tecnológica moderna asociada a este tipo de sistemas, que reemplace las formas de control presencial, recolección y análisis de datos convencionales.

Por otra parte, de acuerdo con la Organización Mundial de Salud (OMS), las colisiones de vehículos de motor tienen una repercusión económica del 1 % al 3 % en el producto nacional bruto (PNB) de cada país, por lo que la reducción de víctimas por esta causa favorecería el crecimiento y liberaría recursos para una utilización más productiva (OMS, Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020).

Es así como las pérdidas se reflejan en los costos asociados a la atención de las víctimas dentro del sistema general de seguridad social y en el costo socioeconómico generado por las lesiones discapacitantes y definitivas, así como por el fallecimiento prematuro, toda vez que la población que presenta mayor afectación es la que se encuentra entre los 20 y los 39 años.

### 1. DIAGNÓSTICO

De acuerdo con el análisis institucional contenido en el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI), las entidades que conforman el sector y otras que participan en procesos asociados a este presentan duplicidad de funciones, bajos niveles de especialización y falta de claridad en la delimitación de roles y responsabilidades a su cargo, lo cual genera ausencia de gobernanza, conflictos de interés constantes y limitados flujos de información. Esto se traduce en procesos ineficientes y fragmentados en el desarrollo del sector, en la formulación de política y en la planeación, financiación, provisión, operación, regulación y supervisión de infraestructura y servicios de transporte (DNP, 2015).

1 En el desempeño del transporte y la logística, las TIC desempeñan un rol de relevancia en la optimización de los procesos documentales, el cumplimiento de tiempos y horarios de los servicios, el rastreo, el seguimiento y el control de las operaciones, y en la seguridad.

Lo anterior, entre otros aspectos, ha limitado el planteamiento de políticas de largo plazo para el desarrollo equilibrado e integrado de todos los modos de transporte y escalas territoriales, lo que lleva al sector a evolucionar a partir de las necesidades y funciones particulares de cada entidad (DNP, 2015).

La Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT)<sup>2</sup> y la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT), con estructuras y funciones aprobadas desde 2014, no han entrado en funcionamiento. Mientras tanto, las funciones de planeación y regulación se desarrollan aún de manera dispersa entre entidades. Esto limita la capacidad del gobierno para responder a las necesidades de prestación integral de servicios de logística y transporte.

La confluencia en Min Transporte de las funciones asociadas a la regulación técnica y la formulación de la política sectorial no garantiza la estabilidad de la regulación en el largo plazo ni ayuda a crear un ambiente predecible para los inversionistas.

La Superintendencia de Transporte tiene como función misional realizar el control y supervisión a la calidad y oportunidad en la prestación de los servicios de transporte, el cumplimiento de la normatividad vigente y el desarrollo legal de las empresas relacionadas con los servicios de transporte e infraestructura; sin embargo, no cuenta con la capacidad institucional suficiente para supervisar y controlar a todos los prestadores de servicio público de transporte, sus servicios conexos y organismos de apoyo. Así mismo, existe una limitada presencia de la entidad en las regiones. Adicionalmente, falta mayor articulación entre la Superintendencia y las entidades a cargo de la operación de cada modo.

Frente a los procesos de contratación y ejecución de proyectos, la Ley 1682 de 2013 y el Decreto único del sector ambiente<sup>3</sup> establecieron lineamientos en materia de gestión predial, traslado de redes y procesos de licenciamiento ambiental, respectivamente. El documento CONPES 3762 de 2013 y la conformación de la Comisión Intersectorial para Proyectos de Infraestructura mejoraron el seguimiento de los proyectos y agilizaron los trámites. Sin embargo, faltan reglas claras frente a la consulta previa; por ejemplo, las relacionadas con los tiempos, costos, roles de los actores involucrados, licenciamiento ambiental y otros permisos y trámites ambientales, así como con los procedimientos relacionados con hallazgos arqueológicos, para efectos de garantizar los derechos fundamentales de las comunidades étnicas y preservar el patrimonio cultural y arqueológico del país, sin que sean impedimentos para la ejecución de proyectos de importancia nacional y territorial.

La Ley 1882 de 2018 debe reglamentarse para estandarizar los procesos de contratación. La falta de pluralidad de oferentes dentro de los procesos de contratación territorial, en especial en materia de infraestructura de transporte, ha limitado la competencia, por lo que se ha visibilizado la necesidad de adoptar documentos tipo para los pliegos de condiciones en los procesos de selección<sup>4</sup>.

2 La Ley 1682 de 2013 lo define como unidad de planeación de infraestructura de transporte (UPET); sin embargo, el Decreto 946 de 2014 la define como la unidad de planeación de infraestructura de transporte (UPIT). Para efectos de este documento, se la denominará como está establecido en el Decreto 946 de 2014.

3 Decreto 1076 de 2015, donde se definieron los proyectos de mejoramiento y se puntualizaron competencias de la autoridad nacional.

4 La Ley 1882 de 2018 otorgó al Gobierno nacional la facultad de adoptar documentos tipo para los pliegos de condiciones en los procesos de selección de obra pública, consultoría en ingeniería para obras, interventoría para las obras públicas e interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, los cuales deberán ser implementados en los territorios.

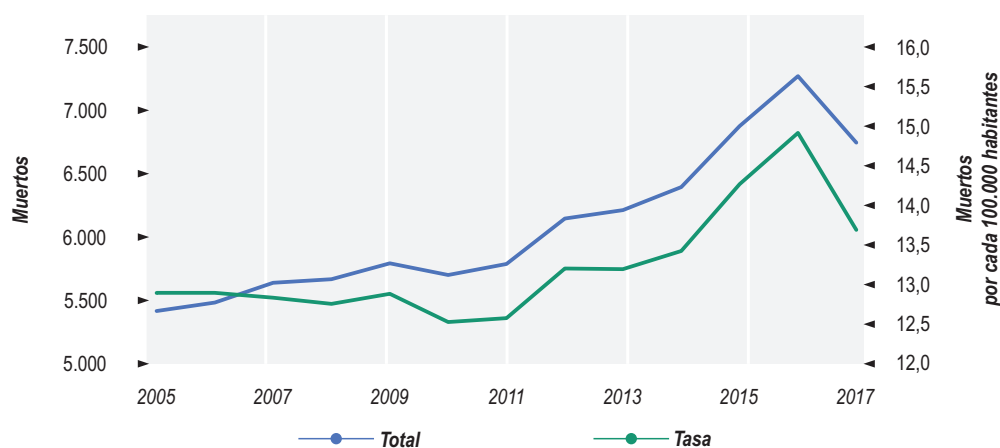
Según el PMTI, la información sectorial presenta retos de calidad, difusión, acceso y estándares de interoperabilidad. La Política Nacional Logística de 2008 identificó, además, la “ausencia o dispersión de información”, la cual se evidencia en la existencia de múltiples sistemas de información<sup>5</sup> que presentan distintos niveles de avance y limitada interoperabilidad. El actual flujo de información entre el ámbito nacional y el territorial es insuficiente para el diseño de políticas de movilidad urbana y nacional, transporte y logística.

En atención a la tecnología asociada a la infraestructura, el país no cuenta con un sistema integrado de peajes electrónicos para todo el territorio, razón por la cual MinTransporte ha impulsado el uso de tecnologías para el recaudo electrónico vehicular, mediante la Resolución 546 de 2018, con la que se busca que el tránsito por diferentes peajes se pueda realizar con un único dispositivo, que, a su vez, permita integrar servicios conexos.

Respecto a la seguridad vial, la gráfica VI-1 muestra que la mortalidad asociada a siniestros viales aumentó en el 16 % entre 2009 y 2017; así, se posicionó como la segunda causa de muertes violentas en Colombia (el 90 %, causadas por factores humanos)<sup>6</sup>, con una participación de motociclistas del 50 %, y de personas de 20 a 30 años, del 25,5 %.

Se estima que los datos de lesionados que administra la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) representan solo el 10 % de la población, dado que el alcance de la prestación del servicio forense de Medicina Legal no cubre a todos los heridos por siniestros viales del país (Forensis, 2017).

Gráfica VI-1. Fallecidos por siniestros viales



Fuente: elaboración propia, DNP a partir de Forensis (2017).

5 RUNT, ONL, SINC, ANISCOPIO, Portal Logístico, ONSV, RNDC, SIMIT, SICETAC y SITMAR.

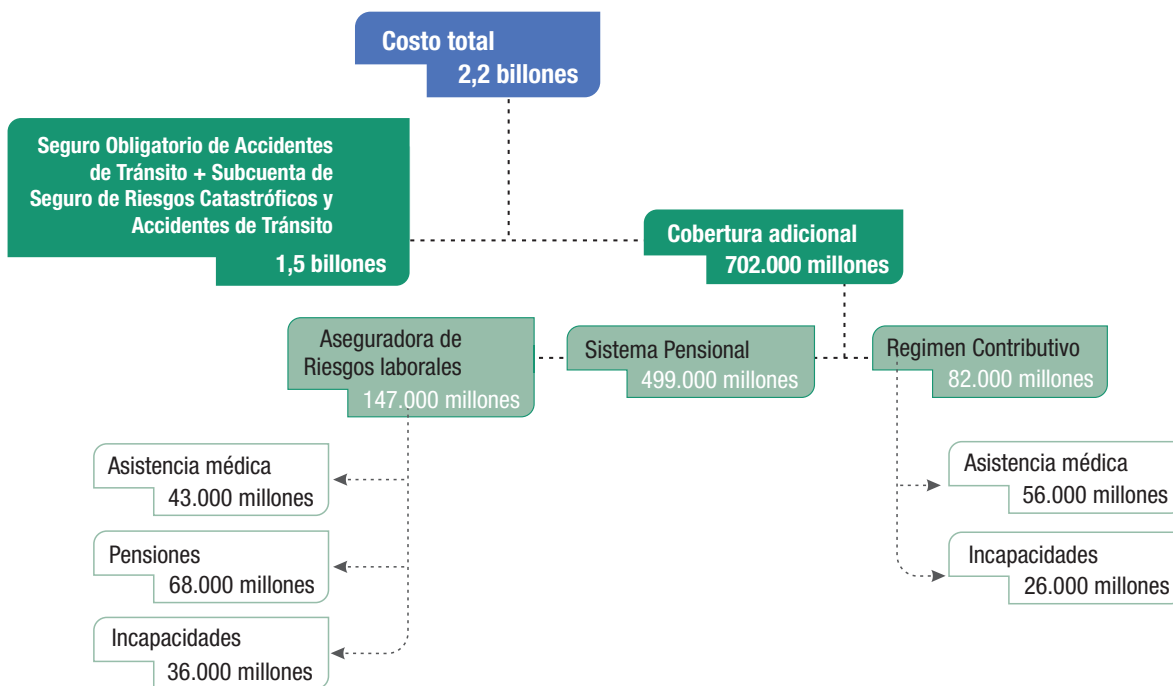
6 Hipótesis de causa probable de siniestros 2014-2018 p, ONSV.

Para enfrentar estos problemas, la ANSV entró en operación en 2015 como máxima autoridad para la implementación de políticas en la materia. Esta entidad ha enfocado sus esfuerzos en brindar asistencia técnica a las entidades territoriales, con el propósito de fortalecer su gestión y realizar campañas de prevención de siniestralidad. No obstante, pese a las labores adelantadas por la ANSV, el país está lejos de cumplir las metas previstas en el Plan Nacional de Seguridad Vial (PNSV); especialmente, respecto a los fallecimientos (reducir la mortalidad de los peatones en el 18 %, y la de los motociclistas, en el 27 %, para 2021) (PNSV, 2015), considerando que esta tasa, con excepción de 2017, viene en aumento desde 2010.

Colombia, como parte de la agenda para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), tiene como meta reducir a 8,35 la tasa de fallecidos por cada 100.000 habitantes (documento CONPES 3918) para 2030, frente al indicador de 13,7 obtenido para 2017 (Forensis, 2017), por lo que afronta un importante desafío para contribuir de manera efectiva al cumplimiento del objetivo mundial.

Los siniestros viales imponen un alto costo al sistema de salud. De acuerdo con la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda), la atención a víctimas en este tipo de eventos en 2016 costó alrededor de \$ 2,2 billones (Fasecolda, 2018) (gráfica VI-2). En 2016, de la totalidad de siniestros viales con lesionados, el 87,4 % involucraron motocicletas (información de Fasecolda). Adicionalmente, se evidencia que la asignación de riesgo en el esquema actual de liquidación del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT) no refleja en su totalidad los riesgos y costos del vehículo.

Gráfica VI-2. Costo anual de la accidentalidad vial en Colombia (2016)



Fuente: elaboración propia, DNP a partir de Fasecolda (2018).

Estas cifras muestran que el país enfrenta el reto de implementar medidas efectivas para reducir el número de siniestros viales y así minimizar el número de años de vida potencialmente perdidos por muerte prematura a causa de estos.

Frente al capital humano del sector, por cada trabajador estadounidense se necesitan ocho trabajadores colombianos en las actividades de transporte, almacenamiento y comunicaciones para producir el mismo valor agregado (Consejo Privado de Competitividad, 2017)<sup>7</sup>. Este rezago en la productividad laboral del sector transporte está relacionado con las brechas de pertinencia, cantidad y calidad en la formación.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Fortalecimiento institucional, gobernanza y articulación intersectorial

#### 1) **Objetivo 1. Modernizar, simplificar y hacer más eficiente el marco institucional del sector transporte y logística para alcanzar mayores niveles de eficacia, especialización y articulación entre las entidades nacionales y territoriales.**

- Reforma institucional y gobernanza del sector transporte:
  - » MinTransporte, como entidad cabeza del sector, con base en los análisis y propuestas establecidas en el módulo institucional del PMTI, en estudios existentes para el sector y en buenas prácticas nacionales e internacionales, definirá e implementará una hoja de ruta para el ajuste de la gobernanza e institucionalidad sectorial, con el fin de lograr mayores niveles de especialización en los procesos propios del sector, evitar duplicidades y vacíos en las funciones y roles de las entidades que lo conforman, y mejorar sus capacidades técnicas, incluyendo su capital humano.
  - » MinTransporte ajustará su estructura institucional y mecanismos de gobernanza, para fortalecerse y especializarse en el proceso de formulación de visión y política sectorial de largo plazo, con enfoque territorial y global, y definir lineamientos que guíen el desarrollo de todos los medios y modos, logística y regulación, teniendo en cuenta las recomendaciones

---

7 Se mide la cantidad de producto por trabajador en un periodo determinado, que captura la influencia conjunta de cambios en el capital, insumos intermedios y progreso técnico y organizacional, así como por cambios de eficiencia en las firmas y entre firmas, economías de escala y diversos grados de utilización de la capacidad (CPC, UNIANDES, 2016). La productividad laboral relativa del sector transporte de Colombia equivale a la productividad laboral de este sector (PIB del sector/número de trabajadores) como porcentaje de la productividad laboral del mismo sector en Estados Unidos (Consejo Privado de Competitividad, 2017).

del módulo institucional del PMTI, y los demás estudios y buenas prácticas nacionales e internacionales que se consideren pertinentes.

- » MinTransporte garantizará el funcionamiento de la UPIT<sup>8</sup>, e integrará a sus funciones el monitoreo de indicadores de desempeño del sector y la revisión de la pertinencia de incluir las iniciativas en el portafolio de proyectos<sup>9</sup>.
- » Para el diseño y estructuración de proyectos de infraestructura, transporte y logística, las entidades competentes podrán brindar asistencia técnica a las entidades territoriales en el diseño y estructuración de proyectos regionales.
- » La ANI, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) y el Invías fortalecerán su capacidad de estructuración y gestión contractual de APP y obras públicas, respectivamente, en todos los modos<sup>10</sup>. Para ello, realizarán los ajustes institucionales a que haya lugar. MinTransporte y MinDefensa establecerán las acciones para fortalecer la autoridad —tanto administrativa como de control operativo— del transporte fluvial en los ríos del país, por medio de un análisis de la viabilidad técnica, legal y financiera que permita establecer la institucionalidad más eficiente. A su vez, la ANI y MinTransporte adelantarán una política integral para poner en marcha las concesiones de 4G; para ello, se creará un grupo especial dedicado a garantizar el buen desarrollo de dichos proyectos, con la adaptación de las medidas que se requieran para tal fin.
- » El DNP definirá el proceso de estandarización de criterios para la construcción de las evaluaciones socioeconómicas de proyectos e indicadores, para el seguimiento y medición de sus beneficios.
- » MinTransporte pondrá en funcionamiento y modificará el alcance de la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT), para que sea la entidad encargada de la regulación económica y técnica del transporte y la logística, así como para todos los modos<sup>11</sup>, con excepción del modo aéreo. La CRIT deberá: (1) incorporar de manera progresiva el análisis de impacto normativo sobre las propuestas regulatorias; (2) desarrollar regulación para infraestructura y servicios para la movilidad urbana, el transporte nacional y la logística; y (3) evaluar las regulaciones vigentes y futuras.
- » La SuperTransporte reformará su estructura organizacional para ampliar su cobertura a todo el territorio nacional y equilibrar su capacidad técnica frente a todos los modos o modalidades de transporte y logística, con lo cual se busca que el ejercicio de sus funciones cumpla también una labor preventiva o de mejoramiento del servicio de transporte en todos sus ámbitos. Por lo anterior, se deberán ajustar los criterios para la fijación de la contribución especial de vigilancia que, junto con las multas impuestas en ejercicio de sus funciones, serán

8 En concordancia con el Decreto 946 de 2014.

9 Esto, necesariamente, implica que la UPIT debe desarrollar una serie de protocolos de interacción con el sector privado.

10 Especialmente, en los modos aéreo, fluvial, marítimo (puertos y accesos marítimos) y férreo, así como proyectos de intermodalidad y logística.

11 Quedarán exceptuadas de la competencia de la Comisión la regulación del modo aéreo y, de conformidad con la Ley 1115 de 2006, la relativa a la fijación y el recaudo de tarifas por concepto de los servicios prestados por la Dirección General Marítima (Dimar).



destinadas al presupuesto de la entidad. Igualmente, se deberá fortalecer la competencia de inspección, control y vigilancia, al determinar los sujetos de supervisión, incluyendo a actores de la cadena logística; de la misma forma, se establecerá un régimen sancionatorio en materia de transporte, incluyendo sus servicios conexos<sup>12</sup> y complementarios, así como sus organismos de apoyo, adecuados a la realidad y necesidades del sector.

- » Para el caso específico de la Vigilancia, Inspección y Control Objetiva del Transporte Aéreo, entendida esta como la supervisión que se realiza a la prestación del servicio de transporte, su infraestructura, servicios conexos, complementarios y a los servicios asociados a este, hoy día a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, al respecto, MinTransporte, con el apoyo de la SuperTransporte y de la Aeronáutica Civil, realizará los estudios y evaluaciones correspondientes para determinar el alcance, pertinencia, conveniencia, oportunidad y utilidad de pasar algunas de estas funciones a la SuperTransporte.
- » Cormagdalena fomentará el intermodalismo, formulará proyectos estratégicos que recuperen el río Magdalena y creará líneas de negocios que la lleven a ser autosostenible.
- » La Policía Nacional, la Armada Nacional y las entidades territoriales aumentarán la calidad y cobertura del control operativo y seguridad para todos los modos de transporte, en concordancia con el presupuesto sectorial. Se mejorarán los sistemas de control para garantizar una movilidad más segura y reducir de esta manera los índices de siniestralidad en todo el territorio nacional.
- » MinTransporte planteará estrategias para que las entidades adscritas, o con relación de coordinación<sup>13</sup>, se rijan por un modelo de gobierno corporativo orientado a la eficiencia y transparencia en la toma de decisiones. Las juntas directivas del sector transporte deberán promover la pluralidad en su conformación, por medio de la designación de profesionales con perfiles mínimos, que serán definidos por la Dirección de Participaciones Estatales de MinHacienda. Así mismo, el Gobierno nacional revisará la participación de sus entidades en los cuerpos colegiados.
- » El Gobierno nacional garantizará la implementación de pliegos de condiciones tipo, conforme a la reglamentación que se expida relacionada con requisitos habilitantes, factores técnicos y económicos de escogencia, y su ponderación, considerando las características propias de cada región, de forma que se promueva la pluralidad de oferentes.
- » La ANSV fortalecerá su gestión integral desde el ámbito nacional y continuará con su apoyo a las entidades territoriales. Se desarrollarán estrategias y metodologías para la asignación de recursos en seguridad vial, y se diseñarán instrumentos y servicios que permitan la reducción de las tasas de siniestralidad, focalizadas por tipo de actor y población.

12 De acuerdo con la Ley 336, se entienden como *servicios conexos*: “[...] se consideran como servicios conexos al de transporte público los que se prestan en las terminales, puertos secos, aeropuertos, puertos o nodos y estaciones, según el modo de transporte correspondiente”.

13 MinTransporte, Invías, ANI, UPIT, CRIT, Aerocivil, Agencia de Seguridad Vial, entes gestores de los sistemas de transporte público, Cormagdalena.

- » Se fortalecerán los mecanismos e instrumentos de coordinación e integración de la ANSV con MinTransporte, MinSalud y MinEducación, la Policía Nacional (DITRA), Supertransporte, Invías, ANI, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y las entidades territoriales, para desarrollar una política transversal de seguridad vial, además de integrar al sector privado, las organizaciones no gubernamentales (ONG), la academia y la sociedad civil.
- Instancias de articulación y coordinación para la implementación de la Política Nacional Logística.
  - » La Presidencia de la República y las demás entidades del Gobierno nacional pondrán en marcha y funcionamiento periódico el Comité de Logística y Comercio Exterior, y sus comités temáticos adscritos<sup>14</sup>, instancias centrales de planeación, coordinación y articulación entre el sector público y el privado, para el desarrollo e implementación de la nueva Política Nacional de Logística.
  - » El DNP formalizará la Unidad Técnica de Logística, al incorporarla en su respectiva estructura institucional y misional, para liderar y coordinar con los sectores del Gobierno nacional y el sector privado la formulación e implementación de la Política Nacional Logística, su articulación con políticas y planes sectoriales y la institucionalidad y gobernanza necesarias para mejorar el desempeño logístico del país. Esta unidad funcionará como una subdirección adscrita a la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible. MinTransporte determinará, dentro de su estructura institucional, cuáles son el área o las áreas en las que se deben desarrollar las funciones asociadas con la logística, específicamente relacionadas con la regulación, formulación e implementación de la Política Nacional de Transporte de Carga, la cual debe articularse con la Política Nacional Logística. Estas instancias institucionales deberán contar con recursos de funcionamiento para garantizar su operación, y se deberán articular con el Comité de Logística y Comercio Exterior y sus comités temáticos adscritos.
  - » MinTransporte, en coordinación con sus entidades adscritas, fortalecerá las gerencias de corredores logísticos y ajustará la reglamentación que define aquellos de importancia estratégica<sup>15</sup> para promover la intermodalidad. Adicionalmente, definirá niveles de servicio que permitan medir la productividad, eficiencia logística y seguridad, entre otros, en corredores y nodos de comercio exterior<sup>16</sup>. Estas serán responsables de brindar información oportuna sobre el estado del corredor y de incentivar el eficiente funcionamiento de estos. Deberán generar reportes que alimenten la gestión de la UPIT o de quien cumpla sus funciones.
  - » MinTransporte, en coordinación con MinCIT, las comisiones regionales de competitividad y el DNP, fortalecerá y dará continuidad a las alianzas logísticas regionales, incluyendo lo determinado en el Pacto por la descentralización línea B *Conectividad y vínculos entre la*

14 Estas instancias hacen parte del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, liderado por la Presidencia de la República, y se articulan con los demás comités que conforman el sistema.

15 Los corredores logísticos de importancia estratégica están definidos en la Resolución 164 de 2015.

16 Acoge la observación del Consejo Nacional de Planeación referente a niveles de servicio.

*ciudad y el campo*, numeral a: “Conectar territorios para estimular la productividad regional (estructura espacial)”. Los gobiernos locales y el sector privado gestionarán los recursos humanos y técnicos que se requieran para su operación. El DNP diseñará una guía práctica que oriente a las regiones en la conformación, puesta en marcha y sostenibilidad de las alianzas.

- » Las estrategias relativas al fortalecimiento de las autoridades regionales de transporte se mencionan en el Pacto por la descentralización línea A “Políticas e inversiones para el desarrollo”.
- » La Comisión Intersectorial para la Gestión de Recurso Humano (CIGERH) del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), de la Presidencia de la República, con el apoyo de MinEducación, MinTrabajo y MinTransporte, diseñará una agenda de trabajo para impulsar la adopción del catálogo de calificaciones del sector de logística y transporte, fomentará su uso en la oferta formativa y educativa y realizará el seguimiento permanente a la iniciativa. Lo anterior, con el propósito de disminuir las brechas de pertinencia, calidad y cantidad en el sector<sup>17</sup>. Esta estrategia se conecta con el Pacto por la equidad línea C “Educación de calidad”.

## b. Gestión de la seguridad y protección en la operación de transporte

### 1) **Objetivo 1. Mejorar las condiciones de seguridad de la infraestructura de transporte y de los vehículos, y construir una cultura ciudadana de corresponsabilidad y autorregulación para una movilidad segura**

- La ANSV actualizará el PNSV 2011-2021, con horizonte de 10 años.
- La Superfinanciera generará un esquema de cálculo de pólizas SOAT, considerando índices de siniestralidad y las condiciones para cada tipología vehicular.
- MinTransporte y MADS, con la ANSV, ajustarán<sup>18</sup> la regulación, criterios de inspección, metodología y parámetros de la revisión técnico-mecánica, incluyendo mecanismos sancionatorios que disminuyan su evasión y fraude, y garanticen la confiabilidad de resultados<sup>19</sup>.

17 La vinculación de MinTransporte se hará mediante una agenda intersectorial que impulse el MNC y, de esta manera, oriente la educación y formación del talento humano en lo referente al sector de transporte y la logística.

18 Incluyendo la verificación del procedimiento para la expedición de certificados y/o el cumplimiento de normativas vigentes por parte de los vehículos inspeccionados, así como los procedimientos de vigilancia.

19 Por medio de estándares y parámetros internacionales de desempeño de vehículos.

- MinTransporte, ANSV, MinCIT, MADS y las demás entidades competentes<sup>20</sup> aplicarán las mejores prácticas de regulación técnica vehicular y de elementos de protección personal, armonizadas con estándares mundiales vigentes<sup>21</sup>.
- La SIC, la ANSV y las entidades competentes, según el modo de transporte, formularán y realizarán una estrategia de comunicación sobre las condiciones de seguridad vial de los vehículos y equipos de protección comercializados en Colombia (incluyendo la corrección de fallas, o *recall*).
- MinTransporte, la ANSV y la Policía de Carreteras desarrollarán y adoptarán especificaciones y estándares técnicos en materia de seguridad vial para la infraestructura carretera y en entornos urbanos, considerando el error humano. Para los demás modos de transporte, MinTransporte y las entidades competentes desarrollarán especificaciones y estándares técnicos en materia de seguridad vial en las fases de diseño, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura para todos los modos.
- La ANSV, el Invías y la ANI<sup>22</sup>, con el apoyo de las entidades territoriales y la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional (DITRA), identificarán puntos y tramos críticos de siniestralidad vial<sup>23</sup>, y realizarán acciones que mitiguen condiciones inseguras. Para los demás modos, MinTransporte, las entidades competentes de cada modo y las autoridades territoriales identificarán puntos críticos aprovechando las plataformas que recojan datos sobre siniestralidad en los diferentes modos, y definirán acciones que mitiguen condiciones inseguras.
- MinTransporte, y las autoridades competentes según el modo, formularán y desarrollarán un programa de auditorías o inspecciones de seguridad vial para las fases de diseño, construcción, mantenimiento y operación, y expedirán la reglamentación correspondiente.
- MinSalud, en coordinación con la ANSV, fortalecerá el sistema de vigilancia en salud pública en el seguimiento y monitoreo de las lesiones de causa externa por siniestros de tránsito, en articulación con el eje de “salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible para todos”. Así mismo, se apoyarán en la definición e implementación de las rutas integrales de atención en salud por accidentes de tránsito.
- La ANSV y MinTransporte revisarán, actualizarán e implementarán el modelo de otorgamiento, renovación y recategorización de licencias de conducción para todo tipo de vehículo. Así mismo, promoverán la reformulación del marco sancionatorio por infracciones al tránsito y al transporte, y adelantarán una estrategia integral de gestión de velocidad. Igualmente, explorarán la necesidad de presentar un proyecto de ley de seguridad vial.

---

20 Aquellas pertenecientes al Subsistema General de la Calidad e involucradas según el modo de transporte.

21 En materia de requisitos, demostración de la conformidad, homologación, acreditación, vigilancia de mercado y prevención, que incorpora tecnologías de seguridad y niveles de protección y prevención para todos los actores viales, así como tecnologías que reduzcan emisiones contaminantes.

22 La ANI incluirá esta actividad dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad Vial de las nuevas concesiones que se adjudiquen.

23 Con base en información del ONSV, el SIRAS y otras entidades que recojan datos sobre siniestralidad.

- MinInterior, MinJusticia, MinTransporte y la ANSV promoverán la tipificación de los delitos contra la seguridad vial y la creación de fiscalías especializadas en la materia.
- La ANSV, MinTransporte y Ditra revisarán y replantearán los esquemas vigentes de operación y control, e implementarán un plan de formación a cuerpos de policía y autoridades de tránsito, para garantizar el adecuado ejercicio de vigilancia y control de tránsito y transporte en todo el territorio nacional.
- La ANSV, en coordinación con las entidades públicas y privadas que considere, definirá e implementará mecanismos que permitan al ONSV integrar y disponer ágilmente de los datos relacionados con siniestros viales, multas y sanciones por infracciones de tránsito y transporte. Así mismo, creará una red nacional de apoyo a las víctimas de siniestros viales y sus familiares.
- La ANSV, en coordinación con MinTransporte, MinVivienda y DNP, promoverá la inclusión de lineamientos encaminados a fortalecer los aspectos de seguridad vial en la infraestructura vial urbana, por medio de los distintos instrumentos de planificación y gestión (planes de desarrollo, POT y planes de movilidad).
- La ANSV, MinTrabajo, MinEducación y MinSalud, de acuerdo con sus competencias, revisarán y promoverán los contenidos de la Ley 1503 de 2011 y los decretos reglamentarios sobre planes estratégicos de seguridad vial que logren reducir lesiones de tránsito en el entorno laboral y fomenten la formación de comportamientos viales seguros.
- La Agencia Nacional de Seguridad en coordinación con MinTransporte y las entidades territoriales, promoverá para los diferentes actores viales, y en especial para los motociclistas, capacitaciones que contribuyan a la seguridad vial.
- Las entidades responsables de la seguridad vial en cada modo formularán e implementarán planes de seguridad vial para los usuarios vulnerables.
- El Gobierno nacional reglamentará el seguro de transporte y el seguro de responsabilidad civil del transportador, así como de las personas que presten servicios conexos y complementarios al transporte<sup>24</sup>, teniendo en cuenta si dichos servicios implican la custodia de la carga o la prestación de servicios que no impliquen la custodia de la carga. El MinTransporte regulará el contenido de las coberturas y las sumas aseguradas mínimas y máximas de cada una de ellas.
- MinTransporte, en coordinación con MinEducación, revisará los criterios de operación de las modalidades de transporte escolar no convencionales, en particular en contextos rurales, con el fin de contribuir con el acceso y la permanencia escolares, así como el bienestar y la seguridad de los niños, niñas y adolescentes asistentes a la educación inicial, preescolar, básica y media.
- MinTransporte revisará el Código Nacional de Tránsito Terrestre para precisar el procedimiento de verificación y sanción de quienes conduzcan en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias estupefacientes, alucinógenas o hipnóticas.

24 De acuerdo con lo establecido en los artículos 994 y 1124 del Código de Comercio, en los artículos 27 y 28 de la Ley 336 de 1996.

- La ANSV estructurará y aplicará la metodología para el desarrollo de asesorías técnicas en la formulación e implementación de planes locales de seguridad vial que sean presentados por los organismos de tránsito.
- La ANSV con apoyo de MinEducación elaborará un plan de seguridad vial para niños y para entornos escolares.

## c. Sistemas inteligentes, análisis y gobernanza de la información para la gestión del transporte y del tránsito

### 1) **Objetivo 1. Fortalecer los Sistemas Inteligentes de Transporte (SIT), análisis y gobernanza de la información, teniendo en cuenta plataformas actuales e interoperabilidad, los métodos alternativos de obtención y generación de información y la infraestructura tecnológica necesaria para la competitividad, en articulación con el Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación, línea A “Desarrollo de sistemas de innovación”**

- MinTransporte fortalecerá el RUNT como un sistema que permita registrar, actualizar, centralizar y validar información para la planificación, adopción y monitoreo de políticas públicas en materia de transporte, y buscará su interoperabilidad con los sistemas de información del sector con los que se requiera y sea viable, de acuerdo con los estándares, lineamientos y políticas que define MinTIC, y en el marco de los servicios ciudadanos digitales. Así mismo, MinTransporte deberá definir e implementar los mecanismos que permitan el acceso o la compartición de la información del RUNT de manera ágil y oportuna, de o con las entidades del Gobierno nacional y territorial, en el marco de la normatividad vigente, y asegurando su confiabilidad y la privacidad por las partes.
- MinTransporte —en coordinación con MinTIC, el DANE y las diferentes entidades del sector<sup>25</sup>— actualizará los lineamientos para la recolección y consolidación de datos y de operación de sistemas de información<sup>26</sup>, establecerá los protocolos de interoperabilidad encaminados a la política de datos abiertos y fortalecerá los sistemas de información existentes<sup>27</sup>, de acuerdo con los estándares y lineamientos que define MinTIC, y en el marco de los Servicios Ciudadanos Digitales.

25 Entidades adscritas y entidades vinculadas con MinTransporte, así como sectores estratégicos en relación con la recolección y consolidación de información.

26 Los sistemas de información pueden ser de tipo geográficos, inteligencia de negocios, seguimiento de proyectos, gestión, analítica, gerenciales, entre otros.

27 RUNT, ONL, SINC, ANISCOPIO, Portal Logístico, ONSV, RNDC, SIMIT, SICETAC, SITMAR, entre otras.

- Las nuevas plataformas de sistemas de información del sector transporte y logística estarán alineadas con la política de datos abiertos del Gobierno nacional y con los estándares y lineamientos que define MinTIC, y en el marco de los Servicios Ciudadanos Digitales, por lo que se requerirá que se realice la respectiva validación de la integración con las plataformas asociadas.
- El DNP fortalecerá los módulos del Observatorio Nacional de Logística (ONL) y mejorará su contenido<sup>28</sup>. El ONL será la herramienta de análisis y de consolidación de información en logística. Así mismo, el DNP, en coordinación con el DANE y MinTransporte, fortalecerá la Encuesta Nacional Logística (ENL) y la presentará ante el sistema estadístico nacional para su reconocimiento y aplicación como una estadística oficial del país. Estas entidades construirán las bases metodológicas de la operación estadística, el instrumento de captura, y ejecutarán la ENL para asegurar su comparabilidad y representatividad. La encuesta se aplicará de manera bienal a partir de 2020. El DNP deberá definir e implementar los mecanismos que permitan el acceso o la compartición de la información del ONL a MinTransporte de manera ágil y oportuna.
- MinTransporte, MinCIT y MinTIC incentivarán la implementación de sistemas de comunidad portuaria y aeroportuaria: PCS y ACS<sup>29</sup>. Estas entidades fortalecerán los pilotos en marcha, apoyarán al sector privado en la definición de los requerimientos informáticos, desarrollo de protocolos y gestión de la información; además, potenciarán el uso e integración de los sistemas con otros sistemas de información y de comercio exterior<sup>30</sup>, de acuerdo con los estándares y lineamientos que define MinTIC y en el marco de los Servicios Ciudadanos Digitales<sup>31</sup>.
- MinTransporte adoptará estrategias para la automatización de trámites y la implementación y consolidación de nuevas tecnologías en sistemas inteligentes de transporte<sup>32</sup>. Así mismo, articulará estándares de sistemas inteligentes de transporte para el despliegue de servicios.
- MinTransporte desarrollará y robustecerá la normatividad para masificar elementos físicos<sup>33</sup> que permitan promover la interoperabilidad entre diferentes sistemas<sup>34</sup>.
- MinTransporte incentivará la implementación de semáforos inteligentes que mejoren las condiciones de señalización y ayudas para población en condición de discapacidad u otros actores con movilidad reducida.

28 En sus cuatro módulos: indicadores, visores geográficos, analítica y *big data*.

29 Los PCS tienen como propósito la construcción de una plataforma que permita el intercambio de información de manera confiable entre los distintos actores que participan en la cadena logística del sector público y privado, lo que contribuirá a la eliminación del papel, la estandarización de procedimientos y la integración de los actores y los sistemas.

30 Tales como VUCE, INSIDE, entre otros.







31 RUNT, ONL, SINC, ANISCOPIO, Portal Logístico, ONSV, RNDC, SIMIT, SICETAC, SITMAR, entre otras.

32 Tales como recaudo y control de flota en transporte público, recaudo electrónico vehicular con aplicación a peajes electrónicos y servicios asociados, minería de datos, internet de las cosas, inteligencia artificial, cadena articulada de datos (*blockchain*), automatización, reconocimiento de imágenes y las demás tecnologías que identifiquen el sector.

33 Incluyendo unidades a bordo, elementos a bordo del vehículo, considerando los diferentes modos de transporte.

34 Tales como peajes electrónicos y entornamiento de puertos, entre otros.

### 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Transporte	Fallecidos por siniestros viales	6.718	5.320		
Transporte	Personas lesionadas con incapacidades permanentes por siniestros viales	15.173	12.058		  

Fuente: DNP, sectores.

## B. Movilidad urbano-regional sostenible para la equidad, la competitividad y la calidad de vida

Desde 2002, la Nación y los territorios han impulsado los sistemas de transporte masivo y estratégico en las ciudades y han fortalecido la capacidad institucional de planear y gestionar el tráfico en las demás ciudades para incrementar su calidad de vida y productividad. En el desarrollo de esta política, el Gobierno nacional ha comprometido cerca de \$ 31,8 billones en los últimos 16 años.

La evaluación *ex post* realizada por el DNP entre 2009 y 2012<sup>35</sup> indica que la relación beneficio-costos de los sistemas evaluados es positiva. Sin embargo, la falta de cobertura, el aumento en los tiempos de espera, la ilegalidad y la motorización han afectado la demanda de los sistemas, y aunque las estrategias de solución han generado beneficios, estos no han sido suficientes.

En ese marco, la política de movilidad considerará el beneficio para todos los actores con una perspectiva de defensa del interés general. Los territorios deben aumentar su competitividad, por medio de la mitigación de la congestión urbana, la contaminación del aire y la siniestralidad vial. Además, se deben atender las necesidades de desplazamiento de manera equitativa y que

35 Para los sistemas TransMilenio, Megabús, MIO, Metrolínea y Transmetro.

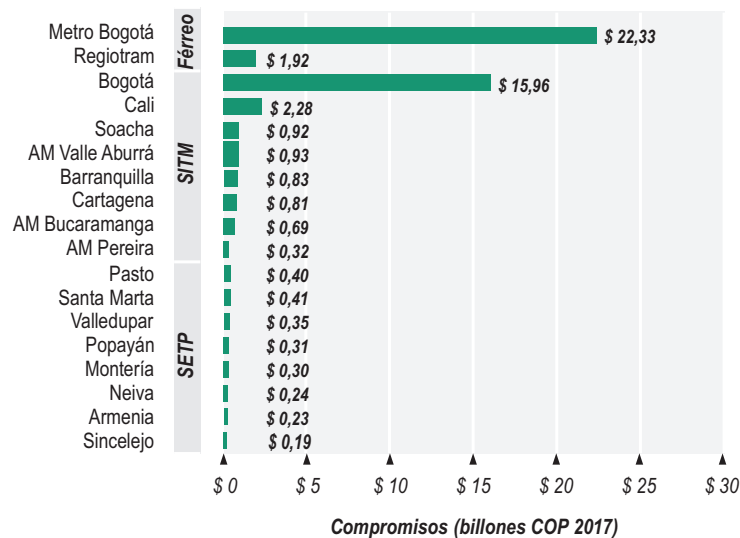


genere inclusión social y el mejoramiento continuo de la calidad de vida, así como la atención a problemáticas que afectan la movilidad sostenible, como la ilegalidad.

## 1. DIAGNÓSTICO

Ante el crecimiento acelerado de la población urbana<sup>36</sup>, es necesario ofrecer alternativas de transporte que minimicen la congestión, la contaminación y la siniestralidad. Para mejorar el transporte urbano, entre 2002 y 2005 se formularon los documentos CONPES 3167, 3260 y 3368, con los cuales el Gobierno nacional priorizó el transporte público, mediante la implementación de siete SITM<sup>37</sup>, ocho SETP<sup>38</sup> y dos sistemas férreos, con inversiones cercanas a \$ 49,4 billones (2017) entre la Nación y los territorios (gráfica VI-3).

Gráfica VI-3. Compromisos presupuestales por territorio



Fuente: elaboración propia DNP, 2017.

Estas inversiones permiten la movilización diaria de más de 5,6 millones de pasajeros en los SITM, en una red de más de 860 km intervenidos, y la intervención de aproximadamente 170 km (55 % de avance) en las ciudades con SETP en etapas previas a la operación.

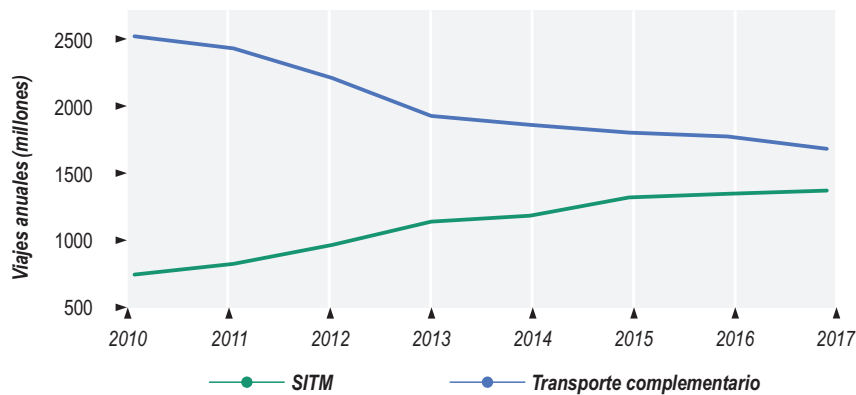
36 Según el Pacto por la descentralización línea C “Desarrollo urbano y Sistema de Ciudades”.

37 TransMilenio (Bogotá, D. C.-Soacha), Megabús (Área Metropolitana de Centro Occidente), Transmetro (Área Metropolitana de Barranquilla), Metrolínea (Área Metropolitana de Bucaramanga), Metroplús (Área Metropolitana del Valle de Aburrá), MÍO (Cali) y Transcribe (Cartagena).

38 Santa Marta, Pasto, Armenia, Popayán, Montería, Sincelejo, Valledupar y Neiva.

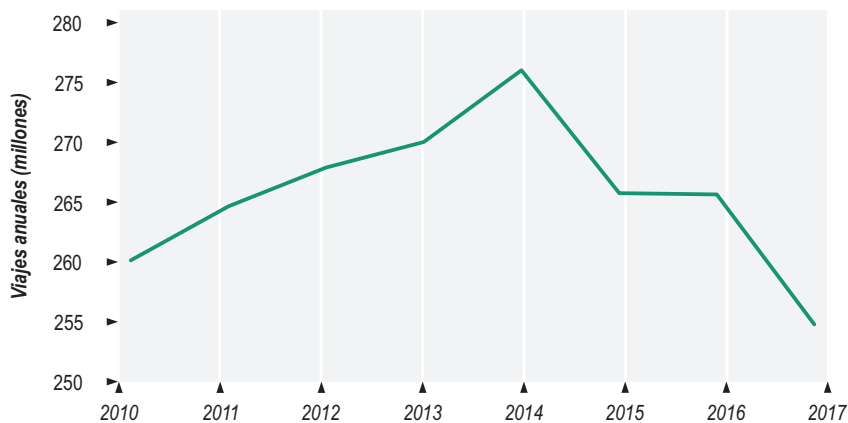
Aunque el número de viajes en los SITM ha sido estable, el uso de transporte público colectivo<sup>39</sup> por parte de la ciudadanía ha caído en ciudades con SITM y con SETP, por el incremento de la motorización y el transporte ilegal (gráficas VI-4 y VI-5). La preferencia de estos medios (tasa de crecimiento anual del 9,45 % en el periodo 2002-2016) se reconoce como la principal causa de la congestión urbana y la siniestralidad.

Gráfica VI-4. Comportamiento anual de viajes en transporte público colectivo en ciudades con SITM



Fuente: elaboración DNP a partir de información de información del DANE, 2017.

Gráfica VI-5. Comportamiento anual de viajes en transporte público colectivo en ciudades con SETP



Fuente: elaboración DNP a partir de información de información del DANE, 2017.

39 Transporte público colectivo: en este documento hace referencia a SITM, SETP, SITP, SISTR, transporte complementario y transporte público colectivo tradicional.

Los entes gestores de los SITM y SETP, DNP, MinTransporte, MinHacienda y SuperTransporte, y Procuraduría General de la Nación, impulsaron planes de acción que abordaron y detallaron las acciones requeridas por los involucrados para el fortalecimiento de los sistemas de transporte. Adicionalmente, en 2015 y 2017 se aprobaron los documentos CONPES 3833 y 3896<sup>40</sup>, que apoyan la redistribución de montos entre rubros para optimizar los recursos de cada SETP y facilitar su entrada en operación.

Por su parte, la Ley 1753 de 2015 definió otras fuentes de financiación para sistemas de transporte<sup>41</sup>, que permitieron reconsiderar que la única fuente fuese la tarifa. La dificultad en la implementación de estas fuentes, la insuficiencia del aporte de recursos directos de las autoridades de transporte y las bajas demandas reducen los ingresos para prestar un servicio de calidad y conducen a tarifas superiores a la capacidad de pago y a un alto nivel de endeudamiento de los operadores. Adicionalmente, la canasta de costos asociada a las tarifas de transporte público<sup>42</sup> desconoce los cambios tecnológicos que ha presentado el sector en los últimos 20 años.

En cuanto al transporte no motorizado<sup>43</sup>, MinTransporte reglamentó y autorizó la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados, y tricimóviles con pedaleo asistido. Así mismo, se avanzó en los siguientes puntos: (1) la actualización del Manual de Señalización Vial; (2) la elaboración de la Guía de Medidas de Tráfico Calmado; (3) la adopción de la Guía de Ciclo-Infraestructura; (4) el impulso de sistemas piloto de bicicletas compartidas; (5) la expedición de la Ley 1811 de 2016, para el incentivo del uso de la bicicleta; (6) la regulación de la circulación de vehículos ciclomotores, triciclos y cuatrimotos.

En cuanto al transporte regional, se formuló una política nacional para fortalecer el servicio de transporte interurbano de corta distancia<sup>44</sup>, así como la creación de autoridades regionales de transporte para facilitar la movilidad entre municipios con interacción funcional (art. 183, Ley 1753/2015, en proceso de reglamentación).

Para optimizar el transporte regional y de carga, la Nación y los entes territoriales construyeron, entre 2015 y 2018, un portafolio de proyectos para mejorar el acceso a las ciudades, zonas en las que se está perdiendo el tiempo de desplazamiento ganado con la construcción de corredores en doble calzada, lo cual significó un ahorro de hasta seis horas en corredores estratégicos (DNP, 2018), pero limitado en los accesos a las ciudades.

40 Disponibles en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3833.pdf> y <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3896.pdf>.

41 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.

42 Resolución 4350 de 1998, por la cual se establece la metodología para la elaboración de los estudios de costos que sirven de base para la fijación de las tarifas de transporte público municipal, distrital y/o metropolitano y/o mixto.

43 El transporte no motorizado comprende, principalmente, la movilidad a pie y en bicicleta.

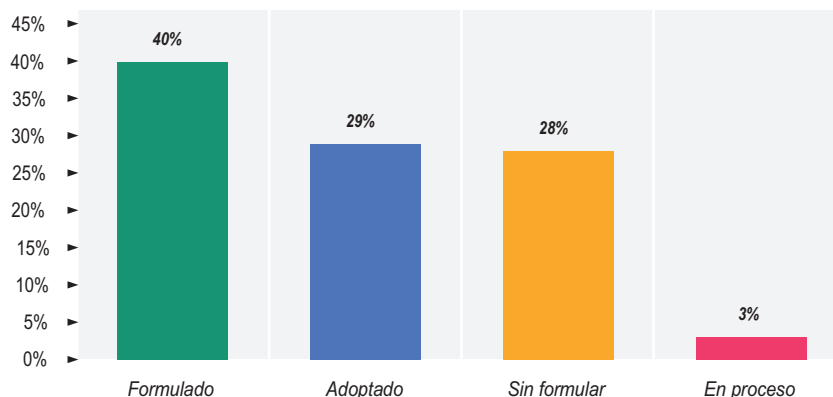
44 A través de sistemas integrados de transporte regional (SITR): Bogotá Región Capital, Santa Marta-Barranquilla-Cartagena y Tunja-Duitama-Sogamoso.

Así mismo, ante el alto crecimiento de las poblaciones satélite de las aglomeraciones urbanas (20 % anual), mayor que el de sus poblaciones núcleo (1,2 % anual), se ha generado desarticulación institucional entre municipios y escalas de gobierno con diferentes competencias frente al ordenamiento territorial y la financiación de proyectos de interés regional, lo que dificulta la ejecución de infraestructura y la prestación de servicios de transporte.

Por otro lado, la distribución urbana de mercancías presenta deficiencias que limitan la competitividad de las ciudades; entre estas se identifican<sup>45</sup> las siguientes: (1) implementación de medidas de carácter restrictivo sin soporte técnico; (2) ineficiencia en recorridos; (3) prevalencia del tiempo de entrega sobre el costo de distribución; (4) operación de vehículos viejos y baja participación de tecnologías vehiculares limpias; (5) alto impacto ambiental; (6) congestión, (7) deterioro de la infraestructura vial y del espacio público; y (8) costos de última milla.

En relación con la adopción de planes de movilidad (gráfica VI-6), para 2017, el 69 % de municipios cobijados bajo esta disposición<sup>46</sup> lo han formulado, y solo el 29 % lo ha adoptado por medio de instrumentos normativos.

Gráfica VI-6. Estado general de desarrollo de los planes de movilidad



Fuente: elaboración DNP a partir de información estadística del DANE. Proyecciones de población municipales por área de 2005-2020 y en bases de datos de control del DNP, proceso del plan de movilidad en municipios con población mayor de 100.000 habitantes, 2017.

Hay diferencias en alcances de planes de movilidad adoptados, por lo que, durante 2018, el DNP, en coordinación con MinTransporte y MinVivienda, adelanta la elaboración de un borrador de decreto que reglamenta los planes de movilidad.

En relación con la normatividad del sector, se identifican vacíos en los siguientes puntos: (1) un marco de política que consolide la movilidad como factor determinante de la planeación urbana; (2) parámetros para la cofinanciación de nuevos proyectos; y (3) normatividad frente a necesidades de financiación y sostenibilidad de sistemas de transporte público.

45 Indicadores logísticos en centros urbanos.

46 Municipios con población mayor a 100.000 habitantes, definidos con base en la Ley 1083 de 2006.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Movilidad integral en las ciudades y aglomeraciones urbanas

#### 1) Objetivos

- Objetivo 1: ofrecer alternativas de transporte de pasajeros y carga que minimicen la congestión, la siniestralidad y la contaminación, en articulación con el Pacto por la sostenibilidad línea A “Cambio climático”, para atender las necesidades de movilidad urbana y regional, y reconocer el transporte público como eje estructurante.
- Objetivo 2: fortalecer instrumentos de planeación y regulación de la movilidad para promover el acceso a bienes y servicios en medios de transporte equitativos, seguros y sostenibles.

#### 2) Estrategias

- Fortalecimiento y fomento del transporte en bicicleta y a pie. MinTransporte, con acompañamiento del DNP y Coldeportes, impulsará la formulación del Programa Nacional de Movilidad Activa, para orientar la planeación, financiación, regulación y promoción del transporte en bicicleta, triciclos y a pie (con especificaciones de seguridad), así como su infraestructura (ciclorrutas, cicloestacionamientos, espacio público, señalización, entre otros).
- Uso responsable y eficiente del vehículo particular y la infraestructura para disminución de la congestión y la contaminación. MinTransporte apoyará la formulación de lineamientos para que las autoridades territoriales estructuren estrategias de control y regulación (restricción del tráfico, circulación, estacionamientos) que reconozcan los costos sociales generados por el uso intensivo del automóvil y la motocicleta. Estas medidas requieren mejorar la oferta de transporte sostenible para el transporte público, bicicleta y a pie; formular estrategias de gestión de estacionamientos y contribuir con el compromiso del sector empresarial en la gestión de viajes.
- Mejoramiento de la infraestructura y servicios de transporte urbano-regional. MinTransporte, en concordancia con el marco fiscal de mediano plazo, impulsará estrategias que permitan fortalecer la eficiencia de viajes interurbanos en aglomeraciones urbanas, por lo que será un medio para la consolidación de subregiones competitivas y productivas, con mejores servicios de transporte (sistemas regionales, servicios de movilidad en ciudades portuarias, servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, oferta de otros modos) e infraestructura (integración modal, terminales, estaciones, u otros).
- Implementación de planes de movilidad en las ciudades. MinTransporte reglamentará los planes de movilidad con el propósito de facilitar la implementación de propuestas locales de

infraestructura de movilidad, servicios de transporte y logística, regulación y control de la movilidad, articuladas con el POT, en concordancia con su autonomía territorial, sus planes de desarrollo municipales y su disponibilidad de recursos. Así mismo, de conformidad con la Ley 1083 de 2006, se debe considerar el Plan Maestro de Parqueaderos del municipio, incluyendo las condiciones operacionales y tarifarias.

- Optimización del transporte de carga urbana. Se incentivará la puesta en marcha de planes sectoriales de manejo de mercancías y las alianzas logísticas regionales, en coordinación con las autoridades territoriales, para la promoción de buenas prácticas de cargue y descargue, la distribución urbana de mercancías y la eficiencia en la movilidad del transporte de carga, mientras se contribuye con el abastecimiento oportuno, el aumento de la competitividad y la facilitación del comercio (contemplando vehículos no motorizados para la última milla).
- Impulso de modelos pedagógicos de cultura ciudadana para la movilidad. MinTransporte, en coordinación con las autoridades territoriales, fomentará la educación de los actores de la movilidad para el uso de infraestructura y servicios en los diferentes modos y medios, considerando la prevención de la violencia de género, riesgos del uso del transporte ilegal y el control a la evasión del pago del servicio de transporte, entre otros.

## b. Sistemas de transporte de pasajeros competitivos y de calidad

### 1) Objetivos

- Objetivo 1: fortalecer los sistemas de transporte de pasajeros como un servicio público esencial que supla las necesidades de los usuarios y contribuya al goce efectivo de los derechos ciudadanos.

### 2) Estrategias

- Aumento de la calidad del transporte público colectivo y masivo. MinTransporte, en coordinación con el DNP y la SuperTransporte, dará continuidad a la implementación de planes de acción para cada uno de los sistemas cofinanciados por la Nación, en pro de su estabilidad operacional y financiera, considerando acciones contra la ilegalidad, sobreoferta de rutas, baja cobertura, procesos judiciales, lineamientos de seguridad vial, modernización del parque automotor, entre otras. Para los SETP se requiere el fortalecimiento institucional de los entes gestores en los niveles técnico, financiero y jurídico, y avanzar hacia la actualización de la reglamentación (Decreto 1079 de 2015) para la estructuración, prestación del servicio, esquema empresarial, habilitación y permisos de operación.
- Para fortalecer la participación de la Nación en proyectos integrales de movilidad, MinTransporte, en coordinación con el DNP, identificará alternativas para mejorar el transporte en diferentes

medios (buses, trenes, embarcaciones, otros) en las ciudades del país, considerando las características propias de cada región. MinTransporte revisará la normatividad vigente frente a la zona de dominio público, la zona de protección y el límite de edificación de sistemas ferroviarios.

- Incentivos para el inicio de la operación de sistemas de transporte cofinanciados. MinTransporte, con apoyo del DNP y MinHacienda, formulará un esquema que permita generar incentivos, de acuerdo con el cumplimiento de los compromisos de las administraciones locales, de manera que premie a quienes muestran resultados enfocados en cumplir el objetivo de ofrecer un sistema de transporte público competitivo y de calidad.
- Fomento de la intermodalidad en los sistemas de transporte público. MinTransporte impulsará la integración de sistemas de transporte público con otros modos y medios de transporte seguros, como bicicleta, a pie, tricimóviles, transporte por cable y férreo, entre otros, que satisfagan las necesidades de viajes de la población y sirvan para la alimentación del transporte público garantizando accesibilidad para la infraestructura y la flota.
- Prestación de servicios de transporte en zonas rurales. MinTransporte, en coordinación con las entidades territoriales, promoverá la implementación de soluciones de movilidad para municipios o grupos de municipios en los que la vocación rural y las características geográficas propias del territorio impidan la normal prestación de los servicios de transporte.

## c. Financiamiento para la movilidad eficiente

### 1) Objetivos

- Objetivo 1: establecer mecanismos de financiación para soluciones de movilidad de calidad.

### 2) Estrategias

- Definición de requisitos para la cofinanciación de sistemas de transporte. MinTransporte, con apoyo del DNP y MinHacienda, definirá los criterios de financiación para los sistemas de transporte. Se fijarán hitos que permitan autorizar los desembolsos de manera progresiva, de acuerdo con las necesidades y logros del proyecto. Adicionalmente, se revisarán los elementos cofinanciables por parte de la Nación para aumentar la calidad en la prestación del servicio, a través del ascenso tecnológico de medios con estándares de cero y bajas emisiones, y la incorporación de elementos para facilitar la accesibilidad a la población en condición de discapacidad<sup>47</sup> u otros actores con movilidad reducida.

---

47 Temporal o permanente (motriz, visual, auditiva, cognitiva).

- Regulación de costos, tarifas y remuneración de agentes. La CRIT, o quien cumpla su papel, deberá actualizar la estructura de costos y formular criterios para la definición de la tarifa, acorde con las necesidades de operación y la capacidad de pago de los usuarios. Adicionalmente, deberá generar recomendaciones a las entidades territoriales en cuanto a los esquemas de remuneración de agentes que promuevan la oferta de servicios de calidad y la eficiencia en la asignación de riesgos.
- Implementación de fuentes de pago alternativas a la tarifa para la operación. Las autoridades de transporte promoverán el uso de fuentes de pago diferentes de la tarifa para implementar sistemas de transporte público colectivo y masivo de calidad e incluyentes, que brinden condiciones de infraestructura y de medios con accesibilidad para población en condición de discapacidad u otros actores con movilidad reducida, para incorporar sistemas inteligentes de transporte y promover el ascenso tecnológico de medios con estándares de cero y bajas emisiones. Estas fuentes de pago permitirán a los territorios subvencionar la operación del transporte público colectivo y masivo para aumentar la calidad u ofrecer tarifas competitivas a los usuarios.
- Estímulo de fuentes alternativas a la tarifa para aumentar la calidad del transporte público colectivo y masivo. MinTransporte, con el apoyo de DNP y MinHacienda, incorporará criterios relacionados con la implementación de fuentes de pago alternativas a la tarifa a los usuarios, como requisito para la cofinanciación de proyectos de transporte público colectivo y masivo.
- Los sistemas de transporte colectivos y masivos deben ser sostenibles. Las entidades territoriales podrán, de común acuerdo con los agentes operadores o recaudadores, realizar modificaciones o renegociaciones de los contratos de concesión, en concordancia con el principio de la sostenibilidad del transporte público colectivo y masivo que sustituye el de la autosostenibilidad<sup>48</sup>.
- Fomento de equilibrio para los actores de la movilidad. MinHacienda, con apoyo de MinTransporte y DNP, revisará las condiciones tributarias y arancelarias del sector transporte, incluyendo lo determinado en el Pacto por la sostenibilidad línea A “Cambio climático. Así mismo, MinTransporte evaluará las condiciones de cobro por la disponibilidad de la infraestructura y servicios de transporte.

## d. Conectividad urbano-regional

### 1) Objetivos

- Objetivo 1: optimizar accesos y pasos urbanos para aumentar la competitividad, mejorar el abastecimiento y facilitar el comercio de las ciudades.

48 Acoge la observación del Consejo Nacional de Planeación referente a las condiciones contractuales de los operadores.



- Objetivo 2: integrar la movilidad y el ordenamiento territorial para beneficiar la oferta de servicios integrales de transporte para la ciudadanía.



## 2) Estrategias

- Fortalecimiento de la movilidad regional, mediante la implementación de una política de accesos y pasos urbanos. MinTransporte, en coordinación con el DNP, la ANI y el Invías, impulsará acciones para mejorar los accesos y pasos urbanos y la logística urbana, de manera coordinada con autoridades regionales o locales, principalmente por medio de la provisión o adecuación de infraestructura para medios motorizados y no motorizados, y la optimización en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros particular y de carga.
- Definición de mecanismos de financiación de accesos y pasos urbanos. MinTransporte, en coordinación con el DNP, la ANI e Invías, revisará la normatividad para la formulación de esquemas institucionales y de financiación en la construcción o mejoramiento de accesos y pasos urbanos, que cuenten con una metodología para identificar y estructurar intervenciones que se articulen con la movilidad, el transporte y la logística, en concordancia con la visión de los entes territoriales. Será necesario considerar mecanismos de financiación evaluados desde la disponibilidad presupuestal, la capacidad de pago de los beneficiados y de eventuales financiadores. Dentro de los mecanismos se puede considerar la gestión del suelo para proyectos de transporte, u otros.
- Articulación de soluciones de accesos y pasos urbanos con el ordenamiento territorial. MinVivienda, con el apoyo de MinTransporte, promoverá mecanismos para la coordinación de esfuerzos entre autoridades de planeación de los territorios, que permitan articular estrategias de expansión controlada del suelo urbano con la infraestructura de transporte. Se deberá contemplar el control sobre asentamientos informales y lineamientos claros en relación con las zonas edificables próximas a la infraestructura definida como acceso o paso urbano.
- Conexión de accesos urbanos hacia nodos de comercio. MinTransporte, en coordinación con las entidades del sector transporte, definirá lineamientos para que los territorios implementen estrategias para generar confiabilidad en los tiempos de desplazamiento entre accesos urbanos, hacia y desde nodos como puertos, aeropuertos, pasos de frontera e ILE de escala regional<sup>49</sup>.
- Revisión de la normatividad de las restricciones vehiculares en corredores nacionales. MinTransporte revisará la posibilidad de actualizar el marco legal y la reglamentación vigente en relación con la continuidad en el tránsito en los corredores que incluyen el paso por áreas urbanas.





---

<sup>49</sup> Acoge la observación del Consejo Nacional de Planeación referente a accesos a todos los nodos aeroportuarios (no solamente los de comercio exterior).

### 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Transporte	Promedio de viajes en día hábil en sistemas de transporte público cofinanciados por la Nación	5.400.000	6.000.000		

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Transporte	Prestación de servicios de transporte público de pasajeros	Ciclorred construida en sistemas de transporte cofinanciados por la Nación	154 km	255 km		
Transporte	Prestación de servicios de transporte público de pasajeros	Infraestructura vial intervenida de los sistemas de transporte público urbano cofinanciados por la Nación	1.019 km	1.197 km		

Fuente: DNP, sectores.

## C. Corredores estratégicos intermodales: red de transporte nacional, nodos logísticos y eficiencia modal

El costo logístico sobre las ventas es del 13,5 %, de acuerdo con los resultados arrojados por la encuesta nacional logística (ENL) de 2018. Diversos análisis regionales muestran que una disminución del costo logístico en Colombia aumentaría las exportaciones internacionales agrícolas, de manufactura y de minería<sup>50</sup>. Por ejemplo, una reducción del 1 % en el costo *ad valorem* de transporte de exportación en Colombia aumentaría las exportaciones agrícolas en el 7,9 %; las manufactureras, en el 7,8 %, y las mineras, en el 5,9 % (Blyde, 2013). Así mismo, las inversiones en conectividad están relacionadas con efectos positivos sobre el bienestar y acceso a los mercados de la población (Villar, 2014).

En conclusión, una buena política de transporte impacta la productividad del país mediante la reducción del costo logístico, la equidad con mejoras en la conectividad y la legalidad, al definir claramente el rol y la estrategia del Estado en el sector transporte<sup>51</sup>.

### 1. DIAGNÓSTICO

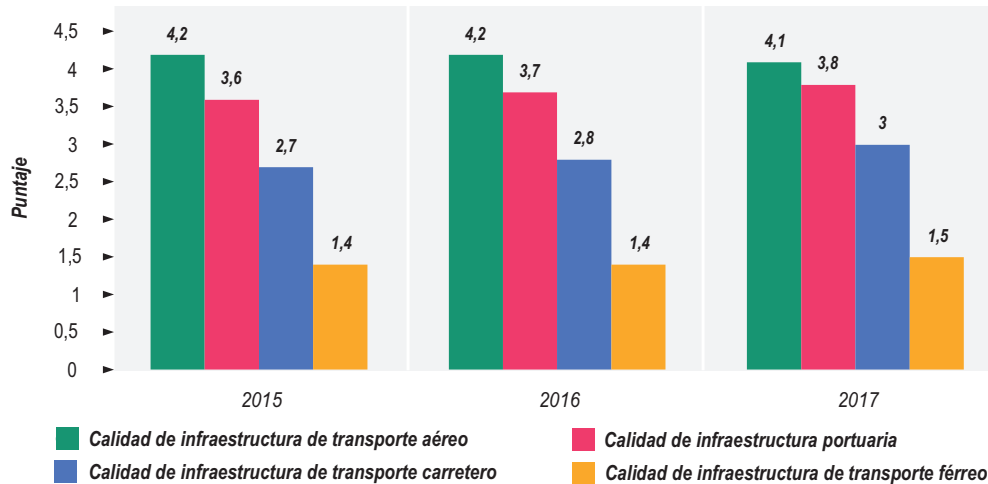
Desde 2015, Colombia ha mejorado la calidad e incrementado su acervo de infraestructura de transporte. La gráfica VI-7 muestra indicadores de calidad de infraestructura y la posición de Colombia para una muestra de 137 países (Foro Económico Mundial, 2018). Sin embargo, persisten retos, y el impacto económico de los principales programas de infraestructura, como 4G, aún está por materializarse. La gráfica VI-8 muestra que, entre los países de la Alianza del Pacífico, en los indicadores de calidad de infraestructura<sup>52</sup>, Colombia aún se encuentra rezagada en todos los modos de transporte, a pesar de que el retraso en el modo carretero se ha reducido en los últimos años.

50 En magnitud mayor que sus pares de América Latina.

51 El diagnóstico y estrategias sobre la facilitación del comercio se encuentran definidos en el Pacto por el emprendimiento línea C “Un mundo de posibilidades”.

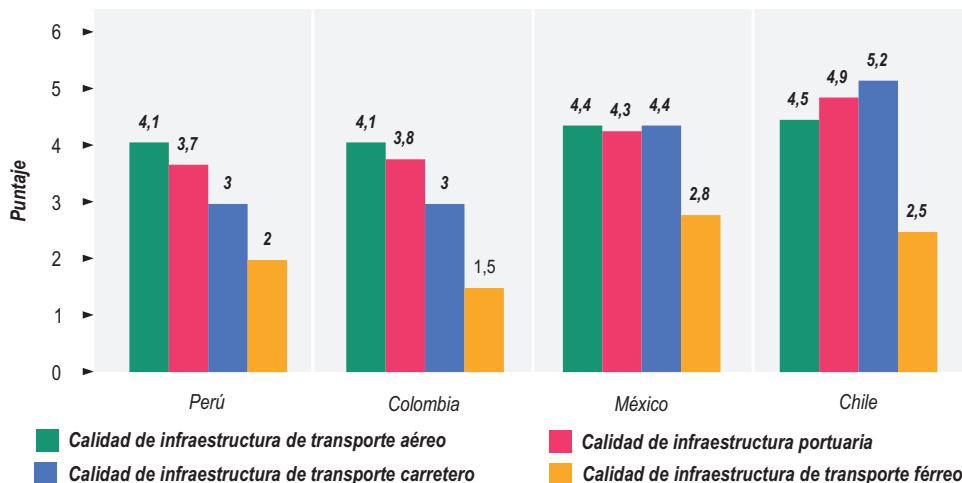
52 Donde 7 es la mayor calificación.

Gráfica VI-7. Calidad de la infraestructura de transporte en Colombia



Fuente: Informe de competitividad, Foro Económico Mundial, 2018.

Gráfica VI-8. Calidad y ranking de la infraestructura de transporte de países de la Alianza del Pacífico, 2017



Fuente: Informe de competitividad, Foro Económico Mundial, 2018.

El Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) se formuló en 2015 como una herramienta de planeación estratégica del sector transporte con visión a 20 años; una política de Estado para potenciar la competitividad, organizar de forma eficiente y estratégica el crecimiento del país a través de una red de infraestructura que logre conectar a las ciudades, las regiones, las fronteras y los puertos, y priorice los proyectos que mayor impacto tendrán para la economía nacional.

La Comisión de Infraestructura identificó el débil proceso de planeación y estructuración del sector transporte. En respuesta, el PMTI puso en práctica procesos de priorización de proyectos que

deben ser institucionalizados dentro del sector. Adicionalmente, los niveles de inversión estimados para cerrar la brecha de infraestructura de transporte son superiores a la inversión histórica de los últimos tres cuatrienios, por lo que se deben buscar nuevas fuentes de pago, más allá del Presupuesto General de la Nación. El PMTI estimó necesario un nivel de inversión adicional al ya estructurado del 1,3 % del PIB anual para las siguientes dos décadas.

Los modos férreo y fluvial se han rezagado durante las últimas décadas. Adicionalmente, no se han implementado medidas específicas para promover el transporte intermodal. Con más de 3.300 km de red, el modo férreo no ha contado con recursos suficientes para la reactivación integral de los corredores existentes, sumado ello a la ausencia de una política pública para el modo<sup>53</sup>. No obstante, la movilización de carbón se vio incrementada en el 54 % en los últimos nueve años<sup>54</sup>, se recuperaron más de 800 km afectados por puntos críticos derivados del fenómeno de La Niña de 2010-2011 y se formularon las primeras etapas del Plan Maestro Ferroviario, que pretende establecer lineamientos para reactivar el modo en el mediano y largo plazo.

Colombia cuenta con 18.225 km de red fluvial navegable, que no se aprovecha por la baja inversión pública<sup>55</sup>. La operación, aun cuando es privada, tiene bajos niveles de servicio, es insegura y se concentra en el río Magdalena. Las embarcaciones<sup>56</sup> superan en muchos casos los 50 años de antigüedad; los flujos de transporte son unidireccionales y generan mayores costos de operación, y las instalaciones de transferencia intermodal son escasas (Arcadis-Jesyca, 2015). Por lo anterior, mediante el documento CONPES 3758 de 2013, se reconoció la importancia de implementar un programa para la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena; así, en 2015 se elaboró el Plan Maestro Fluvial (PMF).

A través de los nodos de comercio exterior<sup>57</sup>, Colombia se conecta con las distintas economías del mundo. Más del 96 % del comercio exterior se realiza a través del modo marítimo, y en este segmento, entre 2010 y 2017 se han invertido más de \$ 5,4 billones de 2017 en modernización de equipos, ampliación o construcción de infraestructura, lo que significó un aumento del 45 % de la capacidad portuaria<sup>58</sup> y mejoras en la señalización, control de tráfico, cartografía náutica, mantenimiento y profundizaciones de los canales de acceso de Buenaventura, Barranquilla y Cartagena. El Plan Nacional de Dragados busca que la funcionalidad del acceso portuario sea una labor preventiva y sostenible en el tiempo. Adicionalmente, en 2013 se aprobó el último plan de expansión portuaria; sin embargo, existe la necesidad de actualizarlo en aspectos como capacidad portuaria, plan de ordenamiento físico portuario, esquema tarifario, mecanismos para solucionar conflictos ciudad puerto y gobernanza de la autoridad portuaria, entre otros.

53 Ninguna de las 30 iniciativas privadas para proyectos ferroviarios ha sido exitosa a través del mecanismo de APP, por no contar, principalmente, con inversión pública.

54 Corresponde únicamente a operación pública.

55 Para 2017, el modo carretero tuvo inversiones del orden del 74 % del Presupuesto General de la Nación para el sector, mientras que para el modo fluvial fueron de tan solo el 0,26 %.

56 Con excepción del río Magdalena.

57 Puertos, aeropuertos y pasos de frontera.

58 De 302 millones de toneladas en 2010 a 444 millones de toneladas en 2017.

El crecimiento acelerado de pasajeros y carga aérea en Colombia y la dinámica mundial de este modo demandan la constante evolución del sector aéreo en el país. El significativo momento del modo aéreo en el crecimiento de la economía requiere inversiones en ampliación y mantenimiento de infraestructura. En los últimos años, el Gobierno nacional dispuso de \$4,5 billones de 2017, con el fin de impulsar programas de infraestructura y servicios de transporte aéreo, seguridad aeroportuaria y fortalecimiento de la gestión de la Aeronáutica Civil<sup>59</sup>. Colombia se encuentra entre los 10 primeros países del mundo con mayor crecimiento proyectado (7,1 %) en el periodo 2016-2040, y los aeropuertos de Bogotá<sup>60</sup>, Rionegro, Cali y Barranquilla movilizaron el 99 % de la carga aérea de comercio exterior.

La calidad de infraestructura del modo carretero ha mejorado durante la última década, al ascender 10 puestos en el *ranking* del Foro Económico Mundial 2017-2018<sup>61</sup>. Sin embargo, persisten las dificultades con la gestión predial, social y ambiental, que impiden finalizar los proyectos en ejecución, así como la necesidad de identificar nuevas fuentes de pago e incentivos para la atracción de capital privado para los nuevos proyectos de infraestructura. Adicionalmente, el cierre financiero de la totalidad de los proyectos de cuarta generación no se ha alcanzado de la manera prevista.

Ahora bien, es necesario *concluir, concluir y concluir* el programa vial de Cuarta Generación (4G)<sup>62</sup> y las demás obras iniciadas, continuar los proyectos planteados en el PMTI, ya sea a través de asociaciones público-privadas (APP) o mediante programas de mejoramiento y mantenimiento por obra pública, además de fortalecer la gestión y los mecanismos de atención a puentes y emergencias en la red de infraestructura de transporte. Por otra parte, la edad del parque automotor incide en los bajos niveles de productividad, lo cual genera, entre otras cosas, un mayor impacto ambiental<sup>63</sup>. En términos de la eficiencia en la operación, la productividad del parque automotor de carga en Colombia es menor que la de otros países de América Latina<sup>64</sup>.

Los pasos de frontera presentan retos en una provisión de infraestructura de transporte y conexa que facilite los procesos de comercio exterior y potencie los mecanismos de integración binacional. Existen pasos de frontera que no cuentan con la infraestructura necesaria para realizar los controles e inspecciones de ley, y algunas infraestructuras han caído en desuso. Así mismo, se presentan dificultades en cuanto a identificación de fuentes de financiación y vinculación de capital privado para la construcción de infraestructura de los centros nacionales de atención en frontera (Cenaf) y centros binacionales de atención en frontera (Cebaf).

A pesar de los avances en la definición de un marco normativo que promueva el desarrollo de las plataformas logísticas, y del desarrollo de estudios de prefactibilidad y factibilidad, las infraestructuras

59 Una cifra similar invirtió el sector privado a través de APP.

60 El Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá es el principal aeropuerto de carga de América Latina.

61 Este ascenso se debe al impacto del Programa 4G y vías para la equidad.

62 Acoge la observación del Consejo Nacional de Planeación, referente al programa 4G.

63 Alrededor del 58 % de los vehículos de carga tienen más de 10 años de antigüedad; la edad promedio del parque automotor en Colombia es de 21 años, cifra superior a la de México (17 años) y Brasil (13 años) (José A. Barbero, Pablo Guerrero, 2017).

64 Argentina, Chile y México realizan recorridos de 100.000 km/año/vehículo. En Colombia, la cifra es de 72.000 km/año/vehículo (José A. Barbero, Pablo Guerrero, 2017).

logísticas especializadas (ILE)<sup>65</sup> no han logrado avanzar a una etapa de implementación, y los esfuerzos tanto del sector público como del privado se han dado de manera desarticulada. Por otro lado, la prestación de servicios logísticos tercerizados presenta una baja oferta especializada, que no responde a las demandas del sector empresarial, lo que ha incrementado la operación de transporte con flota propia y la prestación de servicios diferenciados por cada modo de transporte (Departamento Nacional de Planeación, 2015)<sup>66</sup>.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Desarrollo y promoción del Plan Maestro de Transporte *Hacia una intermodalidad eficiente*

#### 1) Objetivos

- Objetivo 1: fortalecer el proceso de planeación y estructuración de alto nivel del sector transporte, por medio de mejoras en la construcción y priorización de bancos de proyectos y búsqueda de nuevas fuentes de pago.
- Objetivo 2: desarrollar una estrategia que incentive el transporte intermodal, en la que se evalúen las condiciones para la prestación del servicio, costos, tiempos y aspectos regulatorios que promuevan el desarrollo de esta actividad.

#### 2) Estrategias

- El MinTransporte adoptará las mejores prácticas de planeación, de acuerdo con la experiencia internacional reciente (como del G20 y la OCDE) y el PMTI, en relación con los siguientes puntos: (1) adopción de un método beneficio-costos simplificado para la identificación y priorización de bancos de proyectos que deben entrar a estructuración; (2) unificación de valoración beneficio-costos para paquetes de proyectos comparables, (3) publicación periódica, de al menos cada cinco años, de un plan al más alto nivel de identificación y priorización preliminar de inversiones a mediano y largo plazo; (4) garantizar que los recursos de inversión del sector transporte sean destinados para estudios de preinversión y estructuración de proyectos; y (5) analizar el aseguramiento de carga a lo largo de la cadena de comercialización nacional e internacional.

65 ILE son áreas delimitadas donde se realizan, por parte de uno o varios operadores, actividades relativas a la logística, transporte, manipulación y distribución de mercancías, funciones básicas técnicas y actividades de valor agregado para el comercio de mercancías nacional e internacional. Artículo 12 de la Ley 1682 de 2013.

66 De acuerdo con la ENL 2015, hay una disminución en los servicios de transporte y distribución. Hay una baja oferta especializada de servicios logísticos a la medida de cada sector.

- El Gobierno nacional iniciará un proceso ordenado y riguroso de implementación de las fuentes de pago alternativas, las cuales pueden provenir principalmente de los siguientes recursos: (1) cobro por derechos por uso de la infraestructura de los distintos modos de transporte de su competencia, (2) los cargos a los propietarios de suelo/predios, (3) la gestión de activos del Estado y (4) otros mecanismos de ingresos de apalancamiento para el fondeo<sup>67</sup>. Con el mismo fin, el sector transporte podrá obtener ingresos mediante publicidad en la infraestructura o anexidades existentes, en los distintos modos de transporte de propiedad de la Nación, administrada por obra pública o concesión. En cualquier caso, los recursos obtenidos deberán destinarse al sector transporte.
- En particular, MinTransporte presentará al CONPES y expedirá los actos administrativos correspondientes para reglamentar la contribución nacional de valorización en proyectos de infraestructura de transporte a escala nacional. Por otra parte, para el desarrollo de proyectos APP se permitirá que los recursos propios de las entidades que formen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN) no se contabilicen dentro del cupo APP, para efectos de establecer el cupo sectorial respectivo. Sin perjuicio de lo anterior, el Gobierno nacional revisará el cupo APP de otros sectores y determinará su posible uso para el sector transporte.
- El Gobierno nacional diseñará una política pública y una reglamentación general, de obligatoria aplicación para todas las entidades del sector transporte, con la metodología y los instrumentos de análisis, con el fin de identificar y obtener los recursos denominados como “valor residual de las concesiones”<sup>68</sup>. Adicionalmente, revisará las condiciones establecidas en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y del Decreto 1915 de 2017, para viabilizar los proyectos de construcción y/o reparación de infraestructura financiables por el mecanismo de pago de obras por impuestos a escala nacional, en procura de estandarizar costos y procedimientos para el desarrollo de las obras; sin perjuicio de lo anterior, se revisarán las condiciones necesarias para extender el programa a Obras por Regalías.
- Para consolidar en el mediano plazo un portafolio de proyectos que pueda presentarse a los mercados nacionales e internacionales de desarrollo de infraestructura, MinTransporte y sus entidades adscritas continuarán con el proceso de preparación (maduración) de los proyectos priorizados en el PMTI, teniendo en cuenta lo establecido en el Pacto por la sostenibilidad línea B “*Biodiversidad*”. Para ello, deberán asignarse los recursos suficientes que permitan el desarrollo de los estudios de preinversión, según las necesidades particulares de cada caso. En ese sentido, MinTransporte, en articulación con MinInterior, avanzará en la definición y aplicación de elementos para la gestión participativa y adecuada de proyectos de infraestructura que, desde la etapa de planeación, contribuyan a la mejora de los procesos de participación y control social. Finalmente, el Gobierno nacional fortalecerá la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), de manera que le permita operar adecuadamente, al optimizar los recursos necesarios para la construcción de infraestructura de transporte nacional.

---

67 Mecanismos que atraigan inversión extranjera para el sector.

68 *Valor residual de concesiones*: el valor residual de activos comprende aquellos recursos derivados de los derechos económicos que el Estado tiene en una determinada obra de carácter pública, ya sea concesionada o ejecutada por el Estado mismo, susceptibles de ser monetizados y utilizados para el financiamiento/fondeo de nueva infraestructura.



- El Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el apoyo de MinTransporte, diseñará un plan estratégico para la promoción y desarrollo de ILE que incluirá un instrumento de priorización de zonas estratégicas, una guía metodológica para el desarrollo de estudios, identificación de mecanismos de gestión del suelo, promoción de la inversión privada, modelos de financiación y esquemas institucionales para su promoción y puesta en marcha. Para el diseño de este plan, MinTransporte y la ANI, a partir del proceso actual de estructuración, identificarán las recomendaciones para la implementación de este tipo de proyectos. Así mismo, MinTransporte definirá los procedimientos para la autorización de la operación y funcionamiento de las ILE. Lo anterior se encuentra articulado con la estrategia de plataformas logísticas rurales definido en el Pacto por el emprendimiento línea E *Campo con progreso*.
- Así mismo, MinCIT, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) y MinTransporte diseñarán e implementarán un programa de extensión tecnológica e innovación logística para empresas que presten servicios de transporte y distribución de mercancía en todos los modos. De igual manera, para la promoción de servicios logísticos especializados, MinTransporte deberá identificar incentivos para el desarrollo de empresas de transporte multimodal.
- MinTransporte actualizará y armonizará la normatividad para la habilitación y formalización de empresas de transporte de carga en los diferentes modos<sup>69</sup>, de manera que los requerimientos para la habilitación se focalicen en garantizar la seguridad, el acceso, la disponibilidad del servicio del transporte y la reducción de la intermediación. Esta estrategia se complementa con el Pacto por el emprendimiento línea A “Entorno para crecer”.

## b. Reactivación del transporte ferroviario como motor de desarrollo de las regiones

### 1) Objetivo

- Objetivo 1: establecer e implementar la política nacional de reactivación y consolidación del transporte ferroviario de carga.

### 2) Estrategias

- El Gobierno nacional priorizará la política de reactivación y promoción del transporte ferroviario como parte del desarrollo de un sistema intermodal nacional, por medio de la formulación e implementación del Plan Maestro Ferroviario, que busque principalmente reactivar el corredor férreo del Pacífico y el corredor férreo Central, así como su interconexión<sup>70</sup>, para generar condiciones que permitan al ferrocarril explotar sus ventajas competitivas y fomentar

69 Esta estrategia es aplicable al transporte de pasajeros del modo fluvial.

70 Acoge la observación del Consejo Nacional de Planeación, referente a este tema.

su integración en las cadenas logísticas e intermodales, en articulación con el Pacto por la sostenibilidad línea A “Cambio climático y línea C “Gestión del riesgo de desastres”.

- El MinTransporte o la Unidad de Planeación de Infraestructura y Transporte (UPIT) estarán a cargo de la planificación general y requerimientos de la red férrea nacional. Por otra parte, de manera articulada con las entidades competentes (SIC, MinCIT y DIAN, entre otras), se definirán las reglas de competencia, políticas aduaneras para el modo y servicios logísticos asociados<sup>71</sup>.
- En línea con lo anterior, se deberá expedir una ley marco que defina la regulación de la actividad asociada a la infraestructura ferroviaria y de la prestación del servicio público de transporte ferroviario de carga, incluyendo su ordenamiento institucional, la normatividad que determine los niveles admisibles de vibración y ruido del ferrocarril y los mecanismos de financiación de este modo de transporte, entre otros.
- La Comisión de Regulación de Infraestructura de Transporte (CRIT), o quien asuma sus funciones, establecerá los modelos de gestión y la regulación técnica y económica<sup>72</sup> que faciliten el desarrollo de las operaciones ferroviarias y su relación con los demás modos de transporte en condiciones de competitividad y seguridad en la operación de infraestructura<sup>73</sup>. La nación asume la responsabilidad general del desarrollo de la infraestructura nacional, al margen de los mecanismos que se determinen para la operación de los corredores, cuya entidad ejecutora será la Agencia Nacional de Infraestructura, y el Instituto Nacional de Vías (Invías) mantendrá la titularidad de la red férrea nacional.
- El sector transporte deberá priorizar desde 2020, al menos, una partida anual no inferior al 5 % del Presupuesto General de la Nación de inversión correspondiente a su cuota sectorial para el desarrollo del modo férreo; igualmente, garantizará que las tarifas por uso de la infraestructura de transporte ferroviario sean destinadas a la construcción, mantenimiento y operación del transporte ferroviario. En este sentido, MinTransporte generará las condiciones para que, del total de los recursos generados de las contraprestaciones por uso de la infraestructura concesionada de los modos férreo, portuario y aeroportuario, se destinen contribuciones equitativas que permitan financiar gastos de funcionamiento, interventorías, asesorías y consultorías, entre otros, de la Agencia Nacional de Infraestructura.
- Finalmente, la planeación del sistema férreo podrá considerar la articulación con un plan de tierras como instrumento de financiamiento público para incentivar la inversión privada en el desarrollo de nuevos generadores de carga, entre los que el ferrocarril capturará los principales volúmenes para ser movilizadas por este modo de transporte. En el mismo sentido, Invías desarrollará una estrategia para el aprovechamiento de las anexidades férreas a su cargo.

71 Con el fin de garantizar condiciones a la libre competencia entre estas.

72 Regulación técnica y económica abarcará reglamentación, normatividad, investigación de accidentes, resolución de conflictos, habilitación, permiso de operación y adjudicación de capacidad con base en la medición realizada por la entidad ejecutora.

73 La zona de dominio público, la zona de protección y el límite de edificación serán presentados por la entidad ejecutora del proyecto para aprobación de la CRIT.

## c. Aprovechamiento de la red fluvial para el posicionamiento del modo

### 1) Objetivo

- Objetivo 1: implementar el Plan Maestro Fluvial, con el fin de desarrollar y promocionar las ventajas del modo en un esquema de transporte intermodal.

### 2) Estrategias

- MinTransporte, en coordinación con los demás ministerios, promoverá la elaboración de un nuevo documento de política pública que incentive el desarrollo de proyectos e inversiones públicas y privadas en el modo fluvial.
- MinTransporte, con el apoyo del DNP, analizará y desarrollará las acciones necesarias para impulsar la modernización y repotenciación de la flota fluvial mejorando la eficiencia de las embarcaciones y teniendo en cuenta las especificaciones más apropiadas, según las características de cada región, considerando lo establecido en el Pacto por la sostenibilidad línea A Cambio climático.
- MinTransporte, en coordinación con las entidades del sector, fortalecerá grupos especializados en las entidades competentes para desarrollar y promocionar el modo de transporte fluvial como parte fundamental de la intermodalidad, con el fin de buscar un incremento gradual de la asignación del presupuesto nacional y fuentes alternativas de pago.
- MinTransporte y Cormagdalena definirán las actividades tendientes a la recuperación de la navegabilidad y servicios conexos del río Magdalena y estructurarán los proyectos necesarios. Adicionalmente, el Invías definirá las actividades tendientes a la construcción, rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura fluvial a su cargo, y estructurará los respectivos proyectos; así mismo, la Dirección General Marítima (Dimar) realizará lo respectivo de acuerdo con su competencia. Lo anterior, teniendo en cuenta lo establecido en el Pacto por la sostenibilidad línea C “Gestión del riesgo de desastres”.
- MinTransporte expedirá las reglamentaciones necesarias y ajustará la normatividad respectiva, de forma que contribuyan al desarrollo y promoción del transporte fluvial. Así mismo, Invías, Cormagdalena y Dimar actualizarán la información sobre estado, necesidades de inversión y especificaciones de la red fluvial navegable, información que será consolidada en sistemas de información interoperables definidos por MinTransporte y MinDefensa, en coordinación con Cormagdalena y el DNP, de acuerdo con las estrategias del PMF.
- MinTransporte, en articulación con la Armada Nacional y MinCIT, promoverá una política de inversión en investigación, desarrollo e innovación en los astilleros y talleres nacionales, con tecnología apropiada para el desarrollo del transporte fluvial del país.

- El Gobierno nacional, con la promoción y desarrollo del modo fluvial, elevará el nivel de los servicios que se prestan en la red fluvial, lo que genera una mayor accesibilidad de los territorios y mayor movilidad de la población de la Colombia profunda, al dotar a estas regiones de mayor capacidad para competir y reducir las inequidades que han acumulado por estar separadas durante años del sistema de ciudades, en articulación con el Pacto por la descentralización línea B “Conectividad y vínculos entre la ciudad y el campo”.
- El Gobierno nacional continuará con la estructuración del proyecto Acuapista del Pacífico y su posterior implementación, al realizar una evaluación de los resultados, para que sean replicables en otras cuencas del país en las que se presenten rezagos sociales.
- El DNP estructurará proyectos tipo de infraestructura fluvial, con el fin de que los entes territoriales que así lo requieran cuenten con una herramienta que les permita desarrollar su infraestructura con un enfoque costo-eficiente. Así mismo, MinTransporte, en coordinación con las entidades regionales y territoriales, apoyará la estructuración de proyectos de infraestructura de transporte fluvial con recursos de regalías.
- MinTransporte, en coordinación con sus entidades adscritas y demás entidades de gobierno, promoverá la inclusión de tecnología para la comunicación, monitoreo y control en los ríos y riberas de Colombia, y su interconexión con el componente marítimo, donde corresponda.
- MinDefensa, por medio de la Armada Nacional y la Dimar, incrementará el nivel de seguridad y presencia fluvial y la cobertura del control de tráfico, en articulación con el Pacto por la legalidad línea B “Imperio de la ley”.

## d. Política portuaria y marítima: accesos marítimos y nodos portuarios seguros y adaptados a los retos del comercio exterior

### 1) **Objetivo**

- Objetivo 1: fortalecer el sistema portuario colombiano, sus accesos y sus servicios marítimos.

### 2) **Estrategias**

- El MinTransporte y la UPIT, en coordinación con las entidades competentes, formularán una visión de largo plazo del sector marítimo portuario que defina una institucionalidad eficiente para evitar la fragmentación de las funciones de autoridad portuaria, que considere distintos escenarios de capacidad y demanda del sistema portuario, orientado a suplir necesidades de la industria marítima mundial, del comercio y del aparato productivo, y que identifique acciones

para el mejoramiento o nuevas oportunidades de servicios a carga y pasajeros<sup>74</sup>, bajo principios de sostenibilidad. Esta visión deberá evaluar el funcionamiento integral del terminal portuario (construcciones, inmuebles, áreas adyacentes e infraestructura privada) y las condiciones para la cesión a la Nación.

- MinTransporte, en coordinación con MinAmbiente, las entidades concedentes y Dimar, junto con distritos portuarios donde se emplacen puertos, deberá actualizar el instrumento de planificación portuaria y generar un desarrollo articulado de los terminales portuarios con el sistema de ciudades, al priorizar y formular planes maestros por zona portuaria que sirvan como insumo a los planes de ordenamiento territorial que se vayan a revisar o formular<sup>75</sup>, y cuyos principios se enmarquen en la sostenibilidad, competitividad y armonización con el desarrollo de los territorios, en articulación con el Pacto por la sostenibilidad línea C “Gestión del riesgo de desastres”.
- Inviás, Cormagdalena y la ANI implementarán el Plan Nacional de Dragados, en coordinación con MinTransporte, la UPIT y la Dimar, enfocado en la estrategia de mantenimiento y profundización de los accesos marítimos, a través de una APP u obra pública, o con el fortalecimiento de instituciones existentes<sup>76</sup>, que consideren el cobro por el uso del canal de acceso a buques, teniendo en cuenta el ámbito regional y la competitividad; así mismo, se considerará el reúso de los materiales dragados en las múltiples necesidades de los litorales del país. Adicionalmente, MinTransporte revisará la destinación de los recursos recaudados por concepto de contraprestación portuaria, con el fin de evitar el uso de subsidios cruzados entre zonas portuarias.
- MinTransporte definirá estrategias necesarias para garantizar eficiencia, actualización tecnológica y tarifas competitivas de los servicios que prestan las concesiones portuarias colombianas, mediante una regulación económica que incluya un marco tarifario actualizado, homogéneo y transparente, la revisión de la metodología de contraprestación, la revisión del marco legal vigente<sup>77</sup>, la revisión de la temporalidad de las concesiones y las condiciones de renegociación y ampliación de términos y la generación de un modelo de puerto-propietario (*landlord*)<sup>78</sup> que considere una metodología de valoración de las inversiones en las zonas adyacentes que permitan implementarlo<sup>79</sup>.

74 Relacionados con servicios de *bunkering*, astilleros, financieros, de turismo de cruceros, entre otros.

75 En los análisis de los planes maestros por zona portuaria se deberá incluir una valoración de las zonas adyacentes de cada terminal existente, para determinar la conveniencia de incorporarlas a un modelo *landlord* cuando se cumpla el plazo de cada contrato de concesión.

76 Que podrá considerar capacidades, infraestructura, medios tecnológicos, entre otras.

77 Ley 1 de 1991 y decretos reglamentarios, así como el Decreto 1079 de 2015.

78 Modelo de operación portuaria en que el Estado se encarga de la construcción de la infraestructura, a la vez que es el dueño de la tierra y el privado de la construcción de la superestructura y la operación.

79 Que considere además las fuentes de financiación para la adquisición de terrenos que sean declarados de utilidad pública y para la construcción de la infraestructura, incluyendo el análisis del uso de la contraprestación, presupuesto general de la nación y cobros por el uso del canal de acceso a puertos marítimos.

- El Gobierno Nacional fortalecerá las capacidades de la industria marítima del país y su cadena de suministro, a partir de programas que estimulen el desarrollo de capacidades propias en ciencia tecnología e innovación. Lo anterior, para potenciar la industria como proveedora de servicios marítimos certificados para la región, a partir de un clúster que integre las capacidades del sector defensa con la industria Nacional impulsando servicios de mantenimiento y reparación de buques y aprovisionamiento de combustible, entre otros.
- MinDefensa, por medio de la Armada Nacional y de la Dimar, deberá incrementar el nivel de la seguridad integral marítima y la cobertura del control de tráfico, en articulación con el Pacto por la legalidad; línea B “Imperio de la ley”.

## e. Transporte aéreo, infraestructura y servicios

### 1) Objetivo

- Objetivo 1: desarrollar políticas, planes, programas y proyectos integrados en infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, transporte y logística para el sector aéreo.

### 2) Estrategias

El Gobierno nacional seguirá como política del sector aéreo la Visión 2030 del Plan Estratégico Aeronáutico, consistente en movilizar 100 millones de pasajeros al año y duplicar el transporte de carga, en un entorno institucional claro, competitivo, conectado, seguro y sostenible, soportado en una infraestructura renovada, una industria robustecida y un talento humano de excelencia. Así mismo, sus ejes temáticos y objetivos estratégicos, relacionados a continuación, se constituirán en lineamientos de política enmarcados en instrumentos de planeación sectorial, como el PMTI y Plan de Navegación Aérea de Colombia (PNA-COL); a saber:

- Institucionalidad: para consolidar roles de autoridad, de prestación del servicio y de investigación de accidentes<sup>80</sup>.
- Conectividad: para construir redes de servicios de transporte aéreo eficiente que conecte las regiones del país con los principales centros de producción y de consumo nacional y mundial, en articulación con el Pacto por la descentralización línea B “Conectividad y vínculos entre la ciudad y el campo”.

---

80 En la medida en que el crecimiento dinámico de la demanda del transporte aéreo presenta proyecciones crecientes, se hace necesario garantizar la prestación del servicio de controladores de tránsito aéreo, bomberos, técnicos y todo el personal misional asociado a la operación, que asegure una óptima prestación de servicios en términos de seguridad operacional y efectividad.

- Competitividad: para desarrollar políticas públicas y estrategias que fortalezcan el factor de productividad del transporte aéreo y estimulen los servicios hacia el crecimiento de la aviación civil en Colombia<sup>81</sup>.
- Infraestructura y sostenibilidad ambiental: para lograr que la infraestructura, servicios aeroportuarios y de navegación aérea y la intermodalidad cuenten con capacidad y eficiencia para atender el crecimiento de la demanda del sector en un contexto ambientalmente sostenible, y procurar un aumento en la disponibilidad horaria de los aeropuertos que lo requieran, en consideración a lo establecido en el Pacto por la sostenibilidad línea A “Cambio climático” y línea C “Gestión del riesgo de desastres”.
- Industria aeronáutica y cadena de suministro: para potenciarlas como proveedoras de piezas, partes y componentes aeronáuticos certificados para la región, y como punto focal en la producción de aeronaves livianas (ALS) y no tripuladas (UAS-RPAS), que impulsen servicios de mantenimiento y reparación de aeronaves<sup>82</sup>.
- Seguridad operacional y de aviación civil: para posicionar al país con el mayor nivel de implementación efectiva de estándares y mejores prácticas de seguridad operacional (*safety*), seguridad de la aviación civil (*security*) y facilitación.
- Desarrollo del talento humano: fortalecer la gestión del conocimiento para lograr el desarrollo integral y sostenible, en línea con el crecimiento de la aviación civil.

En desarrollo de lo anterior, MinTransporte, la ANI y la Aerocivil impulsarán las políticas, planes, programas y proyectos necesarios para garantizar, en condiciones de intermodalidad, competitividad, resiliencia y sostenibilidad ambiental, el desarrollo oportuno y eficiente de infraestructura aeroportuaria y de plataformas logísticas especializadas<sup>83</sup>, bajo el concepto de aeropuertos inteligentes, en la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, con sus servicios asociados, de tal forma que contribuyan a mejorar la cobertura y calidad del transporte aéreo, hacia las zonas aisladas, entre las distintas regiones del país y conexiones internacionales, con el fin de brindar mayores y mejores condiciones de conectividad.

Cuando, excepcionalmente, se requiera realizar obras complementarias en infraestructura aérea concesionada, la Aerocivil podrá celebrar y ejecutar contratos de obra pública, sin que sea necesaria su desafectación. Lo anterior, para garantizar la continuidad de la prestación del servicio

---

81 El Gobierno nacional revisará la posibilidad de simplificar y racionalizar el esquema de costos y cobros del transporte aéreo. Por otra parte, para fomentar la sana competencia y permitirles a los consumidores encontrar alternativas que estén acordes con la política nacional fijada, tanto por MinMinas como por la Superintendencia de Industria y Comercio, y así brindarle a la industria aérea alternativas de suministro de combustible a sus aeronaves, los explotadores, propietarios o concesionarios de aeropuertos garantizarán el libre acceso a los distribuidores de combustible de aviación.

82 Se hace necesario proteger la seguridad operacional, los bienes, la salud y la vida de las personas frente a operaciones de aeronaves no tripuladas o tripuladas a distancia, que al no cumplir con las reglamentaciones aeronáuticas se convierten en un riesgo para la sociedad; por lo tanto, se garantizará que quienes cumplan el marco regulatorio puedan desarrollar dicha actividad de manera controlada.

83 Que incluya servicios de mantenimiento de aeronaves, servicios de valor agregado, certificación internacional de aeropartes, entre otros.

en condiciones de funcionalidad y/o seguridad de la infraestructura, impedir el deterioro de la infraestructura o la afectación de la comunidad y mitigar el riesgo de pérdida del patrimonio sobre infraestructura concesionada.

Una vez expedida la reglamentación de las zonas únicas de inspección (ZUI), el sector transporte evaluará las condiciones y forma de implementación en la nueva infraestructura aeroportuaria. Adicionalmente, se continuará con el desarrollo de la política de los servicios aéreos esenciales de pasajeros y carga, para incrementar la oferta de servicios en las regiones aisladas del país.

## f. Transporte carretero estratégico para la integración nacional y territorial y la competitividad

### 1) **Objetivo**

- Objetivo 1: mejorar la calidad del transporte carretero, en términos de capacidad/estado de la infraestructura y de la prestación de servicios, para garantizar la conectividad entre centros de producción, distribución y consumo, así como la integración de los territorios.

### 2) **Estrategias**

- Se fortalecerán las gerencias en las entidades ejecutoras de los proyectos, dedicadas a la ejecución, operación, gestión predial, permisos, licencias ambientales, gestión de participación y control social, gestión del traslado de redes de servicios y entrega de garantías en la consecución de contratos de crédito de los proyectos faltantes, y cumpliendo los plazos de la etapa de preconstrucción e inicio de obra. Por medio del fortalecimiento de la gestión del sector, se busca acelerar el ritmo de ejecución de las concesiones de cuarta generación (en las diferentes etapas), con el objetivo de *concluir, concluir y concluir* la fase constructiva de estos proyectos y poner en operación sus principales unidades funcionales.
- Inviás dará continuidad a la calidad de servicio y a la ejecución de obras estratégicas en los corredores que retornen a su competencia, por cualquier motivo, y garantizando los medios para su mantenimiento y operación, como mínimo, en las mismas condiciones de operación en las que se reciban estos corredores, así como para la continuación de obras estratégicas. De igual forma, coordinará con la entidad concedente el correcto trámite legal en los tiempos acordados.
- De igual forma, con el fin de realizar obras complementarias en corredores que se encuentren concesionados, sin que sea necesaria su desafectación, el Instituto Nacional de Vías (Inviás) podrá continuar, excepcionalmente, celebrando y ejecutando contratos de obra pública. Lo anterior, para garantizar la continuidad de la prestación del servicio en condiciones de transitabilidad, funcionalidad y/o seguridad de la infraestructura de transporte; impedir el deterioro de la infraestructura o la afectación de la comunidad, y mitigar el riesgo de pérdida del patrimonio vial sobre infraestructura concesionada.



- El Gobierno nacional desarrollará una política que permita regular la funcionalidad y operatividad de las dobles calzadas, y las actividades adosadas a las autopistas, que permitan el aprovechamiento total de la capacidad de la infraestructura vial.
- Invías continuará con el mejoramiento de la red nacional no concesionada que hoy se encuentra en afirmado, y priorizará corredores identificados en el PMTI y aquellos que contribuyan a la consolidación territorial. Para ello, elaborará metodologías que permitan e incentiven el uso de tecnologías alternativas en tramos de la red vial nacional con bajos volúmenes de tránsito.
- Para garantizar la sostenibilidad de mejoramientos realizados, Invías llevará a cabo un programa de mantenimiento y rehabilitación enfocado en tramos ya intervenidos, que no se encuentren concesionados, en corredores definidos por la UPIT y en proyectos ejecutados por Invías con base en el PMTI.
- Invías y la ANI implementarán un programa de atención preventiva y recuperación de sitios vulnerables sobre la red primaria, que complemente sus protocolos de atención de emergencias. De igual forma, MinTransporte consolidará medidas de gestión de riesgo ante fenómenos asociados a variabilidad y cambio climático, para cuantificarlas e incluirlas en las etapas de planeación, ejecución y operación de proyectos, incluyendo lo establecido en el Pacto por la sostenibilidad línea C “Gestión del riesgo de desastres”.
- La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), en coordinación con el Invías, la ANI y las autoridades locales, identificará puntos críticos de siniestralidad vial para definir e implementar acciones que mitiguen condiciones inseguras de la infraestructura.
- MinTransporte continuará con la política de asistencia técnica a territorios en la formulación e implementación del Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR), y apoyará en la culminación de los inventarios y priorización de proyectos de la red regional, en articulación con el Pacto por el emprendimiento” línea E Campo con progreso. Así mismo, promoverá la transferencia de red nacional y territorial, en el marco de la revisión de la Ley 105 de 1993, teniendo en cuenta lo determinado en el Pacto por la sostenibilidad línea B Biodiversidad, y en el Pacto por la descentralización línea B “Conectividad y vínculos entre la ciudad y el campo”.
- El Gobierno nacional definirá las medidas para la modernización del parque automotor de carga, por medio de la formulación de un nuevo programa que promoverá la modernización de los vehículos de esta modalidad, y dentro del cual se podrán establecer incentivos tributarios y/o financieros para la modernización del parque automotor por carretera. Por otra parte, y con el ánimo de fortalecer la legalidad en el sector, se adelantarán las acciones que permitan corregir paulatinamente las fallas del mercado, entre las cuales se encuentran la formación competitiva de precios en el mercado, el descongelamiento del parque, la oferta vehicular y la formalización de los actores del sector, entre otros. En este mismo sentido, el Gobierno nacional podrá formular programas e incentivos similares para las demás modalidades de transporte. Esta estrategia se complementa con lo definido en el Pacto por la sostenibilidad línea A “Cambio climático”.

- MinTransporte realizará estudios técnicos, los cuales pueden incluir pruebas piloto, para determinar la viabilidad de la circulación de los vehículos combinados de carga (VCC) y de los vehículos extradimensionados por vías específicas del territorio nacional, tomando en cuenta, entre otros factores: seguridad vial, capacidad de la infraestructura, movilidad y eficiencia logística. A partir de los estudios, se determinará la conveniencia de la actualización, modificación o expedición de la reglamentación respectiva. El Invías concederá permisos especiales temporales, individuales o colectivos, de acuerdo con dichos estudios, de conformidad con los criterios técnicos y jurídicos determinados por MinTransporte y el Invías.

## g. Adecuación de infraestructura de pasos de frontera para la integración regional

### 1) **Objetivo**

- Objetivo 1: priorizar pasos de frontera que requieren intervención, definir las fuentes de financiación para infraestructura y dotación, y poner en marcha el modelo de operación en los pasos de frontera, en articulación con el Pacto por la legalidad línea D “Colombia en la escena global”.

### 2) **Estrategias**

- La Cancillería, las entidades involucradas<sup>84</sup> y el DNP diseñarán la metodología para la priorización de intervención en pasos de frontera y determinarán los requerimientos de inversión de estos, incluyendo infraestructura, equipamiento y personal necesario para su operación, nuevas tecnologías para el paso de mercancías y personas y fuentes de financiación.
- Las entidades de control que prestan servicios de control fronterizo concurrirán con los recursos requeridos para la prestación del servicio, e implementarán el modelo de gestión integrada y coordinada de controles y servicios en pasos de frontera. La implementación del modelo será coordinada por la Cancillería, con la asistencia técnica del Programa Nacional del Servicio al Ciudadano, del Departamento Nacional de Planeación. Adicionalmente, el Gobierno nacional revisará las condiciones de operación del transporte en zonas de frontera.

---

84 DIAN, ICA, INVIMA, Policía Antinarcóticos, MinSalud, Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia.

### 3. METAS

Indicadores de resultado						
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)	
Transporte	Edad promedio del parque automotor de carga de la flota de vehículos con peso bruto superior a 10,5 toneladas (T)	18* años	15** años			
Transporte	Carga transportada en el modo fluvial	5.200.000 ton	7.800.000 ton			
Transporte	Vía férrea con operación comercial (T)	420 km	1.077 km			
Transporte	Embarcaciones registradas en el modo fluvial	0*	328			
Transporte	Acuerdos celebrados en materia aerocomercial con otros países (o Estados)	46	75			
Transporte	Aeropuertos internacionales certificados	3	7			

\* A partir del PND 2018-2022.

\*\* Flota de vehículos activos (con SOAT y revisión técnico mecánica vigente).

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## Indicadores de producto

Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Transporte	Infraestructura de transporte fluvial	Muelles fluviales construidos, mejorados y mantenidos	0*	9		
Transporte	Infraestructura de transporte marítimo	Accesos marítimos mejorados, construidos y profundizados	0*	2		
Transporte	Infraestructura y servicios de transporte aéreo	Aeropuertos no concesionados mejorados en su infraestructura física	0*	10		 
Transporte	Infraestructura y servicios de transporte aéreo	Aeropuertos concesionados con obras de modernización	0*	12		 
Transporte	Infraestructura red vial primaria	Vía primaria no concesionada con mantenimiento y rehabilitación	1.055 km	1.155 km		
Transporte	Infraestructura red vial primaria	Vía primaria no concesionada mejorada	8.270 km	8.540 km		
Transporte	Infraestructura red vial primaria	Vía primaria construida bajo esquema de concesión programa 4G	29,6 km	563,5 km		
Transporte	Infraestructura red vial primaria	Vía primaria rehabilitada bajo esquema de concesión programa 4G	370,4 km	1.773,8 km		
Transporte	Infraestructura red vial primaria	Proyectos en etapa de operación y mantenimiento del Programa 4G (T)	0	8		

\* A partir del PND 2018-2022.

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## D. Innovación financiera y movilización de nuevas fuentes de pago

En una situación fiscal y de recursos públicos comprometidos en proyectos en ejecución, facilitar el uso de fuentes alternativas de pago es uno de los principales retos sectoriales, dadas las cuantiosas inversiones requeridas para mejorar la prestación de servicios de transporte, cerrar la brecha en infraestructura y aumentar la calidad en la prestación de servicios.

La inversión en infraestructura juega un papel preponderante en la generación de incrementos sostenidos en el crecimiento económico de largo plazo, razón por la cual se hace necesario implementar mecanismos que permitan involucrar un mayor volumen de inversiones, con el fin de lograr los objetivos de la política pública sin sobrepasar los límites presupuestales del Estado. Una herramienta expedita para cubrir los faltantes de recursos y no elevar los niveles de deuda soberana es incorporar capital privado para la provisión de bienes públicos. El mecanismo de asociación público-privada —establecido en la Ley 1508 de 2012— cumple las condiciones óptimas en las cuales se alinean los incentivos entre el sector público y el privado para desarrollar infraestructura.

Así mismo, cabe señalar que los mecanismos de innovación financiera que se presentan a continuación se incluyen en el Pacto por el Transporte y la Logística, y pueden ser implementados en otros sectores.

### 1. DIAGNÓSTICO

De acuerdo con el DNP, las necesidades presupuestales de infraestructura en el país requerirían una inversión aproximada de \$ 342 billones, de los cuales el sector transporte abarca más del 60 % (tabla VI-1).

Tabla VI-1. Necesidades de inversión en todos los sectores de infraestructura<sup>85</sup>  
(billones de pesos)

Sector	Valor de la inversión (\$)
Transporte	216,8
Acueducto	29,2
Alcantarillado	14,2
Aseo	3,3

85 Información con base en planes sectoriales de largo plazo (por la metodología utilizada, se pueden estar subestimando las necesidades en algunos sectores). Se tiene estimado realizar las inversiones en un periodo definido entre 2016 y 2035, que es el plazo del Plan Maestro de Transporte Intermodal.

Sector	Valor de la inversión (\$)
Energía	6,1
Salud	47,4
Educación	3,8
Justicia	4,5
Edificaciones públicas	1,4
Agroindustria	15,3
<b>Total</b>	<b>342,0</b>

Fuente: elaboración propia DNP, 2017.

En infraestructura de transporte se han logrado importantes avances, gracias al esfuerzo realizado por el Gobierno nacional por construir un nuevo activo financiero de infraestructura de clase mundial, basado en un marco normativo e institucional sólido, en un contrato de concesión estandarizado y bancable y en contratos de crédito con estándares internacionales de financiación de proyectos (*project finance*). Sin embargo, y a pesar de lo que esto significó para la superación de la brecha en infraestructura de transporte, se requieren inversiones en los siguientes frentes:

- Carreteras: hay que estructurar la siguiente generación de carreteras nacionales, así como invertir en soluciones de accesos y pasos urbanos que permitan aprovechar la red nacional, y de esta manera reducir los tiempos de viaje y los costos operacionales.
- Logística e intermodalismo: se debe promover el intermodalismo para permitir una mayor eficiencia en el movimiento de carga, y que, por lo tanto, esto redunde en menores tiempos y costos logísticos. Resulta conveniente desarrollar los principales corredores ferroviarios y fluviales, con el fin de diversificar la oferta de transporte.
- Vías para la estabilización y la integración regional: las redes viales secundaria y terciaria constituyen cerca del 90 % de las carreteras del país. Estas son necesarias para el desarrollo regional y la disminución de la pobreza rural. Sin embargo, en los últimos años el avance en la construcción y mantenimiento de esta infraestructura ha sido insuficiente.
- Transporte público colectivo y masivo de pasajeros: la mayoría de los sistemas de transporte en el país tienen un creciente déficit en infraestructura y en operación. Esto ha sacrificado la calidad en la prestación del servicio e incrementado tarifas, por lo cual los usuarios buscan medios alternativos (motorización y alternativas ilegales), y, como consecuencia, se ha puesto en riesgo la sostenibilidad operativa, económica, financiera y ambiental de los sistemas, lo cual es agravado por el uso intensivo de automóviles, motocicletas, sumado a la ilegalidad.

Si bien se hace énfasis en fuentes de pago en el sector de transporte, se requieren alternativas para avanzar en otros sectores que enfrentan retos de financiación, como los que se presentan a continuación:

- La inversión en el sector salud (\$47,4 billones) busca normalizar la red pública existente y alcanzar la razón óptima de camas por habitante. En el sector educativo, la inversión estimada (\$3,8 billones) tiene como fin suplir el déficit de 25.000 aulas y la implementación de la jornada única.
- Para garantizar la cobertura universal y la construcción de plantas de tratamiento de agua potable se requieren \$29,2 billones. En cuanto a las redes de alcantarillado, es necesario proveer cobertura universal y garantizar el adecuado tratamiento de las aguas residuales. Para cumplir con este propósito, son necesarias inversiones del orden de \$14,2 billones. Por último, el sector de aseo requiere \$3,3 billones para llegar a un 100 % de disposición de residuos de forma eficiente y adecuada.
- La suficiencia energética es un elemento fundamental para el país. Las inversiones en el sector energético para garantizar la cobertura universal y la diversificación de la matriz energética del país se estiman en \$6,1 billones.

La presión por mayores montos de inversión genera inflexibilidades de mediano plazo en los recursos provenientes del presupuesto general y limita la posibilidad de utilizarse como la fuente de pago principal, como fue el caso del programa 4G, en el que, en promedio, más del 50 % del fondeo corresponde a vigencias futuras.

Los entes territoriales deben contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de transporte y contar con mecanismos de gestión de la demanda, para lo cual pueden definir y establecer fuentes de pago alternativas a las tarifas a los usuarios de transporte público. Entre otros, se relacionan los siguientes:

- Contribución por el servicio de estacionamientos fuera de vía.
- Contribución por estacionamiento en zonas de uso público (en vía).
- Cobros por congestión.
- Cobros por contaminación.
- Peajes urbanos.
- Multas.
- Valorización, subasta de norma urbanística, herramientas de gestión y captura del valor del suelo, derecho real de superficie, cobro o aportes por edificabilidad adicional, entre otros.
- Publicidad.
- Arrendamiento de espacios en infraestructura asociada con el sistema.

Si bien las entidades territoriales han realizado esfuerzos por estructurar fuentes alternativas de pago, se han presentado retos, debido a que en algunos casos existe dificultad para la gestión del cobro o por la impopularidad de las medidas.

Es necesario identificar y movilizar nuevas fuentes de pago que aporten recursos adicionales a las fuentes tradicionales (presupuesto público, peajes o tarifas) para viabilizar este tipo de proyectos. La ausencia de dichas fuentes de pago que apalanquen los proyectos dificulta cerrar la brecha actual y futura del sector transporte.

Por otra parte, cabe resaltar que desde la introducción del mecanismo de asociación público-privada el Estado ha priorizado su uso con el fin de movilizar cantidades importantes de recursos y, con ello, incrementar en los próximos años el inventario de infraestructura tanto productiva como social. A la fecha, el mecanismo de asociación público-privada ha permitido la contratación de proyectos de infraestructura por un monto estimado de inversión superior a los \$ 80 billones. No obstante, la profundización del esquema aún es baja, y se ha concentrado en pocos sectores a nivel nacional, siendo poca su aplicación a nivel territorial; por tanto, es necesario eliminar los cuellos de botella o restricciones que puedan generar ineficiencias e impidan el acceso al mecanismo de asociación público-privada.

Finalmente, según el PMTI, debido a la ausencia de la declaratoria y avalúo de los proyectos (anuncio de proyecto), el Estado adquiere los predios para la infraestructura, en ocasiones, hasta en valores que son el 600 % mayores que su valor real al momento de dar inicio al proyecto, lo que los encarece en gran medida. El uso efectivo de los instrumentos de gestión del suelo para construir el valor de este en los proyectos de infraestructura redundan en procesos no solo más eficientes desde el punto de vista financiero del proyecto, sino más transparentes y objetivos desde la propia ejecución (reduciría márgenes ambiguos de negociaciones que se realizan sin el uso de esta figura).

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

- Objetivo 1: promover el desarrollo de fuentes de pago alternativas para fondar proyectos de transporte y, de esta manera, ayudar a viabilizar las diferentes iniciativas que requieren recursos adicionales para su implementación.

### b. Estrategias

- Se desarrollarán fuentes de pago alternativas que apalanquen proyectos de infraestructura y transporte, y que viabilicen iniciativas públicas que no cuentan con los recursos suficientes para su implementación.
- Se promocionará un modelo de financiación atractivo para los municipios, distritos y áreas metropolitanas, por medio de instrumentos de gestión y captura de valor del suelo que apalanquen total o parcialmente proyectos de transporte.



- Se eliminarán las limitaciones que impiden o hacen inequitativo para las entidades públicas del orden nacional y territorial utilizar el mecanismo de asociación público-privada en cualquier momento, como las que excluyen del ámbito de aplicación de este mecanismo a algunas entidades descentralizadas con alto potencial para desarrollo de este tipo de proyectos. Así mismo, se eliminarán algunas exigencias existentes en el trámite de los proyectos que requieren el desembolso de recursos públicos en entidades territoriales, exceptuando de validación financiera de los proyectos que han surtido un proceso de estructuración ante instancias públicas previamente definidas.
- Se establecerán condiciones para que los proyectos de asociación público-privada de iniciativa privada respondan adecuadamente a la satisfacción de las necesidades públicas y sean estructurados en términos óptimos para las partes.
- Se eliminarán los impedimentos derivados de la asignación de cupos sectoriales para autorización de vigencias futuras que poseen algunas entidades que cuentan con recursos propios para desarrollar proyectos de asociación público-privada, pese a que ello no afectaría la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo.
- Se recaudarán ingresos que permitan subvencionar la operación de los sistemas de transporte. Las autoridades de transporte deberán explorar ingresos que permitan subvencionar la operación de sistemas de transporte público para prestar un servicio de calidad a los usuarios.
- Fuentes de pago alternativas para el sector transporte.
  - » MinTransporte explorará las fuentes de pago vigentes que puedan destinarse para atender diferentes necesidades de financiación para sistemas de transporte público colectivo y masivo, o infraestructura nacional y subnacional.
  - » Se promocionará, en los gobiernos territoriales, la implementación de fuentes de pago alternativas para el desarrollo de proyectos de transporte. El Gobierno nacional apoyará a las entidades territoriales en la estructuración de fuentes de pago alternativas para proyectos de transporte, de acuerdo con las particularidades de cada territorio.
  - » Se definirán de criterios para acceder a recursos de cofinanciación. MinTransporte, con el apoyo del DNP y MinHacienda, definirá criterios mínimos para la presentación de proyectos que los gobiernos subnacionales esperan cofinanciar con recursos de la Nación.
  - » Se implementarán programas de proyectos demostrativos para el uso de fuentes de financiación o fuentes de pago alternativas. El Gobierno nacional analizará las mejores prácticas en obra pública y esquemas de asociación público-privada que permitan optimizar los costos de financiación y gestión de riesgos. MinTransporte estructurará un programa de proyectos de transporte, de índole tanto nacional como subnacional, en el cual se seleccionen los que tienen un alto potencial para ser fondeados con fuentes de pago alternativas. El Gobierno nacional apoyará a los entes territoriales que implementen programas piloto de cargos a la propiedad o a los usuarios, u otros mecanismos, mediante asistencia técnica, legal o financiera, durante el proceso de planeación, implementación y seguimiento. De igual forma, en el evento de presentarse reprogramación de recursos de cofinanciación nacional,

se priorizarán los que estén en proceso de implementar estos programas piloto que apuntan a la sostenibilidad de la operación de los sistemas de transporte, por medio del uso concreto de fuentes de pago alternativas.

- » Se regularán instrumentos de financiación y estabilización tarifaria de transporte público colectivo y masivo. La CRIT, o quien cumpla sus funciones, gestionará ante las entidades competentes la expedición y reglamentación de los instrumentos que permitan a los gobiernos subnacionales instrumentar fuentes de pago alternativas, y apoyará a los entes territoriales en la gestión de la reglamentación territorial.
  - » Se implementará valor residual de concesiones. MinTransporte, con el apoyo de la ANI, Invías, Aerocivil y DNP, diseñará una política pública y una reglamentación general, con la metodología y los instrumentos de análisis para identificar y obtener los recursos mediante el mecanismo conocido como “valor residual de las concesiones”. Los recursos obtenidos podrán ser destinados a un fondo especial desde el que se podrá apalancar la financiación de proyectos de infraestructura de obra pública o asociación público-privada, para lo cual se deberá promover una ley que establezca los mecanismos para apalancar el desarrollo de nuevos proyectos<sup>86</sup>.
- Mecanismos de gestión del suelo
    - » Anuncio de proyecto. Todos los proyectos del sector transporte deberán anunciar el proyecto, y, en tal sentido, ordenar y elaborar avalúos de referencia relacionados con los suelos objeto de procesos de enajenación para el futuro desarrollo de la infraestructura, en el momento en que finalicen las prefactibilidades de dichos proyectos, con incisos que permitan prever las siguientes situaciones: (1) cuando en tramos específicos de la geometría original de la obra en fase de prefactibilidad surjan variaciones del trazado, el anuncio podrá ajustarse, y, por ende, el avalúo de referencia también tendrá vigencia desde el momento mismo de la declaratoria original; (2) en los eventos en que la variación sea considerable, se deberá hacer un anuncio nuevo para los tramos específicos y se ordenará que los avalúos de referencia se hagan y generen vinculación para dichos tramos, desde que se anuncie el ajuste al anuncio del proyecto.
    - » Se implementará la *contribución nacional de valorización*. El Gobierno nacional diseñará una política pública y construirá un decreto reglamentario para la implementación de la *contribución nacional de valorización*.
    - » Se realizará la gestión del suelo para el desarrollo de infraestructura. Se promoverá un programa de concurrencia entre el Gobierno nacional y los territoriales en materia de apoyo a la estructuración de mecanismos de gestión y captura de valor del suelo, para apalancar (total o parcialmente) proyectos de transporte del orden nacional, que se desarrollan territorialmente en jurisdicciones de uno o varios municipios. Lo anterior considera el mutuo beneficio entre el Gobierno nacional y territorial, por el desarrollo de estos proyectos, además



---

86 Acoge la observación del Consejo Nacional de Planeación referente a valor residual de concesiones.

de la generación de capacidad instalada y de ingresos. Este programa focalizará sus esfuerzos en proyectos de transporte en zonas con alto potencial de utilización de los instrumentos de gestión y captura de valor del suelo y que requieren complementar las fuentes de pago para viabilizar su implementación.

- » Se promoverá el derecho real de superficie. Las entidades públicas podrán constituir derechos de superficie sobre la infraestructura de transporte de su propiedad, para contribuir a la renovación de las ciudades y al uso más eficiente del suelo, mientras se permite y dinamiza la vinculación de capital privado y se generan nuevos ingresos que faciliten la financiación de los sistemas de transporte.
- Se promoverá la generación de alternativas para el pago de deudas relacionadas con la movilidad, para agilizar la gestión de cobro coactivo de los organismos de tránsito, en beneficio de la ciudadanía.

### 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Transporte	Proyectos adjudicados bajo esquema de asociación público privada (T)	31	37		

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## REFERENCIAS

- Arcadis-Jesyca. (2015). *Plan maestro de transporte fluvial, para Colombia*. Bogotá.
- Blyde, J. (2013). *Too far to export: Domestic transport cost and regional export disparities in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C., 2013.
- Barbero, J. A., & Guerrero, P. (2017). El transporte automotor de carga en América Latina: Soporte logístico de la producción y el comercio. Washington: BID.
- Blanco, A., Moreno, N., Vetter, D., & Vetter, M. (2016). *El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos*. s. d.
- Consejo Privado de Competitividad, Universidad de los Andes. (2016). *Productividad la clave del crecimiento para Colombia*. Bogotá.
- Consejo Privado de Competitividad. (2017). *Iniciativas para el desempeño logístico*. Bogotá.
- Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá: Presidencia de la República. Recuperado de <http://parquearvi.org/wp-content/uploads/2016/11/Decreto-1076-de-2015.pdf>
- Decreto 1079 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte. Bogotá: Ministerio de Transporte. Diario Oficial 49523 del 26 de mayo de 2015. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=62514>
- Decreto 946 de 2014, por el cual se crea la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte y se determina su estructura y funciones. Bogotá: Presidencia de la República. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76273>
- Desarrollo y Gestión Territorial. (2017). *Asesoramiento Legal en Materia de la Contribución Especial de Valorización, en Particular, y en Instrumentos de Financiación asociados a Tributos en General*. Bogotá.
- Desarrollo y Gestión Territorial. (2017). *Estudios Institucionales, Legales y Técnicos para la Implementación de la Contribución Nacional por Valorización (CNV) en Colombia*. Bogotá.
- DNP. (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%20micros/3167.pdf>
- DNP. (2003). *Documento CONPES 3260: Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%20micros/3260.pdf>

- DNP. (2005). *Documento CONPES 3368: Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo-Seguimiento*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%20B3micos/3368.pdf>
- DNP. (2013). *Indicadores Logísticos en Centros Urbanos*. Bogotá.
- DNP. (2015). *Documento CONPES 3833: Seguimiento a los sistemas de transporte público (SITM-SETP). Ajuste del perfil de aportes y recomposición de componentes*. Bogotá.
- DNP. (2017). *Documento CONPES 3896: Seguimiento de la política nacional de transporte urbano y masivo: Lineamientos para la redistribución de componentes cofinanciables de los SETP*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%20B3micos/3896.pdf>
- DNP. (2018). *Nueva visión de la política nacional logística*. Bogotá
- DNP. (2018). *Observatorio del Sistema de Ciudades*. Bogotá.
- Económica Consultores. (2017). *Aplicación de Instrumentos de Financiación Alternativos para la Infraestructura de Transporte a una Muestra de Proyectos*. Bogotá.
- Esguerra Abogados Asesores. (2018). *Revisión del marco legal aplicable y la definición de la viabilidad jurídica para que en Colombia se pueda adquirir/hacer uso de los derechos que representan el valor residual de las concesiones y de las obras públicas con potencial para concesionarse*. Bogotá.
- Federación de Aseguradores Colombianos (FASECOLDA). (2018). *Propuesta para el CONPES de Movilidad desde la perspectiva del SOAT*. Bogotá.
- Financiera de Desarrollo Nacional. (2017). *Sistemas de transporte público en las ciudades de Colombia. Retos, reflexiones y recomendaciones sobre su financiación*. Bogotá.
- Foro Económico Mundial. (2018). *Reporte de Competitividad Mundial 2017-2018*.
- Ikons. (2017). *Diagnóstico sobre el potencial para desarrollar un nuevo modelo de funding (fuentes de pago) basado en valores residuales de activos concesionados en Colombia*.
- Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2018). *Forensis 2017 Datos para la vida*. Bogotá, Colombia.
- Ley 1 de 1991, por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Congreso de Colombia. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67055>
- Ley 1083 de 2006, por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Congreso de Colombia. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=20869>
- Ley 1115 de 2006, mediante la cual se establece el sistema y método para la fijación y recaudo de tarifas por concepto de los servicios prestados por la Dirección General Marítima, Dimar*. Bogotá: Congreso de la República, Diario Oficial 46.494 de 27 de diciembre de 2006. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1115\\_2006.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1115_2006.html)

- Ley 1508 de 2012, por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Congreso de la República, Diario Oficial 48.308 de 10 de enero de 2012. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1508\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1508_2012.html)
- Ley 1682 de 2013, por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.* Bogotá: Congreso de la República, Diario Oficial 48.987 de 27 de noviembre de 2013. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1682\\_2013.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1682_2013.html)
- Ley 1882 de 2018, por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la Ley de Infraestructura y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Congreso de Colombia. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201882%20DEL%2015%20DE%20ENERO%20DE%202018.pdf>
- Ley 336 de 1996, por la cual se adopta el Estatuto General de Transporte.* Bogotá: Congreso de Colombia, Diario Oficial 42.948, de 28 de diciembre de 1996. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0336\\_1996.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0336_1996.html)
- Organización Mundial de la Salud. (2011). *Plan Mundial para el Decenio de Acción para la seguridad vial 2011-2020*. Ginebra, Suiza
- Resolución 164 de 2015, por medio de la cual se establecen los corredores logísticos de importancia estratégica para el país y se dictan otras disposiciones de 5 de febrero de 2015.* Recuperado de <https://www.mintransporte.gov.co/descargar.php?idFile=12037>
- Villar, L. (2014). *Infraestructura regional y pobreza rural*. Fedesarrollo. Working Paper No. 61. Bogotá. Recuperado de <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/234>.

# VII

## PACTO POR LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE COLOMBIA: GOBIERNO, EMPRESAS Y HOGARES CONECTADOS CON LA ERA DEL CONOCIMIENTO

Las TIC habilitan la agregación de valor transversal en la economía, generan nuevos negocios y son la puerta de entrada a la industria 4.0.

*Todas las áreas del Gobierno pueden beneficiarse de la incorporación de nuevas tecnologías, y para insertar a Colombia en la Era del Conocimiento debemos digitalizar por completo el funcionamiento del Estado tanto a nivel nacional como territorial.*

*Presidente Iván Duque, 2018*

### ODS RELACIONADOS







# INTRODUCCIÓN

El mundo es cada vez más digital, y eso está teniendo un impacto sin precedentes en todos los aspectos de la vida de los ciudadanos. La manera como las personas acceden a la información, se educan, trabajan, generan ingresos y se interrelacionan está siendo transformada radicalmente, debido a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). La magnitud del cambio es tan grande, sobre todo en el ámbito productivo, que incluso hoy en día se dice que el mundo está transitando por una cuarta revolución industrial (o industria 4.0).

Esta cuarta revolución industrial tiene dos aspectos que la hacen muy diferente de las anteriores. En primer lugar, no se trata del surgimiento de una sola tecnología, sino que se relaciona con toda una serie de nuevas tecnologías disruptivas, donde los datos son el insumo y activo fundamental, y la inteligencia artificial y el *blockchain* juegan un rol central. Y segundo, la velocidad del cambio tecnológico es vertiginosa, lo que hace que la asimilación y adaptación de nuevas tecnologías sea una tarea difícil. Entonces, si bien esta transformación digital del mundo genera enormes oportunidades de desarrollo, también implica innumerables desafíos. Si estos retos no son atendidos oportunamente, las brechas económicas y sociales entre Colombia y los países avanzados serán cada vez más grandes.

Ante este panorama mundial, este Pacto por la transformación digital propone trabajar en dos líneas. En primer lugar, es necesario tener en cuenta que la puerta de entrada a la transformación digital e industria 4.0 es el acceso universal a las TIC, y en particular, a Internet de banda ancha de calidad. El país requiere urgentemente cerrar la brecha digital, a nivel tanto geográfico como socioeconómico. Actualmente, 18 departamentos se encuentran por debajo del promedio nacional de suscriptores de Internet fijo por cada 100 habitantes, y los estratos 1, 2 y 3 tienen penetración de Internet en hogares por debajo del 50 %, mientras que los estratos 4, 5 y 6 superan a estos por más de 30 puntos porcentuales. En segundo lugar, también se requiere, paralelamente al cierre de la brecha digital, avanzar en una serie de estrategias que lleven al país hacia la transformación digital de la sociedad, donde la administración pública, el sector productivo y los territorios hagan un uso inteligente de los datos y de las tecnologías disruptivas para mejorar la eficiencia y la competitividad y generar desarrollo.

Por lo anterior, se propone, en primer lugar, modernizar la institucionalidad sectorial y contar con un regulador y fondo único que impulsen la inversión pública y privada en conectividad en todo el territorio, adelantar una subasta de espectro en la banda de 700 MHz para facilitar el despliegue de la banda ancha y la conectividad, transformar el sector postal, desarrollar modelos de incentivos y negocio para acelerar la inclusión digital, y programas para empoderar a ciudadanos y firmas en el entorno digital.

En segundo lugar, Colombia debe encaminarse hacia una sociedad digital y hacia la industria 4.0. Por eso, se impulsará la transformación digital de la administración pública, el sector productivo y los territorios. Para esto se debe promover la gestión integral del talento humano para el mercado de la economía digital, estimular la inversión privada en modernización y el aprovechamiento de tecnologías disruptivas (Internet de las cosas, analítica de datos, inteligencia artificial, sistemas autónomos), plantear las bases para una política satelital e impulsar la transformación digital territorial pública y las iniciativas de ciudades inteligentes.

Un dinamizador importante para complementar los esfuerzos del Gobierno nacional en la rápida adopción de la conectividad y la inclusión de las personas mediante la industria 4.0 es la promoción del emprendimiento; en particular, el emprendimiento de base tecnológica y el relacionado con la generación de contenidos creativos (video, música, *apps*, etc.); por la alta codependencia entre el acceso a Internet, las actividades productivas de la industria 4.0 y las actividades de la economía naranja, tal como se desarrolla en el Pacto por la economía naranja y en el Pacto por el emprendimiento.

Por último, cabe resaltar que las estrategias planteadas en este pacto permitirán alcanzar el cumplimiento de la Agenda 2030 y de sus ODS. En particular, este pacto se relaciona y sus propuestas se alinean con los ODS 4: Educación de calidad, ODS 8: Trabajo decente y desarrollo económico, ODS 9: Industria, innovación e infraestructura, ODS 10: Reducción de las desigualdades, ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles, ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas y ODS 17: Alianza para lograr los objetivos.

## A. Colombia se conecta: masificación de la banda ancha e inclusión digital de todos los colombianos

Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) son una plataforma transversal que habilita la agregación de valor para toda la economía, además de la generación de nuevos negocios que contribuyen a la competitividad del país y al crecimiento económico. El impacto positivo de las TIC sobre la economía y el bienestar es bien conocido. Por ejemplo, Czernich *et al.* (2011), al analizar los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), encuentran que un incremento de 10 puntos porcentuales (p. p.) en la penetración de banda ancha aumenta entre 0,9 y 1,5 p. p. el producto interno bruto (PIB) per cápita. En América Latina, García-Zaballos y López-Rivas (2012) encontraron que un aumento promedio del 10 % en la penetración de banda ancha genera un incremento del 3,19 % del PIB per cápita y del 2,61 % de la productividad total de los factores. Por otra parte, el DNP (2018a), al analizar el efecto de la velocidad de Internet sobre la economía, encontró que un aumento de 1 megabit por segundo (Mbps) de velocidad promedio país genera un impacto del 1,6 % en el PIB per cápita.

Aunque en Colombia la penetración del servicio de Internet ha mejorado, tiene los siguientes problemas: (1) la velocidad de penetración de Internet ha sido lenta en comparación con otros países; (2) la penetración ha sido desigual, lo que ha generado brechas geográficas y sociales; (3) la calidad del servicio (medida por velocidad de descarga) es baja en comparación con los estándares internacionales. De esta forma, se limitan las oportunidades generalizadas de desarrollo social y económico en una sociedad que se hace cada día más digital. El cierre de la brecha digital entre la población es un reto inaplazable que exige el concurso del sector público y el privado.






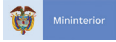

### 1. DIAGNÓSTICO

#### a. Marco normativo, institucional y de financiación desactualizado

El marco normativo, institucional y de financiación que establece las reglas de juego entre los diferentes agentes públicos y privados del sector debe adaptarse a las nuevas realidades tecnológicas y de mercado. En Colombia, este marco no está armonizado con la convergencia tecnológica y de mercados de los servicios que lo componen (*v. gr.*, la convergencia de la prestación de todos los servicios TIC a través de Internet). Esto genera desincentivos a la inversión por la desarticulación y duplicidad de funciones y esfuerzos.

El marco institucional sectorial (tabla VII-1) está compuesto por siete entidades del orden nacional. Algunas de ellas actúan sobre un mismo pilar (*v. gr.* la regulación *ex ante*), lo que genera ineficiencia institucional, inseguridad jurídica y desincentivos a la inversión privada.

Tabla VII-1. Marco institucional del sector TIC

	Promoción	Políticas	Regulación <i>ex ante</i> infraestructura mercados plataformas y/o usuarios	Regulación de contenidos televisión y radio	Espectro radioeléctrico	Control y vigilancia	Regulación <i>ex post</i> competencia y usuarios	Regulación y/o promoción contenidos digitales	Derechos de autor
	●	●	●	●	●	●			
		●	●						
	●	●	●	●	●	●			
		●			●	●			
		●					●		
		●							●
		●							

Fuente: DNP-DDD (DNP, 2016).

El sector TIC cuenta con dos fondos para la financiación del servicio universal. El Fondo de TIC (FonTIC) es administrado por MinTIC, y el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FonTV) es administrado por la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV). Los ingresos del FonTIC y el FonTV provienen principalmente de las cargas económicas específicas pagadas por la industria de telecomunicaciones y de televisión, que, a pesar de operar en un entorno convergente, tienen asimetrías<sup>1</sup>. Esto es una barrera para aumentar la competencia y habilitar la inversión privada.

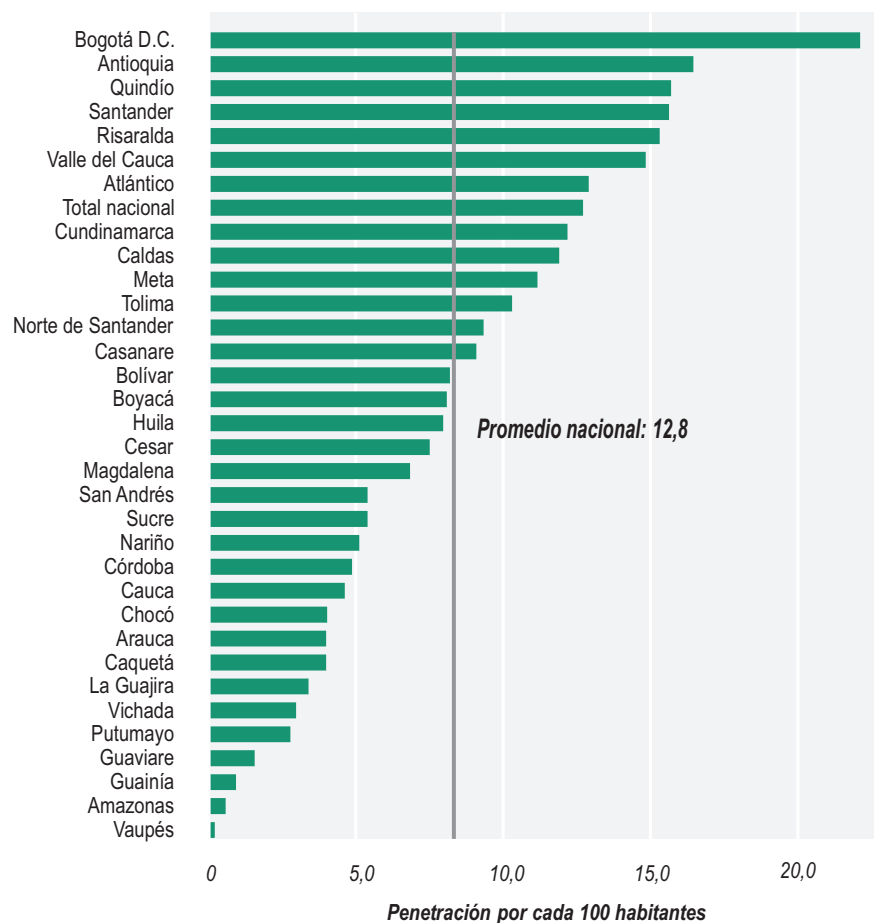
## b. Los avances en conectividad de Internet han sido desiguales entre regiones y entre grupos de ingreso

La primera barrera para obtener los beneficios de las TIC es la ausencia de acceso al servicio. En Colombia, el indicador de suscripciones a Internet de banda ancha fija por cada 100 habitantes de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) se ubicó en 12,9 en 2017, mientras en este mismo año Brasil presentó un indicador de 13,7; Argentina, de 17,8; Chile, de 16,9, y Australia,

1 Por ejemplo, al comparar las tasas equivalentes sobre ingresos brutos calculados en 2017, los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) pagan al FonTIC el 2,2 %, mientras la TV abierta paga al FonTV el 1,5 %, y la TV por cable, el 8,18 % (DNP, 2017b).

de 32,4. En banda ancha móvil, Colombia se encontró en 45,5 en 2016, mientras Argentina estuvo en 80,5; Chile, en 69, y Brasil, en 89,5. A esto se suma la penetración desigual en términos regionales y socioeconómicos. En la gráfica VII-1 se observa que 18 departamentos se encuentran por debajo del promedio nacional de suscriptores de Internet fijo por cada 100 habitantes.

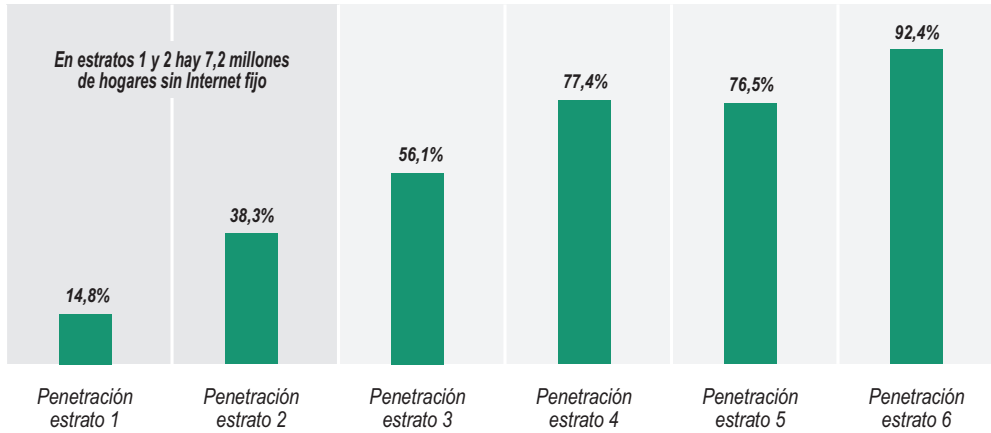
Gráfica VII-1. Suscripciones de Internet fijo por cada 100 habitantes por departamento



Fuente: MinTIC-Boletín trimestral (cuarto trimestre de 2017).

A escala socioeconómica, la brecha en acceso a estos servicios entre estratos es significativa, y representa un riesgo de aumento en las brechas sociales y económicas. Los estratos 1, 2 y 3 tienen penetración de Internet en hogares por debajo del 50 %, mientras que los estratos 4, 5 y 6 superan a estos por más de 30 puntos porcentuales (gráfica VII-2). Es importante aumentar la cobertura en la población de bajos ingresos, pues, como se evidencia en DNP (2018b), incrementos de 50 p.p. en la penetración de internet de calidad para los quintiles de ingresos 1 y 2, reduciría el índice GINI entre el 0,30 % y el 1,26 % (es decir, una mejora en la distribución del ingreso).

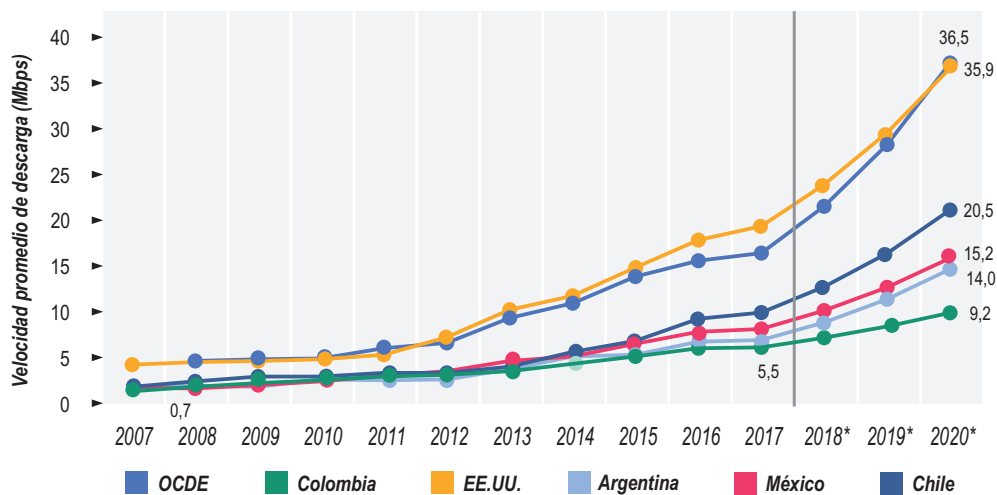
Gráfica VII-2. Penetración de Internet fijo en hogares por estratos socioeconómicos (2017)



Fuente: DNP (2017) con datos de la ECV (2017).

La velocidad promedio de descarga en Colombia fue de 5,5 Mbps en 2017, por debajo de pares latinoamericanos referentes y del promedio de la OCDE, el cual se ubica en 15,7 (gráfica VII-3).

Gráfica VII-3. Velocidad promedio (Mbps) 2007-2017 y proyecciones 2018-2020



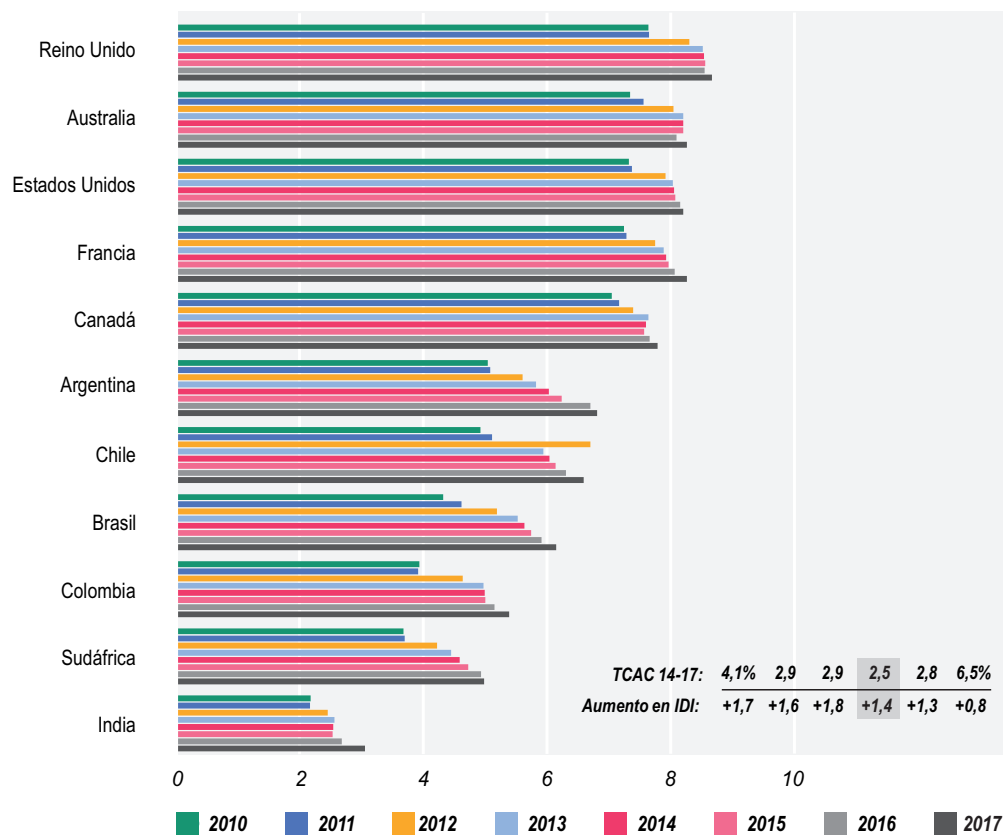
\* Datos estimados usando la tasa anual de crecimiento constante (TACC) entre 2007 y 2017 de cada serie.

Fuente: Akamai (2017).

En 2010, Colombia ocupó el puesto 76 sobre 152 países en el índice de desarrollo de las TIC (IDI)<sup>2</sup>, con un puntaje de 3,91<sup>3</sup>. Los avances obtenidos se reflejaron en un puntaje de 5,36 en 2017 (gráfica VII-4). No obstante, este corresponde al puesto 84 de 176 países, porque otros países han avanzado más rápido.

Dicho rezago relativo se concentra en el subíndice de uso<sup>4</sup>: entre 2016 y 2017, Colombia aumentó este subíndice en 0,26 puntos, mientras el aumento promedio mundial fue de 0,31.

Gráfica VII-4. IDI 2010-2017

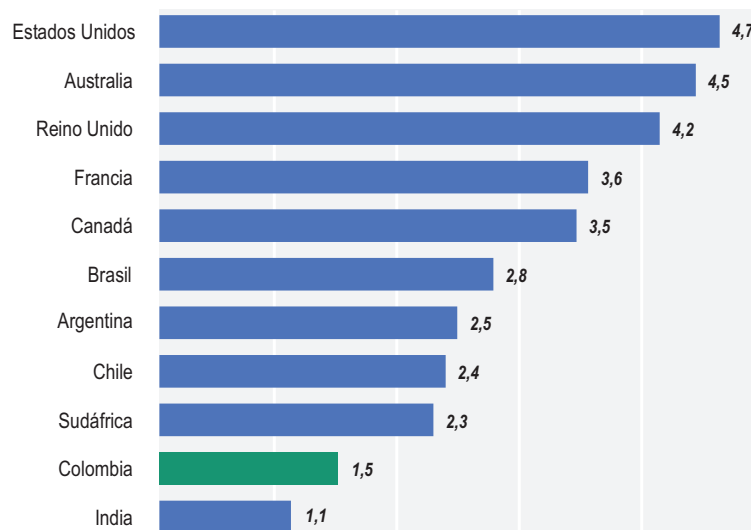


Fuente: UIT (2010-2017).

2 Conocido como IDI, en inglés: ICT Development Index. Medido a partir de 11 indicadores sobre acceso, uso y habilidades TIC.  
 3 Donde 0 es la calificación más baja, y 10, la más alta.  
 4 Este subíndice captura la intensidad de las TIC, e incluye tres indicadores de intensidad y uso (personas que utilizan Internet, suscripciones de banda ancha fija y suscripciones de banda ancha móvil).

Al comparar el desempeño de Colombia con otros países en el uso de las tecnologías móviles, según el Global Mobile Engagement Index (GMEI)<sup>5</sup> medido por la Global System for Mobile Association (GSMA)<sup>6</sup>, se encuentra que las tecnologías móviles se usan en actividades poco productivas (gráfica VII-5). El país se ubica en el puesto 41 entre 56 evaluados, con un puntaje de 1,5.

Gráfica VII-5. Global Mobile Engagement Index (GMEI) (2017)



Fuente: GSMA Intelligence (2017).

## 2. OBJETIVOS

### a. Crear las condiciones habilitantes para la masificación de las TIC

- Fortalecer y adaptar el marco normativo del sector TIC teniendo en cuenta la realidad tecnológica y de mercados convergente, y las funciones del regulador único e independiente.
- Crear un fondo único para la promoción de las TIC.

5 Es un índice entre 0 y 10 que agrupa 28 variables sobre el uso de las tecnologías móviles para actividades socioeconómicas productivas.

6 GSMA es una organización mundial de operadores móviles y compañías relacionadas.



- Mejorar la disposición de insumos para la conectividad y la velocidad de conexión a Internet.
- Transformar el sector postal en el contexto de la digitalización y las tendencias del comercio electrónico.
- Fortalecer la televisión y radio públicas, con énfasis en contenidos públicos multiplataforma.
- Reducir las barreras al despliegue de la infraestructura requerida para la prestación de los servicios públicos que integran el sector TIC, a escala nacional y, en especial, territorial.
- Revisar y ajustar la normativa de asociaciones público-privadas para su aplicación en el sector TIC.

## b. Acelerar la inclusión social digital

- Implementar políticas de promoción y medidas regulatorias para el despliegue de la red de última milla en segmentos de la población menos atendida.
- Implementar incentivos al servicio universal en los hogares cubiertos con redes de última milla.
- Generar un modelo sostenible para la conectividad social en zonas urbanas y, en especial, rurales.
- Fortalecer el programa Computadores para Educar (CPE), con el fin de cerrar la brecha entre regiones.
- Promover el acceso y uso de TIC para ciudadanos con discapacidad.

## c. Empoderar a ciudadanos y hogares en el entorno digital

- Proveer a la población el acceso a las habilidades digitales básicas, así como herramientas, aplicaciones y contenidos que les permitan hacer uso productivo del entorno digital para solucionar sus problemas, generar ingresos y desarrollar sus actividades diarias.

### 3. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS

#### a. Crear las condiciones habilitantes para la masificación de las TIC

##### 1) Fortalecer y adaptar el marco normativo del sector TIC teniendo en cuenta la realidad tecnológica y de mercados convergente, y las funciones del regulador único e independiente

El MinTIC liderará la armonización del marco normativo del sector TIC para lograr un marco único que establezca la política TIC convergente, partiendo de los avances de la Ley 1341 de 2009, y con derogatoria expresa de disposiciones jurídicas. Se adoptará un enfoque de actualización normativa por medio de una reforma a la citada ley. En esta modernización se deben abordar de manera integral los lineamientos en telecomunicaciones, televisión, tecnologías de la información, espectro, marco institucional y régimen sancionatorio, entre otros, bajo la realidad convergente. Se fortalecerá el rol de MinTIC como entidad que se focaliza en el cierre efectivo de la brecha digital, por medio de la provisión de una infraestructura transversal habilitante, al masificar el servicio de Internet y el acceso al entorno digital para toda la población. Principalmente, el rol de MinTIC deberá estar enfocado en el diseño, financiación y ejecución de planes, programas y proyectos TIC para la población de menores ingresos (pobre y vulnerable), minorías y en zonas rurales, en la estructuración de iniciativas que promuevan el acceso y en la promoción de la inversión en el sector.

MinTIC adaptará, en coordinación con las entidades que corresponda, la estructura institucional del sector TIC a la realidad tecnológica y de mercados. Esto, mediante la definición de un regulador único e independiente, la unificación de funciones de control y vigilancia del sector TIC y el fortalecimiento del ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control en materia de comunicaciones, ejercidas por la SIC; las relativas a la inspección y control del espectro permanecen en cabeza de la ANE. Esta simplificación debe tener como objetivo aumentar la seguridad jurídica de los actores del sector, por lo que deberá acompañarse de mecanismos de optimización de la regulación y la realización de análisis de impacto normativo (AIN). La regulación debe flexibilizar diferencialmente las cargas regulatorias del servicio en zonas geográficas no cubiertas o en zonas con cobertura parcial o deficitaria, donde las condiciones actuales de demanda y remuneración no son rentables para el sector privado.

En este marco de fortalecimiento institucional del sector, es importante modernizar los procesos y procedimientos que hacen parte de la gestión de MinTIC y su interacción con sus vigilados, incluyendo la emisión de preceptos que generen seguridad jurídica respecto del alcance de las competencias sobre el servicio público de telecomunicaciones y su distinción de los servicios de transmisión de información que se sirven de este, así como aspectos como la recepción, control y seguimiento de contraprestaciones por medios digitales, la digitalización de expedientes, la

utilización de tecnologías emergentes y, en general, la definición de mecanismos tecnológicos que hagan más eficiente la gestión operativa de MinTIC y le permitan enfocarse en sus aspectos misionales.

## 2) Crear un fondo único para la promoción de las TIC

MinTIC liderará la creación de un fondo único con una tasa de contraprestación periódica única, que aumente la eficiencia en las contraprestaciones y cargas económicas; así mismo, se focalizarán las inversiones para el cierre efectivo de la brecha digital, con énfasis en población de bajos ingresos, vulnerable, de minorías y en zonas rurales. El fondo único revisará periódicamente las tasas de contraprestación a los operadores.

Además, MinTIC liderará, en coordinación con las entidades que corresponda, la implementación de mecanismos multiplicadores de la inversión pública y privada, que mejoren de una forma integral el proceso de estructuración de los proyectos TIC, para que las políticas de conectividad vayan acompañadas de la oferta de iniciativas digitales productivas, con vocación regional, que impulsen el desarrollo y aumento del bienestar de todos los colombianos.

El fondo único debe partir de la integración del FonTIC y del FonTV, con el objetivo de lograr un cierre efectivo de la brecha digital en las dimensiones social, geográfica y económica, y con evaluación de costo-beneficio de todas sus líneas de inversión, así como evaluación *ex post* de las principales líneas de inversión<sup>7</sup>. Igualmente, debe fortalecer y sostener la televisión pública y la radio pública, con priorización de la inversión en contenidos multiplataforma nacionales y regionales, y promover nuevos modelos de difusión de los contenidos locales producidos para impulsar su masificación y sostenibilidad.

## 3) Mejorar la disposición de insumos para la conectividad y la velocidad de conexión a Internet

El espectro radioeléctrico en la banda 700 MHz es fundamental para mejorar la conectividad del país; en particular, para el despliegue de la red 4G en todo el territorio. Colombia es uno de los últimos países de la región en asignar este espectro, Chile lo hizo entre 2013-2014; Argentina y Brasil, en 2014, y México y Perú, en 2016. MinTIC deberá priorizar la realización de la subasta en esta banda, con el propósito fundamental de la masificación de la conectividad en el país. La asignación de espectro debe incluir mecanismos que agilicen el establecimiento de las obligaciones “de hacer”<sup>8</sup> que maximicen el bienestar social e incentiven la inversión privada en la provisión de los bienes públicos de comunicaciones.

7 Recoge la observación presentada por el Consejo Nacional de Planeación (CNP) sobre la necesidad de realizar evaluaciones *ex post*.

8 Las obligaciones de hacer son compromisos de realizar un hecho o acción; por ejemplo, desplegar infraestructura que permita la conectividad en zonas apartadas, como contraprestación por la asignación de espectro a un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones.

MinTIC, en conjunto con la Agencia Nacional del Espectro (ANE) y las entidades que corresponda, fomentará la modernización de las redes de telecomunicaciones móviles desplegadas en el país (migración de 2G y 3G hacia nuevas tecnologías). Además, MinTIC, en conjunto con la ANE, diseñará e implementará un plan de desarrollo de las tecnologías móviles 5G, que incorporará las acciones por seguir para incentivar y masificar esta tecnología en todo el país.

Así mismo, para generar certidumbre hacia la inversión e incentivar el despliegue de los servicios inalámbricos en todo el territorio nacional, MinTIC y la ANE desarrollarán un plan rector de asignación de espectro radioeléctrico, que incluirá un calendario de corto, mediano y largo plazo para la asignación de las bandas de frecuencias identificadas para su provisión.

La Ley 1341 de 2009 establece que los permisos de espectro tienen una duración de hasta diez años; un periodo corto en comparación con la experiencia de los países de la OCDE y América Latina, y teniendo en cuenta que la recuperación de la inversión en telecomunicaciones puede ser lenta y requerir más años. Por otro lado, si se aumenta el tiempo de los permisos bajo unos condicionantes que maximicen el bienestar social, se garantizarán la cobertura y la renovación tecnológica, para mantener al país actualizado y a la vanguardia TIC. Por tanto, MinTIC deberá aumentar la duración de los permisos de uso del espectro como una medida para incentivar la realización de inversiones por parte de empresas privadas en despliegue de infraestructura y conectividad.

Los recursos asociados con el pago por el uso del espectro radioeléctrico pueden focalizarse en la ampliación de cobertura de servicios de telecomunicaciones en zonas rurales. En particular, MinTIC podrá estructurar la oferta oficiosa de obligaciones “de hacer”<sup>9</sup>, al emplear mecanismos de subasta inversa que, por una parte, aumenten la oferta de servicios TIC en zonas que actualmente carecen de conectividad adecuada, y, por otra, fomenten la competencia entre los PRST para acceder a estas alternativas de pago por el uso de espectro.

Así mismo, en cuanto a la velocidad de Internet, el aumento de usuarios incrementa la demanda por servicios y el tráfico de las redes, por lo cual es necesario el despliegue de toda la infraestructura que permita proveer un servicio de Internet de mayor calidad. Para esto, Colombia deberá aumentar los puntos de intercambio de Internet (IXP, del inglés *internet exchange point*), para garantizar mayor velocidad y menor latencia del servicio, reducir los costos de transporte y aumentar la accesibilidad y la asequibilidad<sup>10</sup>. Para esto, es necesario generar las condiciones adecuadas para que el sector privado promueva el desarrollo de nuevos IXP.

Igualmente, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), en conjunto con MinTIC, diseñará e implementará una hoja de ruta de transición para migrar usuarios de tecnologías 2G y 3G a 4G. Dicha hoja de ruta contará con lineamientos de políticas públicas y ajustes regulatorios para facilitar este proceso a los usuarios y a los operadores. Otro elemento fundamental será el trabajo articulado de las entidades del sector, para la adopción temprana de la tecnología 5G.

9 Prevista en el artículo 2 de la Resolución 895 de 2016, que desarrolla el Decreto 1078 de 2015, así como en el artículo 194 de la Ley 1753 de 2015.

10 Lograr intercambio de tráfico IP a escala nacional disminuye los costos de conectividad internacional, así como la latencia de la señal.

#### **4) Transformar el sector postal en el contexto de la digitalización y las tendencias del comercio electrónico**

La convergencia da lugar a nuevos modelos de negocio en el sector postal que hacen necesaria su transformación. En particular, la masificación de Internet y el aumento del comercio electrónico han incrementado el envío de paquetes, lo que genera retos para su seguimiento en tiempo real. Por ello, es necesario avanzar en la creación de soluciones logísticas y aplicaciones móviles, soportadas en uso intensivo de las TIC, adaptadas a las necesidades de los usuarios, así como en la promoción del uso del código postal en el territorio nacional.

El sector postal también presenta retos asociados a la baja inclusión financiera y la masificación del comercio electrónico, como herramienta para generar ahorros en los hogares, dado que la población no bancarizada es uno de los principales usuarios de los servicios postales de pago. El incremento de los montos de dinero transado por medio de estos servicios y las obligaciones y reglas diferenciadas respecto al sector financiero pueden generar desafíos para el sector TIC.

Por otra parte, es necesario evaluar el futuro de los servicios postales de pago y su posible vinculación y sujeción a las obligaciones que imponen las entidades de vigilancia y control del sector financiero.

Finalmente, cabe mencionar que las líneas de acción que se desarrollen deberán atender las recomendaciones más específicas que se establecieron en el Plan Integral de Reforma y Desarrollo del Sector Postal (PIDEP) 2018, y buscar la revisión del marco legal de los servicios postales, con miras a examinar las cargas económicas y el régimen sancionatorio aplicables a los operadores de estos servicios, con un enfoque homogéneo, a las disposiciones que resultan aplicables a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones. Además, para la actualización del régimen sancionatorio se deben ajustar aspectos que fortalezcan la vigilancia y control a los operadores postales. Entre estos aspectos, está la necesidad de incluir nuevas infracciones, ajustar las sanciones para que reflejen el principio de proporcionalidad, permitir la ponderación de la sanción que se vaya a imponer por parte de la administración de vigilancia y control, e incluir la posibilidad de que los operadores postales suscriban acuerdos de mejora en algunos casos puntuales.

#### **5) Fortalecer la televisión y radio públicas, con énfasis en contenidos públicos multiplataforma**

El operador público de televisión (Radio Televisión Nacional de Colombia [RTVC]) cuenta con cobertura del 92,2 % de la población en estándar analógico, y del 86 %, en TDT. Los operadores privados tienen cobertura del 88,4 % para marzo de 2018. El gran reto a cargo del operador público es alcanzar el 100 % de cobertura TDT para lograr el apagón analógico. En este sentido, la ANTV (o quien haga sus veces) y RTVC completarán la digitalización de la televisión, para permitir, además, que la población no cubierta con TDT acceda a la televisión digital a través del uso de las tecnologías satelitales; así mismo, promoverán la masificación de su uso para que llegue a todo el territorio nacional.

La ANTV (o quien haga sus veces) y RTVC fortalecerán la televisión pública, y, por su parte, MinTIC y RTVC fortalecerán la radio pública, con priorización de la inversión en contenidos multiplataforma nacionales y regionales. Se promoverán nuevos modelos de difusión de los contenidos locales producidos para impulsar su masificación y sostenibilidad.

De igual manera, MinTIC, MinCultura, el SENA e iNNpulsa se articularán para desarrollar un ecosistema de emprendimiento creativo que dinamice los formatos de la televisión y la radio públicas, de manera que se disponga de nuevos formatos y contenidos con base en las oportunidades de la economía naranja acercando estos canales de difusión a los jóvenes.

## **6) Reducir las barreras al despliegue de la infraestructura requerida para la prestación de los servicios públicos que integran el sector TIC, a escala nacional y, en especial, territorial**

El artículo 365 de la Constitución Política establece como uno de los deberes del Estado asegurar y garantizar la prestación eficiente de redes y servicios de comunicaciones a todos los habitantes del territorio nacional, entendiéndose que se trata de un servicio público inherente a la finalidad social del Estado.

En este sentido, asegurar la prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos de comunicaciones es garantía para el ejercicio y goce efectivos de los derechos constitucionales a la comunicación, la vida en situaciones de emergencia, la educación, la salud y la seguridad personal, y para el acceso a la información, al conocimiento, a la ciencia y a la cultura.

Por tanto, MinTIC liderará y coordinará con las autoridades de todos los órdenes, tanto nacional como territorial, el adecuado despliegue de la infraestructura de redes de telecomunicaciones en las entidades territoriales, de tal suerte que se implementen acciones destinadas a superar los obstáculos que restrinjan, limiten o impidan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones necesaria para el ejercicio y goce de los derechos constitucionales; igualmente, se revisarán las normas en desuso y la normatividad que rige el uso y aprovechamiento del espacio público.

## **7) Revisar y ajustar la normatividad de asociaciones público-privadas para su aplicación en el sector TIC**

Las asociaciones público-privadas (APP), previstas en la Ley 1508 de 2012, son un instrumento de vinculación de capital privado que ha sido muy poco utilizado en el sector TIC, y que puede ser de gran utilidad para el despliegue de proyectos e iniciativas para llevar conectividad a todos los colombianos, cerrar la brecha digital e incentivar la apropiación tecnológica en el marco de la cuarta revolución industrial y como promotor de la transformación digital<sup>11</sup>. Para tal efecto, el DNP y MinTIC reglamentarán aquellos aspectos normativos que permitan fomentar la estructuración, presentación y ejecución de proyectos que brinden soluciones estructurales y sostenibles en el tiempo.

11 Recoge la observación presentada por el Consejo Nacional de Planeación (CNP) sobre la necesidad de fortalecer los instrumentos de APP para la transformación digital.

## b. Acelerar la inclusión social digital

### 1) Implementar políticas de promoción y medidas regulatorias para el despliegue de la red de última milla en segmentos de la población menos atendida

Para masificar el servicio de Internet a toda la población se deben desplegar las redes de última milla. Primero, MinTIC con las entidades que corresponda, deberá diagnosticar las necesidades de despliegue de este segmento de red en todo el país, para luego estructurar modelos de inversión privada, público-privada y pública. Estos modelos deben incluir la revisión de la provisión de redes comunitarias, la remoción de barreras para su implementación y el impulso de proyectos piloto. Así mismo, adelantarán acciones para identificar y remover posibles barreras que impidan el desarrollo, despliegue e implementación de nuevas tecnologías para la conectividad digital. Debe focalizarse un esquema de cooperación público-privado en el despliegue de redes de última milla y el uso de la red nacional de fibra óptica, considerando el principio de neutralidad tecnológica, de manera que no se establezcan diferencias entre el uso de soluciones alámbricas (*i. e.* cobre, coaxial o fibra óptica) o inalámbricas (*i. e.* 4G, 5G), y se guíen por niveles de calidad previamente establecidos en la regulación. La CRC (o quien haga sus veces) deberá ampliar el enfoque regulatorio flexible en zonas de baja cobertura y difícil acceso.

### 2) Implementar incentivos al servicio universal en los hogares cubiertos con redes de última milla

MinTIC deberá coordinar esfuerzos con la industria de TIC para consolidar las condiciones de acceso generalizado a Internet de calidad. Se deberán priorizar mecanismos temporales de incentivos focalizados en la demanda para masificar el servicio y apropiación de Internet de banda ancha, según el estado de desarrollo tecnológico y características poblacionales de cada municipio. Es necesario focalizarse estrictamente en la población de menores ingresos, mediante el uso del Sisbén u otras fuentes relevantes, pues allí la asequibilidad es la principal barrera para acceder al servicio. Estos mecanismos deberán acompañarse de herramientas de apropiación para necesidades básicas de los hogares y actividades productivas con énfasis regional.

### 3) Generar un modelo sostenible para la conectividad social en zonas urbanas y, en especial, rurales

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— debe enfocarse también en la sostenibilidad de las iniciativas en zonas rurales, mediante la implementación de modelos de operación por parte de MinTIC que vinculen la participación privada y promuevan la vinculación de la población, y mediante la migración hacia modelos de conectividad más costo-eficientes. Dentro de estos modelos se plantea la posibilidad de llevar a cabo obligaciones por parte los operadores postales, como mecanismo de pago de las contraprestaciones

económicas a su cargo, que permitan optimizar la inversión de los recursos públicos mediante el aprovechamiento de su alta capilaridad para la provisión de acceso comunitario a Internet. Los centros de acceso comunitario en centros urbanos, rurales, zonas Wi-Fi u otras opciones de conectividad social se deberán ubicar solo en lugares en los que no existan otras opciones para que la población pueda conectarse.

#### **4) Fortalecer el programa Computadores Para Educar (CPE), con el fin de cerrar la brecha entre regiones**

La disposición de un terminal (*v. gr.* computador, tableta, celular) es fundamental para aprovechar los beneficios de Internet. Hasta 2018 se han entregado 2,8 millones de terminales, de los cuales 1,9 millones (67,8 %) han sido entregados por el programa Computadores para Educar (CPE)<sup>12</sup>. Esta entrega permitió alcanzar una relación de cuatro estudiantes por terminal, que benefician a más de 7 millones y medio de estudiantes, y vinculan a cerca de 200.000 docentes a procesos de formación para la apropiación pedagógica de dichas herramientas.

Algunos estudios sobre el desempeño del programa CPE (Rodríguez, Sánchez & Zúñiga, 2011; Sánchez, Rodríguez & Márquez, 2012; GITEI, 2018) concluyen que existe un impacto positivo de la estrategia integral de acceso, uso y apropiación de tecnología en variables educativas como la deserción escolar, repitencia, logro educativo y acceso a la educación superior. Puesto que dicho impacto ha sido principalmente impulsado por buenos resultados observados en las sedes educativas urbanas, CPE, en coordinación con MinEducación, diseñará un nuevo modelo de formación y acompañamiento orientado especialmente al sector rural y regiones apartadas. Así mismo, se continuará avanzando en la ejecución de acciones que contribuyan a reducir la brecha digital en acceso y apropiación de TIC que se evidencia en las regiones del país.

En este sentido, la estructuración de proyectos en el programa CPE se llevará a cabo de una manera integral y en un trabajo articulado con MinEducación, en el que se diseñarán e implementarán iniciativas para la transformación educativa mediante la tecnología, basadas en el desarrollo de competencias docentes para la enseñanza y el aprendizaje, de cara a la transformación digital. Así, este programa migrará hacia un enfoque de *tecnologías para educar*.

#### **5) Promover el acceso y uso de TIC para ciudadanos con discapacidad**

En Colombia, 2,9 millones de personas tienen algún tipo de discapacidad. Las TIC constituyen un habilitador para que todas las personas con algún tipo de discapacidad normalicen sus actividades y accedan fácilmente a la información, la comunicación y el conocimiento para la productividad y el aprendizaje. Por tanto, MinTIC definirá estrategias y programas para promover el acceso y uso de TIC por parte de ciudadanos con discapacidad.

---







12 Del resto, 316.262 fueron aportados con recursos de los entes territoriales y 577.851, en el marco de las obligaciones de hacer a cargo de los operadores de comunicaciones móviles a quienes fue asignada licencia de uso del espectro para la operación de 4G.



## c. Empoderar a ciudadanos y hogares en el entorno digital

MinTIC promoverá la formación en habilidades digitales básicas y herramientas, aplicaciones y contenidos que les permitan usar productivamente el entorno digital para solucionar sus problemas, generar ingresos, acceder a transacciones de comercio electrónico y desarrollar sus actividades diarias. Así mismo, impulsará estrategias para reducir barreras para la adquisición de bienes y servicios digitales, generar habilidades digitales (transversales a toda la población y productivas con enfoque regional, que reconozcan la diversidad cultural y geográfica, y que impulsen el desarrollo de ecosistemas de emprendimiento digital en los territorios); fortalecer y simplificar servicios de interacción con el Estado (trámites) por canales digitales; y, finalmente, generar confianza hacia el entorno digital, a través de estrategias sobre seguridad digital.

## 4. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Porcentaje de hogares con conexión a Internet suscrita (T)	50 %	70 %		
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Porcentaje de hogares con Internet fijo instalado	37,5 %	50 %		
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Porcentaje de personas de cinco años o más que usan Internet	62,3 %	80 %		

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## Indicadores de producto

Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Facilitar el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en todo el territorio nacional	Conexiones a Internet con más de 10 Mbps de descarga en funcionamiento	14.953.334	32.000.000		
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Facilitar el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en todo el territorio nacional	Conexiones a Internet móvil 4G suscritas	12.039.956	27.000.000		
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Fomento del desarrollo de aplicaciones, <i>software</i> y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Contenidos en plataforma RTVC PLAY en funcionamiento	0	12.000		
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Facilitar el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en todo el territorio nacional	Personas con discapacidad capacitadas en TIC	0	30.000		
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Fomento del desarrollo de aplicaciones, <i>software</i> y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Formaciones en uso seguro y responsable de las TIC	9.674.719	13.374.719		
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Fomento del desarrollo de aplicaciones, <i>software</i> y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Formaciones en competencias digitales	0	500.000		
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Facilitar el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en todo el territorio nacional	Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a Internet de alta velocidad	100,0%	100,0%		   

Fuente: DNP, sectores.

## **B. Hacia una sociedad digital e industria 4.0: por una relación más eficiente, efectiva y transparente entre mercados, ciudadanos y Estado**

La transformación digital de la sociedad es el mecanismo fundamental para implementar modelos de desarrollo económico en el marco de la Cuarta Revolución Industrial, aumentar la productividad pública y privada, mejorar la competitividad y cerrar las brechas sociales en la población. Según Accenture (2016), un aumento de 10 puntos en el índice de densidad digital<sup>13</sup> se asocia a un incremento aproximado del 0,4 % en el crecimiento total de la productividad en las economías desarrolladas, y a un incremento del 0,65 % de la productividad total en los mercados emergentes.

La transformación digital es un proceso que involucra todos los sectores económicos y sociales, en el cual el sector privado desempeña un rol fundamental como aliado estratégico del Estado para la materialización de dicha transformación<sup>14</sup>.

En el Estado, la transformación digital implica el cambio de procesos, la modernización de las herramientas tecnológicas y la explotación de datos masivos para aumentar la eficiencia y generar mayor valor agregado social y económico. La transformación digital abarca la educación, el trabajo y la forma como la población interactúa, entre otros aspectos, lo que se constituye en una oportunidad para que todas las personas potencien sus capacidades y mejoren su bienestar. La transformación digital debe realizarse de manera integrada en el sector público, los territorios y la ciudadanía, en colaboración con el sector privado

La incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para mejorar la eficiencia de la administración pública se inició con la estrategia de Gobierno en Línea y, posteriormente, con la política de Gobierno Digital. Esta transformación debe profundizarse y ampliarse para incorporar soluciones tecnológicas de avanzada y la explotación de datos masivos. La transformación digital de la administración pública puede apalancar la transformación de toda la sociedad, pues desde las organizaciones públicas se puede generar un efecto multiplicador sobre las actividades productivas y ciudadanos.

13 Este índice mide el grado de penetración de las tecnologías digitales en el tejido económico y empresarial de un país.

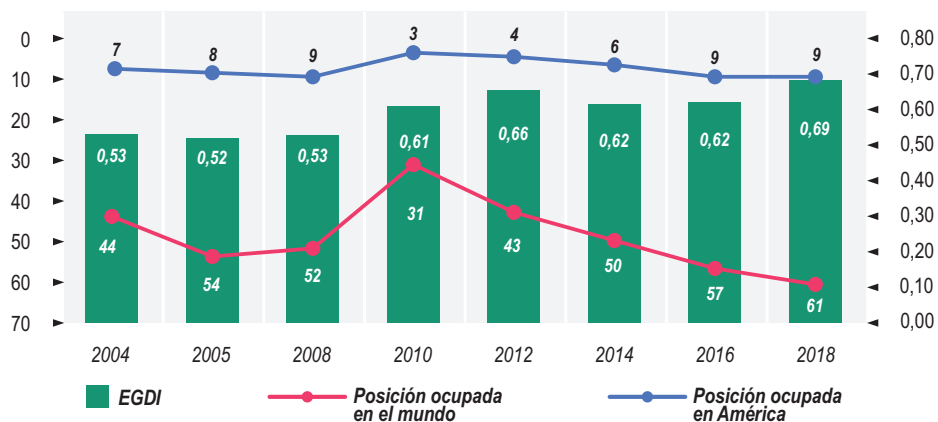
14 Recoge la observación presentada por el Consejo Nacional de Planeación (CNP) sobre la necesidad de involucrar a todos los sectores económicos, así como al sector privado en particular, en la transformación digital del país.

# 1. DIAGNÓSTICO

## a. Lento progreso en transformación digital de la administración pública

Colombia ha perdido posiciones en el índice *e-government* (gráfica VII-6). Diversos diagnósticos (CPC, 2017; DNP, 2018; ANDI, 2018) coinciden en que Colombia enfrenta retos en las siguientes áreas: (1) incrementar el grado de digitalización documental en las entidades y promover la modernización de las herramientas tecnológicas; (2) aumentar el número de trámites en línea; (3) crear una cultura de aprovechamiento de los datos; (4) implementar desarrollos clave, como la identidad digital y la interoperabilidad; (5) adoptar una instancia de alto nivel en el Gobierno para coordinar y articular los esfuerzos en materia de Gobierno Digital, y (6) impulsar proyectos de alto impacto, por sectores, entre otros. Estas recomendaciones coinciden en buena parte con las recomendaciones de la OCDE en materia de Gobierno Digital. Además, la mayoría de las entidades públicas del orden nacional (87,3 %) no han avanzado en la apropiación de la explotación de datos (*big data*) para generar valor económico y social en el logro de sus metas misionales (gráfica VII-7) (OCDE, 2014a).

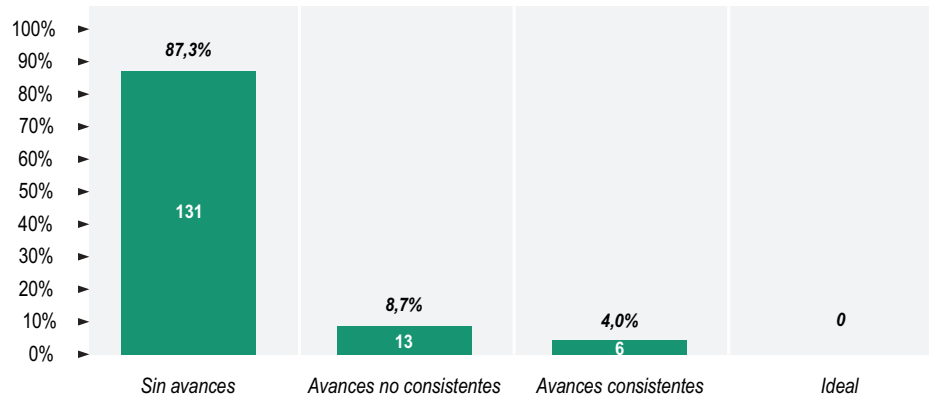
Gráfica VII-6. Índice e-Government Development



Nota: El EGDI se calcula para 193 países alrededor del mundo, de los cuales 35 se encuentran en América.

Fuente: DNP-DDD (DNP, 2017).

Gráfica VII-7. Nivel de preparación para la explotación de datos de las entidades del orden nacional



Fuente: Encuesta DNP (2017), elaboración propia. Universo: 209 entidades (orden nacional). Muestra: 150 entidades.

La transformación digital de la administración pública impone retos institucionales, porque es transversal a todos los sectores de gobierno, porque requiere la articulación de varios agentes y porque las funciones de las entidades públicas respecto a la economía digital no son claros. Se requiere un marco de gobernanza robusto que coordine y articule las necesidades de todos los sectores de gobierno y el sector privado, con una perspectiva transversal y en el contexto de la economía digital (DNP, 2017). Este enfoque debe partir del empoderamiento de todos los sectores para transformarse y armonizarse, y para garantizar la distribución clara de funciones (que trasciende a un sector específico como el de TIC); así, exige la construcción de una visión y definición de responsabilidades y retos específicos a cada sector.

En 2018 se creó la Comisión Intersectorial para el Desarrollo de la Economía Digital (CIDED), con el fin de promover el desarrollo y la consolidación de la economía digital en Colombia. No obstante, la CIDED tiene un foco sectorial de las TIC (desconoce que la economía digital es transversal y que el sector TIC es solo el habilitador). Las comisiones intersectoriales en Colombia tienen una historia de baja efectividad; por ejemplo:

- En 2003 se creó la Comisión Intersectorial de Política y Gestión de Información en la Administración Pública (COINFO), que se suprimió en 2011, por falta de claridad en sus responsabilidades y débil capacidad de coordinación, generadas por recomendaciones no vinculantes, carencia de presupuesto, instrumentos y recursos.
- En 2013 se creó la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal, como instancia de coordinación y orientación superior del manejo de información pública. La OCDE sugiere que este organismo es insuficiente para la implementación efectiva de los asuntos requeridos.

Puesto que en todas las comisiones intersectoriales creadas hasta la fecha la totalidad de sus miembros están en el mismo nivel jerárquico, no hay decisiones vinculantes y no hay una coordinación efectiva.

## b. Bajo capital humano para la transformación digital

El capital humano calificado es uno de los principales factores que un país requiere para insertarse en la economía digital. Colombia tiene grandes desafíos en esta área para que la población se empodere del entorno digital. En el *ranking* mundial de competitividad 2017-2018 del Foro Económico Mundial, Colombia ocupó el puesto 91 entre 137 países en el indicador de calidad de la educación primaria, el puesto 83 en el indicador de calidad del sistema educativo y el puesto 100 en el indicador de calidad de la educación en matemáticas y ciencias. Igualmente, en las pruebas PISA 2015, Colombia ocupó el puesto 57 —entre 73 países— en ciencias, el puesto 54 en habilidades de lectura y el puesto 61 en matemáticas.

La pertinencia de la educación también sigue siendo un desafío, dado que las competencias y habilidades de la ciudadanía parecen estar alejadas de las que demanda el sector productivo, lo que supone un reto para la empleabilidad y para la productividad. En efecto, en Colombia el 65 % de las empresas formales dicen que tienen dificultades para encontrar mano de obra con las cualificaciones que necesitan, frente al 77 % de empresas en el promedio de los países de la Alianza del Pacífico (OCDE, Manpower & ANDI, 2019).

La competitividad digital se define como la capacidad de una economía para adoptar y explotar tecnologías digitales conducentes a la transformación en las prácticas gubernamentales, modelos de negocio y la sociedad en general. El índice de Competitividad Digital 2018 (IMD *World Competitiveness Center*) muestra a Colombia en una de las más bajas posiciones (59 entre 63 países). En el componente de conocimiento, Colombia pasó del puesto 51 al 57 entre 2014 y 2018. Este componente mide si el país cuenta con el conocimiento necesario para descubrir, entender y construir nuevas tecnologías involucrando variables de talento humano, entrenamiento y educación y concentración científica (inversión y producción del conocimiento necesario para la transformación digital de una economía).

## c. Diferencias en capacidad para la transformación digital entre sectores económicos y entre entidades de gobierno

Aunque la expansión de las TIC y la digitalización de las actividades económicas tienen un impacto positivo en variables económicas y sociales que elevan el bienestar en los países, el nivel de apropiación de estas tecnologías, así como su potencial de transformación, no es homogéneo entre sectores económicos y sociales (BID, 2017), lo que constituye un obstáculo para el aprovechamiento de dicho potencial.

El BID (2017, pp. 4-5) muestra que sectores como TIC, financiero, seguros y comercio tienen alto potencial, tanto de apropiarse de las TIC como de beneficiarse de la economía digital. En contraste, hay algunos sectores donde la apropiación de las TIC es más lenta, pero también podrían beneficiarse bastante de la economía digital (salud, agricultura, transporte, gobierno). Estas

diferencias plantean la necesidad de diseñar políticas para nivelar y maximizar el impacto de la transformación digital en todos los sectores, y mediante esto, apalancar una transformación digital más amplia, incluidos administración pública, sector privado y ciudadanía.

El grado de digitalización en Colombia es desigual tanto entre las entidades públicas como entre los diferentes sectores productivos. En los sectores de salud, trabajo, y organismos de control, más del 40 % de los funcionarios todavía considera que los medios tradicionales son preferidos por sobre los digitales (sitio *web* de la entidad, correo electrónico y aplicación móvil) para la realización de trámites de la ciudadanía. A nivel empresarial, la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (DANE, 2017) muestra que menos del 40 % de empresas en sectores industriales (alimentos, textiles, metalúrgicos y de refinación de petróleo) usan Internet para innovar.

## d. Brecha territorial en transformación digital

Luego de casi una década de implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea, los beneficios e impacto en los territorios es bajo. Para 2015, el promedio del índice Gobierno en Línea (GEL)<sup>15</sup> para alcaldías se estableció en 41 (MinTIC, 2016), y se observa que el 50 % de estas entidades territoriales están por debajo de dicho valor. Por otra parte, en 2017 el promedio de índice de Gobierno Digital (IGD)<sup>16</sup> para alcaldías y gobernaciones se estableció en 63 (MinTIC, 2018), y, siguiendo la misma observación, se encuentra que el 66 % de estas entidades territoriales están por debajo de este valor. Ello significa que existe una brecha de desempeño entre entidades, y, por ende, se requieren mayores esfuerzos y promoción de actividades que permitan un gobierno digital efectivo como pilar estratégico de la transformación digital del sector público en los territorios.

## 2. OBJETIVOS

### a. Impulsar la transformación digital de la administración pública

- Crear una instancia de coordinación y articulación transversal con decisiones vinculantes.
- Promover la digitalización y automatización masiva de trámites.

15 Este índice mide cuatro componentes: (1) TIC para servicios, (2) TIC para gobierno abierto, (3) TIC para gestión, y (4) seguridad y privacidad de la información.

16 Este índice mide: (1) el empoderamiento de los ciudadanos; (2) el fortalecimiento de la gestión de TI; (3) la gestión, calidad y aprovechamiento de la información para la toma de decisiones; (4) los recursos dedicados para seguridad de la información; (5) el apoyo de la alta dirección para la implementación del componente de seguridad y privacidad de la información, y (6) la gestión de los riesgos de seguridad de la información en la entidad.

- Diseñar e implementar planes de transformación digital en entidades públicas nacionales.
- Promover la masificación de la factura electrónica.
- Definir e implementar la infraestructura de datos para generar valor social y económico.

## b. Promover el desarrollo y gestión del talento para la transformación digital

- Promover la gestión integral del talento humano para el mercado de la economía digital.
- Realizar el ajuste normativo para el nuevo entorno laboral digital.

## c. Impulsar la transformación digital sectorial

- Construir una política de Estado para la transformación digital y la Cuarta Revolución Industrial.
- Promover la transformación digital del sector productivo.
- Promover el comercio electrónico.
- Masificar las herramientas avanzadas de gestión de información para la solución de problemas sectoriales que afectan directamente a la población.
- Apoyar el desarrollo de la industria de las tecnologías de la información.
- Implementar una política nacional para desarrollar el sector satelital.

## d. Impulsar la transformación digital territorial

- Promover la transformación digital de la administración pública territorial.
- Promover la ciberseguridad en los territorios.
- Definir lineamientos para construir territorios y ciudades inteligentes.
- Diseñar un modelo de cofinanciación.



## 3. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS

### a. Impulsar la transformación digital de la administración pública

#### 1) **Crear una instancia de coordinación y articulación transversal con decisiones vinculantes**

La Presidencia de la República creará una instancia de coordinación para la transformación digital que cumpla, al menos, las siguientes características: (1) deberá estar en un nivel transversal y suprasectorial; (2) las decisiones deberán ser vinculantes, y (3) se generará una hoja de ruta de la transformación digital, que oriente los esfuerzos hacia un mismo objetivo global, considerando las acciones internas más relevantes que deben adelantar las entidades públicas para implementar los estándares tecnológicos que permitan optimizar su gestión, así como en las acciones más relevantes que permitan a las entidades públicas garantizar su rol como generadoras de soluciones a necesidades y problemáticas públicas. Este proceso de transformación digital debe tener como soporte el marco institucional del sector TIC, a la cabeza de MinTIC. Además, este ministerio procurará el acceso a las TIC por parte de la población.

Así mismo, MinTIC debe fortalecer su rol técnico sectorial, al brindar los lineamientos de política, la definición de estándares, la infraestructura y los servicios de condiciones técnicas uniformes que habiliten esta transformación digital de manera ordenada. Se tendrán en cuenta los indicadores de bienestar de la OCDE para la medición y monitoreo del impacto de la transformación digital en el bienestar de los colombianos.

#### 2) **Promover la digitalización y automatización masiva de trámites**

Con el fin de simplificar y facilitar la relación de los ciudadanos con el Estado, el Decreto 1008 de 2018 define un marco de trabajo integral para guiar a las entidades públicas nacionales y territoriales hacia un aprovechamiento efectivo de las TIC. Sin embargo, aún es necesario construir y adoptar, por medio de una directiva presidencial, un manual de implementación que defina los lineamientos, estándares y acciones que deben ejecutar los sujetos obligados de dicha política. Este manual debe incluir en sus principios y lineamientos la obligatoriedad de la digitalización y automatización para todos los trámites nuevos.

La digitalización masiva del sector público incorporará la aplicación de estándares y buenas prácticas internacionales más recientes relacionadas con seguridad y privacidad de la información. Para ello, el Gobierno nacional, por medio de MinTIC, ha impartido lineamientos para que las entidades del Estado avancen en la implementación del modelo de seguridad y privacidad de la

información, el cual presenta un estándar para que las entidades puedan gestionar de manera segura sus activos de información. Por otra parte, en colaboración con el DAFP y la Secretaría de Transparencia, se desarrolló la *Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas*, la cual incluye la identificación, valoración y gestión de los riesgos de seguridad digital.

Para desarrollar este objetivo, se requiere la implementación e integración de los servicios ciudadanos digitales, (carpeta ciudadana, autenticación electrónica e interoperabilidad de los sistemas del Estado), de forma paralela a la definición y adopción de estándares tecnológicos, junto con un marco de arquitectura TI que haga más eficiente y articulado el uso de la tecnología. Todo lo anterior, por medio de la aplicación de esquemas de seguridad digital<sup>17</sup>, concepto mediante el cual el Gobierno nacional cambia el enfoque tradicional de abordar la ciberseguridad y la ciberdefensa. Este es un concepto integral, mediante el cual se involucra activamente a todas las partes interesadas y se asegura una responsabilidad compartida entre estas para identificar, gestionar, tratar y mitigar los riesgos en el entorno digital.

Adicionalmente, es muy importante la generación de capacidades institucionales en la administración pública, que permitan asumir la transformación digital; con ese propósito, se fortalecerá el rol del director de sistemas de información (CIO, por sus siglas en inglés) en las entidades, como persona responsable de la estrategia de transformación digital, según lo delinea el Decreto 415 de 2017. En materia de seguridad digital, se fortalecerán los siguientes roles: (1) enlace sectorial en seguridad digital, como lo delinea el Decreto 1499 de 2017, y (2) oficial de seguridad a cargo de la adopción e implementación de estándares y buenas prácticas en materia de seguridad y privacidad de la información.

Para habilitar la digitalización y automatización de trámites, MinTIC, en conjunto con la instancia de coordinación para la transformación digital, liderará el fortalecimiento técnico y operativo de la solución de interoperabilidad que permita el intercambio de información entre todas las entidades del sector público y que contemple el uso de alternativas tecnológicas avanzadas y buenas prácticas internacionales.

El uso prioritario de la nube (*cloud first*) hace parte de los lineamientos del Marco de Referencia de Arquitectura de TI de MinTIC. Sin embargo, su adopción por parte de las entidades aún no se ha consolidado, por lo que se requiere que MinTIC, en conjunto con la instancia de coordinación para la transformación digital, adelante estrategias para su fomento. En este sentido, se identificarán y removerán las barreras de conocimiento y de gestión que impidan la evolución de la gestión de TI hacia modelos relacionados con infraestructura, *software* y plataforma como servicio.

---

17 De acuerdo con los lineamientos del documento CONPES 3854 de 2016.

### 3) Diseñar e implementar planes de transformación digital en las entidades públicas del orden nacional

Cada entidad pública del orden nacional elaborará un plan de transformación digital con un horizonte de cinco años<sup>18</sup>. Los lineamientos generales para la elaboración de estos planes serán diseñados por la instancia de coordinación para la transformación digital, con el apoyo de MinTIC. Estos planes incorporarán, como mínimo, el uso de tecnologías emergentes y disruptivas, como los registros distribuidos (por ejemplo, *blockchain*, analítica de datos, inteligencia artificial, robótica e Internet de las cosas). El diseño de los planes debe enfocarse en resolver grandes retos que enfrenta el sector público. La instancia de articulación para la transformación digital definirá proyectos de aplicación de las herramientas mencionadas en asuntos de alto impacto y alta velocidad de implantación, como la administración de tierras, la historia clínica electrónica interoperable, el expediente judicial digital, el registro único nacional de tránsito (RUNT), un registro unificado de subsidios y los registros de salud. Los planes de transformación digital estarán en el marco del Decreto 1008 de 2018, la Política Nacional para la Explotación de Datos (*big data*) (documento CONPES 3920 de 2018) y la Política Nacional de Seguridad Digital (documento CONPES 3854 de 2016).

Uno de los asuntos de alto impacto para ser transformados digitalmente es la administración tributaria. Por esta razón, la DIAN diseñará y ejecutará un plan de modernización tecnológica que incluya, en primer lugar, la creación y fortalecimiento de capacidades transformacionales, como buenas prácticas en gestión de proyectos, construcción y mantenimiento de arquitectura empresarial, y gestión del cambio organizacional. En segundo lugar, se actualizarán los sistemas de información para garantizar su alineación con los requerimientos normativos y las necesidades misionales de la entidad. Como tercer componente de este plan, se aprovechará el potencial de tecnologías disruptivas, como analítica, computación en la nube, robótica, inteligencia artificial y registros distribuidos (tipo *blockchain*), para soportar la gestión estratégica de la información como recurso clave para aumentar la eficiencia y efectividad de los procesos tributarios, aduaneros y cambiarios. El proceso de modernización de la DIAN estará soportado de manera transversal por el fortalecimiento de elementos habilitadores que incluyan la seguridad de la información, la calidad de los datos, la continuidad del servicio y el diseño de servicios electrónicos que faciliten el cumplimiento de obligaciones por parte del ciudadano.

Por otra parte, existe un alto potencial en el uso de tecnologías de información para la lucha contra la corrupción. Por esta razón, la Secretaría de Transparencia fortalecerá el Observatorio de Transparencia, con la participación de sectores de la sociedad, como la administración pública, academia, gremios, industria, líderes sociales y movimientos ciudadanos, con el fin de promover la eficiencia administrativa en el uso de los recursos públicos, dentro del marco de un ejercicio de construcción colaborativa y participativa. Para lo anterior, se atenderán las mejores prácticas

18 Esto, teniendo en cuenta que el *hype cycle* de Gartner ubica las tecnologías emergentes necesarias para la transformación digital (IoT, *blockchain*, drones comerciales, asistentes virtuales, etc.) como disponibles en etapa productiva entre los primeros dos y cinco años (<https://www.gartner.com/smarterwithgartner/5-trends-emerge-in-gartner-hype-cycle-for-emerging-technologies-2018/>).

y recomendaciones internacionales, para establecer mediciones objetivas que permitan construir, implementar y vigilar las políticas públicas, y facilitar al Gobierno nacional la toma de decisiones frente al uso de los recursos. Esto implicará el uso de tecnologías disruptivas; en especial, el aprovechamiento de datos abiertos, *big data* y técnicas de análisis de datos.

La ejecución de la política de Gobierno Digital requiere que las entidades públicas adopten tecnologías contando con la mejor oferta técnica y económica del mercado y con la suficiente rapidez, de manera que se implementen ágilmente las soluciones, y que el beneficio de las mismas sea trasladado al ciudadano en corto tiempo y dinamice de esta manera el mercado. Para esto, Colombia Compra Eficiente, en coordinación con MinTIC, actualizará los instrumentos de agregación de demanda para la compra pública de TI, al incorporar aquellos modelos de servicio y tecnología que aún no están incorporados.

#### **4) Promover la masificación de la factura electrónica**

La factura electrónica ofrece beneficios al gobierno para el control tributario y a las empresas como mecanismo de financiación (BID, 2018). Aunque el desarrollo de la factura electrónica ha hecho parte del trabajo de la DIAN y MinCIT, aún no se ha consolidado su operación. Es necesario que la DIAN, en coordinación con las entidades que corresponda, cree el modelo de validación y autorización apoyado por proveedores, una solución gratuita para que las Mipymes puedan generar facturas electrónicas, los servicios electrónicos para que los ciudadanos realicen los trámites relacionados y la plataforma de negociación de estos documentos.

El rediseño de procesos y procedimientos debe generar mejoras de eficiencia en la gestión de las entidades, que deben materializarse en la optimización de recursos humanos, tecnológicos y financieros.

#### **5) Definir e implementar la infraestructura de datos para generar valor social y económico**

Los datos tienen valor económico y social como insumos para generar mayor eficiencia y crecimiento económico. El DNP definirá la infraestructura de datos (conjunto de recursos compartidos y dinámicos) que habilite la provisión permanente de datos para la gestión pública y para la generación de valor social y económico, para que posteriormente la instancia de coordinación para la transformación digital<sup>19</sup> coordine esfuerzos con las entidades correspondientes para su implementación.

La infraestructura de datos tendrá un esquema de aseguramiento de la calidad, almacenamiento, consulta e intercambio de información clave del sector público, en un marco de interoperabilidad que establezca mecanismos para aprovechamiento eficaz de dicha infraestructura. Este esquema incluirá los datos, las instituciones, la tecnología, los estándares, las políticas, los procesos y un

---

19 Mencionada en la primera estrategia de esta línea.

marco de gobernanza que defina modelos de actualización y mantenimiento (The Open Data Institute & The Royal Statistical Society, 2015), medición de brechas y necesidades, así como la regulación para su vigilancia, uso y compartición por todos los actores sociales y económicos (Headd, 2015).

La infraestructura de datos gestionará información confiable, estandarizada, interoperable, usable y segura; además, proveerá las condiciones para su aprovechamiento, y garantizará el derecho de acceso a la información pública, actualización, necesidades de cooperación público privada y garantía de no afectación de datos personales, reservados o clasificados, así como el respeto a la propiedad intelectual.

## b. Promover el desarrollo y gestión del talento para la transformación digital

### 1) Promover la gestión integral del talento humano para el mercado de la economía digital

La digitalización de la economía plantea la necesidad de medir brechas y actualizar las competencias de la fuerza laboral. MinEducación fortalecerá el sistema educativo para que las habilidades requeridas en los trabajos del futuro sean incorporadas en las orientaciones curriculares desde los diversos niveles educativos.

La formación desarrollará habilidades con menor probabilidad de ser automatizadas, incluyendo prioritariamente las cognitivas de alto nivel, las habilidades asociadas al desarrollo tecnológico, entre ellas la programación de dispositivos electrónicos (con programas como “code for kids”), y formación en áreas de matemáticas, ciencia y tecnología. Adicionalmente, se revisará el desarrollo de habilidades en diseño para la innovación y habilidades socioemocionales relacionadas con trabajo colaborativo, adaptabilidad, multiculturalidad y emprendimiento. Esto es de particular relevancia, dado que, en general, en América Latina se observa que el 70% de las empresas formales dicen necesitar algún tipo de capacidad digital entre sus trabajadores (OCDE, Manpower & ANDI, 2019).

MinEducación, en conjunto con CPE, impulsará la transformación de las prácticas de enseñanza a través del desarrollo de competencias tecnológicas, pedagógicas, comunicativas, investigativas y de gestión, por medio del desarrollo de competencias docentes para la enseñanza y el aprendizaje, de cara a la transformación digital y el fortalecimiento del uso pedagógico de los contenidos educativos digitales; especialmente, aquellos relacionados con las áreas de matemáticas, ciencia y tecnología y para la programación de dispositivos electrónicos. Esto implica que previamente se consolide un programa de formación docente que genere las capacidades para afrontar este entorno de enseñanza y aprendizaje, de cara a la transformación digital.

El SENA incorporará soluciones para la reconversión o adaptación laboral de personas adultas al nuevo mercado laboral.

## 2) Realizar el ajuste normativo para el nuevo entorno laboral digital

MinTrabajo liderará el ajuste de las normas laborales y de seguridad social<sup>20</sup>, en el cual se contemplará la necesidad de favorecer las oportunidades laborales y gestionar los posibles efectos sobre el esquema de seguridad social que se presentan por el surgimiento de empresas conectadas colaborando remotamente con trabajadores autónomos y profesionales independientes a través de plataformas (BID, 2018). Igualmente, contemplará el teletrabajo, trabajo virtual, el uso de TIC en los procesos de contratación (*v. gr.* uso de firma electrónica para la firma de contratos, exámenes médicos de ingreso, visitas domiciliarias), el trabajo temporal o por horas, la vinculación de practicantes, la validación de títulos obtenidos en el exterior y la contratación de talento extranjero, y se alineará con el ajuste normativo de otros sectores que tengan competencia en estos temas.

### c. Impulsar la transformación digital sectorial

#### 1) Construir una política de Estado para la transformación digital y la Cuarta Revolución Industrial

La transformación digital y la cuarta revolución industrial implican tres grandes retos: (1) distribuir los beneficios de las disrupciones tecnológicas de una manera más justa que las tres revoluciones anteriores; (2) contener las externalidades que son inevitables —en términos de los riesgos y los daños que ellas pueden causar—, y (3) asegurar que las tecnologías emergentes empoderen a las personas.

La instancia de coordinación para la transformación digital promoverá un debate de múltiples partes interesadas, que incluya a líderes, diseñadores, emprendedores, académicos, formuladores de política y ciudadanos, con el fin de construir una política de Estado de largo plazo que trace el camino para que Colombia enfrente los desafíos de la Cuarta Revolución Industrial, tanto para el sector público como para el privado. Esta política de Estado debe lograr los siguientes objetivos específicos:

- Identificar las oportunidades que presentan las tecnologías disruptivas para resolver los problemas del país y cómo se puede avanzar como sociedad.
- Alcanzar un entendimiento de los desafíos y riesgos que la sociedad debe enfrentar en el corto, mediano y largo plazo.
- Construir una visión colectiva del país que se quiere y se necesita para enfrentar los cambios que vienen con esta revolución.
- Trazar una hoja de ruta en diferentes dimensiones para avanzar en sentar las bases para construir una sociedad digital.

---

20 La línea F “Trabajo decente” del Pacto por la equidad desarrolla estos ajustes.

- Construir las políticas públicas específicas de educación y aprendizaje, ciencia y tecnología, empresas y trabajo, sociedad y cultura, y realizar los cambios necesarios en la administración pública para aprovechar las oportunidades y mitigar los riesgos identificados.
- Crear la conciencia en todos los ámbitos de la sociedad colombiana de que es inminente enfrentar este cambio profundo que transformará las bases socioeconómicas del país, para lograr que se establezca como propósito de la sociedad, para el bienestar de los ciudadanos.
- Aprovechar las herramientas de la economía naranja para incentivar el acceso y la apropiación acelerada de las nuevas tecnologías; en particular, por parte de los más jóvenes.

## 2) Promover la transformación digital del sector productivo

La industria 4.0 impone retos al sector productivo y la sociedad en general. En esta sección se establecen unos lineamientos generales para la adopción de tecnologías por parte del sector productivo en el marco de la cuarta revolución industrial. En la línea B “Transformación empresarial”, del Pacto por el emprendimiento, se ahonda en las estrategias específicas para lograr la transformación digital productiva.

- Tendrá en cuenta tres marcos de referencia: (1) los principios y metodologías de la Política Nacional de Desarrollo Productivo (documento CONPES 3866 de 2016); (2) los lineamientos en materia de seguridad digital de la Política Nacional de Seguridad Digital (documento CONPES 3854 de 2016), y (3) los lineamientos de la Política Nacional de Explotación de Datos (CONPES 3920 de 2018).
- Las estrategias de adopción de tecnologías digitales por parte del sector productivo deben partir de un diagnóstico preciso de las necesidades de las empresas. De esta forma, MinCIT, en coordinación con MinTIC, diseñará estrategias diferenciadas para remover barreras tecnológicas y promover el comercio electrónico, de acuerdo con el tamaño, sector económico, madurez digital y tendencias tecnológicas, entre otras.
- Las estrategias también deben tener en cuenta un enfoque diferenciado de desarrollo empresarial, entendiendo las distintas necesidades si se trata de empresas que provienen de mercados tradicionales (no digitalizados) o de empresas nativas digitales, cuando el modelo de negocio está sustentado en plataformas digitales (mercados de dos caras) o involucra la oferta de servicios digitales.
- Se diseñarán estrategias diferenciadas de acuerdo con la capacidad y potencial de transformación digital de cada sector económico y región. Los esfuerzos de política pública se enfocarán en remover barreras para la adopción de tecnologías digitales en aquellos sectores y regiones que se encuentren menos evolucionados en el entorno digital.
- MinTIC, de la mano del SENA y de iNNpulsa, fomentará el emprendimiento de base tecnológica y creativa, para acelerar la adopción de nuevas tecnologías e impulsar la innovación a nivel sectorial.

### 3) Promover el comercio electrónico

Para favorecer el uso y la apropiación del comercio electrónico, MinCIT, en coordinación con la Consejería Presidencial para la Innovación y la Transformación Digital y MinTIC, diseñará estrategias y lineamientos diferenciados para remover barreras tecnológicas, económicas, socioculturales y regulatorias teniendo en cuenta el tamaño, sector económico, madurez digital y tendencias tecnológicas sectoriales, entre otras.

Las estrategias y lineamientos para favorecer el uso y la apropiación del comercio electrónico se construirán teniendo en cuenta los siguientes principios:

- Facilitación de la comercialización de bienes y servicios a través de Internet y de forma electrónica.
- Simplificación de trámites relacionados con comercio electrónico.
- Fomento del desarrollo de las redes de pago de bajo valor.
- Promoción del acceso de nuevos agentes al sistema de pagos electrónicos y transferencias.
- Promoción del comercio electrónico transfronterizo.
- Impulso al desarrollo armónico del comercio electrónico con la normativa aduanera.
- Promoción de la transformación del sector postal en el contexto de la digitalización y las tendencias del comercio electrónico.
- Adopción de estándares para el comercio electrónico.
- Aplicación y aprovechamiento de estándares, modelos, normas y herramientas que permitan la adecuada gestión de riesgos de seguridad digital.

### 4) Herramientas avanzadas de gestión de información para la solución de problemas sectoriales que afectan directamente a la población

Herramientas avanzadas, como registros distribuidos (por ejemplo, *blockchain*), inteligencia artificial y explotación de datos masivos, generan mayor eficiencia en los procesos de las entidades públicas, pero estas herramientas también pueden aplicarse hacia afuera de la entidad para solucionar de manera más directa y eficiente problemas que afectan a la población en general. De esta forma, desde las entidades públicas se puede apalancar la transformación digital para el beneficio de toda la sociedad. Se propone comenzar la implementación de estas herramientas en sectores de alto impacto y velocidad de despliegue, como la teleeducación, la telesalud y las soluciones para analizar la productividad de la tierra con base en imágenes satelitales.

Las entidades públicas, de todos los sectores, incorporarán en sus proyectos de inversión soluciones basadas en el uso de tecnologías emergentes y disruptivas, como los registros distribuidos (por ejemplo, *blockchain*), analítica de datos, inteligencia artificial, robótica e Internet de las cosas, que tengan potencial para transformar la vida de los ciudadanos.



## 5) Apoyar el desarrollo de la industria de las tecnologías de la información

La industria TI es un habilitante de la transformación digital sectorial. Para facilitar la generación de innovación y emprendimiento en la industria TI y promover su modernización tecnológica, MinTIC, en coordinación con las entidades que corresponda, establecerá mecanismos específicos, como esquemas de financiación conjunta entre los sectores público y privado; especialmente, para aquellas inversiones que representan un alto riesgo con potencial de crecimiento para la industria. Así mismo, MinTIC, en coordinación con las entidades que corresponda, identificará y removerá las barreras que obstaculizan el desarrollo de la industria a escala nacional, el aumento de la competencia, la inversión extranjera y el despliegue de grandes centros de datos, entre otros. La promoción de esta industria se focalizará en el desarrollo de herramientas (*software*, aplicaciones, etc.) que funcionen sobre Internet, que respondan a los estándares internacionales de calidad de *software* y que estén dentro de un esquema de trabajo conjunto entre el sector productivo y la industria TI para garantizar la pertinencia de los productos resultantes de la innovación.

## 6) Implementar una política nacional para desarrollar el sector espacial

Las tecnologías espaciales, y en particular las tecnologías satelitales, son un componente clave del ecosistema digital, ya que la amplia gama de aplicaciones de estas tecnologías, tanto civiles como militares, permite fortalecer aspectos como la conectividad de alta velocidad, el conocimiento del territorio y de los recursos naturales (observación de la Tierra) y la navegación (sistemas globales de navegación satelital), lo cual redundará en una mayor competitividad para los países. Además, la tendencia mundial en el tema espacial también muestra que la inversión privada encuentra en estas tecnologías un campo cada vez más amplio y atractivo, hasta tal punto de que la OCDE ha acuñado el término “economía espacial” para referirse a las actividades productivas de este sector (OCDE, 2014b; OCDE, 2016).

En vista de la importancia del tema espacial para el crecimiento económico, la competitividad del país y la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación, el Gobierno nacional, en el marco de la Comisión Colombiana del Espacio, diseñará una política nacional para el desarrollo de este sector. Esta política debe plantear, al menos, los siguientes puntos: (1) revisar y plantear una estrategia de fortalecimiento del marco de gobernanza actual proponiendo medidas para su articulación con las políticas de productividad y competitividad del país, definiendo roles entre las entidades públicas y articulando los intereses de los sectores público y privado y la academia; (2) establecer una hoja de ruta para la identificación de potencialidades del país, basada en evidencia, que permita definir líneas estratégicas sobre las cuales el país podría orientar esfuerzos tanto públicos como privados; y (3) definir soluciones para reducir barreras y fallas de mercado que habiliten el emprendimiento y la inversión en el sector espacial, así como la adopción de estas tecnologías en todos los sectores de gobierno y en el sector productivo. El diseño de esta política se hará dentro del marco de la Política Nacional de Desarrollo Productivo (CONPES 3866 de 2016).

## d. Impulsar la transformación digital territorial

### 1) Promover la transformación digital de la administración pública territorial

Las entidades públicas territoriales (gobernaciones y alcaldías) fortalecerán su proceso de transformación digital al desarrollar las posibilidades del Decreto 1008 de 2018 de Gobierno Digital, para lo cual: (1) MinTIC promoverá y apoyará técnicamente la formulación de proyectos con enfoque de transformación digital en los territorios, y (2) se establecerán proyectos tipo que promuevan el desarrollo de los componentes de la política de Gobierno Digital, enfocados en cada uno de los habilitadores transversales de dicha política.

Lo anterior, procurando la generación de capacidades institucionales en la administración pública territorial que permitan asumir la transformación digital territorial a futuro.

### 2) Promover la ciberseguridad en los territorios

Con el fin de generar confianza en el entorno digital para los ciudadanos y favorecer el desarrollo de estrategias sobre seguridad digital en los territorios, de manera que se evite el mal uso de la información pública y de las personas, el Gobierno nacional, bajo coordinación de MinTIC, MinDefensa, la Policía Nacional y la Consejería Presidencial para la Innovación y la Transformación Digital, realizará asistencia técnica conjunta a los entes territoriales del país para que alcaldes y gobernadores desarrollen dichas estrategias e incluyan indicadores, políticas, programas y proyectos en materia de ciberseguridad en sus planes de desarrollo.

### 3) Definir lineamientos para construir territorios y ciudades inteligentes

Las administraciones territoriales impulsarán proyectos que desarrollen ciudades inteligentes con procesos apoyados en tecnologías e información, al promover la innovación y el desarrollo sostenible para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (DNP, 2018c). El DNP y MinTIC definirán lineamientos para materializar estas iniciativas.

### 4) Diseñar un modelo de cofinanciación







Cada entidad pública territorial priorizará las iniciativas de transformación digital de la administración pública teniendo en cuenta el entorno de desarrollo<sup>21</sup>, el impacto social y la sostenibilidad de la iniciativa. En los proyectos de ciudades y/o territorios inteligentes, los entes territoriales dispondrán de un modelo de cofinanciación del Gobierno nacional.

---

21 Según el modelo establecido por MinTIC en los resultados del Índice de Gobierno Digital Territorial 2017 (<http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-14714.html>).







Así mismo, se removerán barreras para que los entes territoriales puedan acceder a recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI) del Sistema General de Regalías, para proyectos que involucren TIC y transformación digital, al modificar la guía sectorial de programas y proyectos de CTeI. Esta estrategia en particular se desarrolla en la línea B “Transformación empresarial” del Pacto por el emprendimiento.

## 4. METAS










Indicadores de resultado						
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)	
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Transacciones digitales realizadas (T)	87.000.000	290.414.782			
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Porcentaje de entidades del orden nacional y territorial que identifican y valoran los riesgos de seguridad digital	11 %	90 %			

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Fomento del desarrollo de aplicaciones, <i>software</i> y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Trámites de alto impacto ciudadano transformados digitalmente (T)	0	34		 
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Fomento del desarrollo de aplicaciones, <i>software</i> y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Usuarios únicos del Modelo de Servicios Ciudadanos Digitales (T)	0	3.500.000		 

## Indicadores de producto

Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</b>	Fomento del desarrollo de aplicaciones, <i>software</i> y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Porcentaje de entidades del orden nacional con proyectos de uso de datos abiertos desarrollados	9 %	50 %		 
<b>Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</b>	Fomento del desarrollo de aplicaciones, <i>software</i> y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Porcentaje de entidades del orden nacional utilizando <i>software</i> público o cívico disponible en código abierto	1 %	60 %		 
<b>Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</b>	Fomento del desarrollo de aplicaciones, <i>software</i> y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Porcentaje de entidades públicas que utilizan habilitador de Arquitectura de Gobierno Digital	18 %	30 %		 

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## REFERENCIAS

- Accenture. (2016). *Disrupción digital: El efecto multiplicador de la economía digital*
- 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>
- ANDI. (2018). *Colombia un país digital*. Bogotá.
- BID & OCDE. (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>
- BID. (2017). *Economía digital en América Latina y el Caribe: Situación actual y recomendaciones*. Washington.
- BID. (2018a). *Factura electrónica: lecciones aprendidas de América Latina*. Washington.
- BID. (2018b). *El futuro del trabajo, perspectivas regionales*. Washington.
- Constitución Política de Colombia*. (1991). Bogotá: Legis.
- CPC. (2017). *Informe Nacional de Competitividad*. Bogotá.
- Czernich et al. (2011). "Broadband infrastructure and economic growth". *The Economic Journal*, 121(552), 505-532.
- DANE. (2017). *Encuesta de desarrollo e innovación tecnológica (EDIT)*. Bogotá.
- Decreto 1008 de 2018, por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*. Bogotá: Presidencia de la República. Recuperado de [https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-74903\\_documento.pdf](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-74903_documento.pdf)
- DNP. (2016). *El futuro del sector audiovisual en el marco de la convergencia tecnológica en Colombia*. Bogotá.
- DNP. (2017). *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%20vpublicaci%C3%B3n.pdf>

- DNP. (2018a). *Aproximación al impacto de la velocidad de Internet sobre el PIB per cápita*. Bogotá.
- DNP. (2018b). *Aproximación al impacto de las TIC en la desigualdad de ingresos en Colombia*. Bogotá.
- DNP. (2018c). *Colombia productiva y sostenible*. Bogotá.
- García-Zaballos & López-Rivas (2012). *Socioeconomic Impact of Broadband in Latin American and Caribbean Countries*. Inter-American Development Bank. Washington.
- GITEI. (2018). *Estudio de medición y evaluación de impacto de Computadores para Educar 2014-2018*. Universidad Nacional de Colombia.
- GSMA Intelligence. (2017). Recuperado de *Global Mobile Engagement Index (GMEI)*: <https://www.gsmainelligence.com/research/?file=e4549aeda553ac832ff9126c7d6c0861&download>
- Headd, M. (2015). *The Importance of Open Data to 21st Century Regulation*.
- Ley 1341 de 2009, por la cual se definen Principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la República. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-3707.html>
- Ley 1508 de 2012, por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la República, Diario Oficial 48.308 de 10 de enero de 2012.
- 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 49.538 de 9 de junio de 2015. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1753\\_2015.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html)
- MinTIC. (2016). Índice de Gobierno Digital-Nivel Territorial. Bogotá. Recuperado de <http://estrategia.gobiernoonlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-14714.html>
- MinTIC. (2018) Índice de Gobierno Digital-Nivel Territorial. Bogotá. Recuperado de <http://estrategia.gobiernoonlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-14714.html>
- OCDE, Manpower & ANDI (2019). *Hacia una América Latina 4.0: Cerrando la brecha de habilidades, Making Development Happen Series, Vol. 5, OECD Development Centre*, París. Documento borrador.
- OCDE. (2014a). *Recommendation of the council on digital government strategies*. París.
- OCDE. (2014b). *Space economy at a glance*. París.
- OCDE. (2015). *Data-driven innovation*. París.
- OCDE. (2016). *Space and innovation*. París.
- OCDE. (2018). *Digital government review of Colombia: towards a citizen-driven public sector, OECD digital government studies*. París.

- Rodríguez, Sánchez & Zúñiga. (2011). *Impacto del Programa Computadores para Educar” en la deserción estudiantil, el logro escolar y el ingreso a la educación superior”*. Universidad de los Andes-CEDE.
- Sánchez, Rodríguez & Márquez. (2012). *Long-term effects of computer use in schools: Evidence from Colombia*.
- The Open Data Institute & The Royal Statistical Society. (2015). *Data is Infrastructure*.
- UIT. (2010-2017). *Measuring the Information Society Report 2010-2017*. Recuperado de <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis2017.aspx>
- UK Government. (2015). *Making Data a Public Asset Through Infrastructure*.





# VIII

## PACTO POR LA CALIDAD Y EFICIENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS: AGUA Y ENERGÍA PARA PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL BIENESTAR DE TODOS

Los servicios de energía, agua y saneamiento están en la base del aumento de la productividad y del bienestar de los individuos.

### ODS RELACIONADOS





# INTRODUCCIÓN

Los servicios de energía, agua y saneamiento están en la base del aumento de la productividad y del bienestar de los individuos, pues habilitan casi todas las actividades productivas y sociales que realizan las familias y las empresas, y permiten llevar una vida saludable y de calidad. Sin embargo, hoy Colombia enfrenta grandes retos en eficiencia, calidad y costo de sus servicios públicos.

En el caso del servicio de energía, las necesidades crecen tan rápido como la exigencia de suplirlas con sostenibilidad económica, ambiental y social. Por eso, se debe aumentar la competencia de los mercados energéticos, diversificar las fuentes primarias de generación, facilitar la entrada masiva de energías renovables no convencionales, adoptar medidas técnicas habilitantes para acomodar la innovación, eliminar las barreras a la inversión y transacciones con recursos distribuidos y rediseñar esquemas de subsidios y aumento de cobertura. La regulación deberá simplificarse, y se deberán revisar las normas de acceso y operación de los mercados transaccionales.

Adicionalmente, los problemas de baja competencia en los mercados energéticos, la falta de condiciones para la entrada de negocios descentralizados y los cambios requeridos por la incorporación de nuevas tecnologías requieren acciones para adaptarse de forma apropiada a los nuevos retos y revisar los modelos y las estructuras de las cadenas de prestación del servicio.

Por su parte, el sector de agua avanzará en el diseño de estrategias orientadas a asegurar acceso al agua potable y saneamiento básico con calidad, bajo un enfoque regional. Así mismo, para el logro de la equidad se avanzará en la reducción de la ineficiencia en la prestación de los servicios en todo el territorio, acciones de educación ambiental y soluciones a los problemas de confiabilidad y oportunidad de la información, para generar mayor incidencia en la toma de decisiones y en el seguimiento de metas.

Por último, se definirán esquemas de gestión y supervisión adecuados al tamaño y condiciones específicas de cada sistema de acueducto y saneamiento, que incluirán desde gobernanza comunitaria hasta agrupaciones regionales, con participación de recursos privados y públicos. También, se desarrollarán la explotación sostenible de recursos hídricos subterráneos y la introducción de modelos de economía circular en la gestión del agua y tratamiento de residuos sólidos.

Este pacto se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): ODS 4: educación de calidad; ODS 6: Agua limpia y saneamiento; ODS 7: Energía asequible y no contaminante; ODS 10: Reducción de las desigualdades; ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles; ODS 12: producción y consumo responsable; ODS 16: paz, justicia e instituciones sólidas, y ODS 17: Alianza para lograr los objetivos.

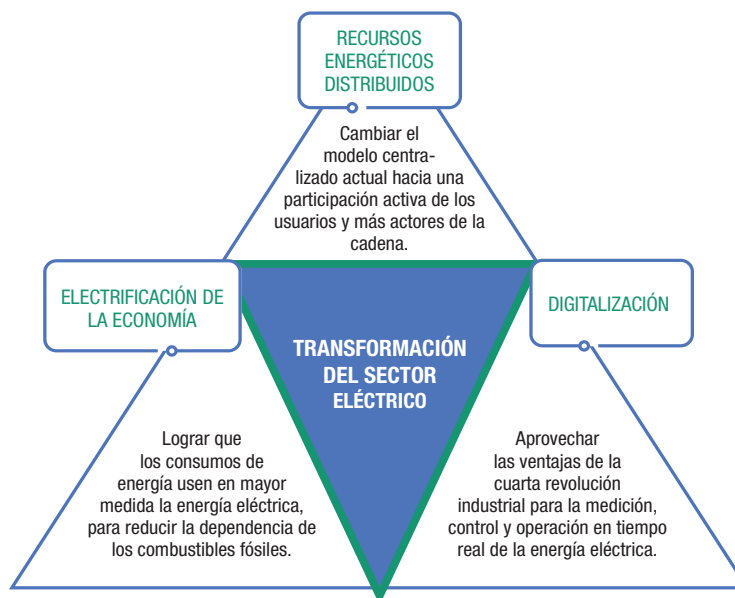
## A. Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo

La energía promueve el crecimiento económico, la productividad y la formación de capital humano. La formación eficiente de precios y la ampliación de cobertura del sector energético son cruciales para el crecimiento y la equidad. La diversificación de la generación, la introducción de competencia y la modernización de la arquitectura del sector energético impulsarán el emprendimiento y la innovación en los sectores productivos y en el mismo sector.

El sector eléctrico mundial se está transformando por la convergencia de tres tendencias tecnológicas: electrificación de la economía, recursos energéticos distribuidos y digitalización (gráfica VIII-1).

Los recursos energéticos distribuidos<sup>1</sup> (DER, por sus siglas en inglés) aportan valor al sistema y a los usuarios mediante la incorporación y el control de numerosos aportes energéticos, el balance de generación y la demanda local. La penetración de estos recursos por la convergencia tecnológica hará necesario modificar la arquitectura de mercado y de transacciones.

Gráfica VIII-1. Convergencia tecnológica y transformación del sector eléctrico



Fuente: elaboración propia a partir del informe del Foro Económico Mundial (WEF, 2017).

1 Los recursos energéticos distribuidos hacen referencia a la incorporación de nuevas tecnologías a la red local, tales como generación distribuida, almacenamiento, administración de la demanda (respuesta de la demanda y eficiencia energética), vehículos eléctricos conectados a la red y microrredes.

Con modernización, diversificación, mayor competitividad y una visión integrada de la planificación de todos los recursos, el sector dará acceso a energía en la calidad y cantidad requeridas por los usuarios con gestión eficiente de los recursos, tanto en el uso como en el consumo y en condiciones sostenibles para los territorios.

La transición del mercado energético hacia un modelo más competitivo, con más jugadores, descentralizado e innovador, iniciará con una misión para consolidar la diversificación de la matriz energética y la modernización del sector. Involucrará la participación de los actores y recomendará los cambios necesarios en el marco regulatorio, la arquitectura del sector y del mercado.

Paralelamente se avanzará en los temas siguientes: (1) complementariedad entre los sistemas eléctricos centralizados y descentralizados; (2) implementación de planes de eficiencia energética; (3) modernización de la institucionalidad hacia una regulación y vigilancia acordes a los nuevos servicios; (4) consolidación de la calidad de los sistemas de información a lo largo de la cadena de prestación de servicios energéticos; y (5) resolución de situaciones pendientes tales como el aumento de la cobertura, la focalización de los subsidios y el fortalecimiento de la institucionalidad del servicio de alumbrado público.

Por lo tanto, se deberá llegar a un nuevo sistema con apertura a esquemas de contratación de largo plazo, con mayores niveles de competencia, de tal manera que se facilite la introducción de nuevas tecnologías, con tarifas eficientes y una regulación más simplificada y amigable de la innovación.

## 1. DIAGNÓSTICO

La reforma de 1994 atrajo inversión, logró viabilidad sectorial, modernización empresarial y aumento de la cobertura, entre otras ventajas. Adicionalmente, los beneficios de la reforma incluyeron: (1) la mejora en el clima de negocios para invertir en todos los segmentos de la cadena (generación, transmisión, distribución); (2) la sostenibilidad financiera de las empresas; (3) la reducción de la deuda pública del Gobierno central para inversión en el sector; (4) la mejora de la calidad del servicio; y (5) el aseguramiento del suministro.

No obstante lo anterior, hay asuntos donde se requiere avanzar con celeridad: (1) precios de los energéticos y competitividad; (2) cobertura y calidad en la prestación del servicio; y (3) el rezago en la innovación tecnológica. Además, quedan temas pendientes por resolver en materia de equidad y cierre de brechas.

Con respecto a la competencia en el mercado de energía mayorista, la bolsa de energía no genera suficientes incentivos para la formación eficiente de precios, debido a rezagos en la información para las transacciones en tiempo real, el diseño actual para ajustar cambios en el despacho de generación y su vulnerabilidad ante el posible ejercicio de poder mercado (DNP, 2016a). Los contratos de suministro de electricidad no han promovido la competencia, por la no estandarización y la falta de información sobre precios y cantidades en el mercado bilateral. Estos contratos tienen problemas

de opacidad en la formación de precios, iliquidez y discriminación de precios según el agente interesado, además de diferenciación entre el precio de contratos para el mercado regulado y el no regulado (Jara, 2016). Adicionalmente, hoy existe una disparidad entre la información que entrega la demanda, la cual es totalmente abierta frente a la de la oferta, que es restringida.

En el mercado de gas combustible, las transacciones del mercado primario y secundario de gas natural, tanto de suministro como de transporte, se encuentran en proceso de maduración; el mecanismo de transacción y de gestión de la información aún se está consolidando y el número de participantes y de transacciones aún es limitado generando oportunidades para fortalecer este mercado.

Por otra parte, la regulación sectorial debe adaptar herramientas de Análisis de Impacto Normativo (AIN) que permitan estimar los impactos y los costos regulatorios de las diferentes medidas propuestas, la evaluación de resultados y su simplificación. Los protocolos de la operación del sistema de energía eléctrica no están preparados para gestionar miles de transacciones individuales en el nivel de distribución, integrarlas y permitir su monetización. La nueva arquitectura para gestionar las redes, asegurar su remuneración eficiente y las transacciones comerciales deberán permitir incorporar las innovaciones (DNP, 2016a).

La cobertura eléctrica fue del 97,02 %<sup>2</sup>. Quedan 431.137<sup>3</sup> viviendas sin servicio, de las cuales 223.688 se encuentran en zonas interconectables y 207.449 en Zonas No Interconectadas (ZNI). Para alcanzar la universalización del servicio se requieren inversiones cercanas a los 5 billones de pesos. La cobertura de gas combustible para 2017 fue de 9,29<sup>4</sup> millones de usuarios conectados por redes de gas natural, 2,12<sup>5</sup> millones de usuarios de Gas Licuado de Petróleo (GLP) por cilindro y 90.000 usuarios conectados a GLP por red. Aumentar esta cobertura requiere esfuerzos de focalización en los recursos de inversión para que sean orientados en función de las necesidades de los territorios y la población que aún no cuenta con servicios públicos de energía y gas. Es de destacar que actualmente cerca de 982.000 hogares cocinan con leña o carbón (CONPES 3934, 2018).

Existen fuentes de financiación con diversas reglamentaciones para un mismo propósito, no se examina la sostenibilidad de las soluciones y todavía no se contempla el uso de asociaciones público-privadas (APP) para atraer operadores privados (DNP, 2016b). Para ampliar la cobertura energética con recursos públicos se cuenta con el fondo de apoyo financiero para la energización de las zonas rurales interconectadas (FAER)<sup>6</sup>, el fondo de apoyo financiero para la energización de zonas no interconectadas (FAZNI)<sup>7</sup>, Plan Todos Somos PAZcífico<sup>8</sup>, fondo especial cuota de fomento de gas natural (FECFGN), obras por impuestos<sup>9</sup> y el Sistema General de Regalías (SGR). A la fecha solo se

2 Sistema de Información Eléctrico Colombiano (SIEL).

3 PIEC 2016-2020.

4 Información tomada de la página de MinEnergía.

5 UPME, Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Gas Combustible.

6 Ley 1376 de 2010.

7 Decreto 1124 de 2008.

8 Documento CONPES 3847

9 Reforma Tributaria de 2016, las cuales se ejecutan en las zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC).

cuenta con participación privada en la expansión de cobertura a través de dos áreas de servicio exclusivo en San Andrés y Amazonas, por lo que se han explorado otras alternativas para la incorporación de capital privado y planes de inversión por los prestadores del servicio (DNP, 2016c), lo que motiva también la necesidad de evaluar la institucionalidad que apoya estas nuevas estrategias.

La cantidad, calidad y duración diaria de la prestación del servicio son parte imprescindible de la política del acceso; garantizar estos aspectos requiere un proceso de transición en el que se dé una maduración del servicio energético. Dicha transición se debe dar a través de “rangos de prestación del servicio” que permitan alcanzar grados adecuados y sostenibles de cobertura (Banco Mundial, 2015); especialmente, para las zonas que no cuentan con servicio.

En el caso de energía eléctrica, el 81 % de usuarios recibieron subsidios que requirieron recursos por 2,4 billones de pesos durante 2017, y se proyecta que para los próximos cuatro años se requieran 8,5 billones de pesos<sup>10</sup>. Frente al gas combustible, en el último cuatrienio la suma alcanzó 2,11 billones de pesos en subsidios de gas natural por redes y 203.000 millones de pesos para GLP. Los subsidios han venido creciendo por ampliación de cobertura y desactualización en la estratificación, lo que incide en la focalización.

Por otra parte, la reforma tributaria de 2016 y el Decreto 943 de 2018 de MinEnergía definieron los mecanismos de cobro y destinación del impuesto de alumbrado público y permitieron un mayor desarrollo tecnológico de este servicio, pero falta fortalecer su regulación.

La distribución del consumo energético del país se concentra en el sector transporte, con el 39,8 %, seguido por el sector industrial, con el 26,39 %, y el sector residencial, con el 16 %. Se ha identificado que los hogares consumen el 30 % más de electricidad por uso de equipos ineficientes y malas prácticas, así como potenciales ahorros de energía del 42 % en edificaciones del Gobierno Nacional, y del 30 %, en procesos industriales. Se estima que si se consigue implementar medidas de eficiencia energética se puede lograr un ahorro del 30 % para 2050 del consumo total energético respecto al escenario base (UPME, 2016).

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

Teniendo en cuenta el marco de política mundial establecido en los ODS, la competitividad de los mercados energéticos que requiere el país para soportar el crecimiento económico, y las necesidades en materia de cierre de brechas en el acceso a energéticos, la línea de la energía que transforma estará enfocada en: (1) la modernización de los mercados actuales y promoción de la innovación; (2) la promoción de la competencia y del desarrollo de negocios descentralizados; (3) la mejora de la regulación y vigilancia en los mercados energéticos; y (4) el cierre de brechas en cobertura de energéticos. Para lograr estos objetivos, se plantea una serie de estrategias, desarrolladas en las siguientes secciones.

10 MinEnergía, proyecciones 2018-2022.

## a. Objetivo 1. Modernización de los mercados actuales y promoción de la innovación

### 1) Misión para la modernización de los mercados actuales y promoción de la innovación

MinEnergía convocará una misión para definir la hoja de ruta de la transición energética que incluya los cambios de arquitectura del mercado eléctrico y de funcionamiento de las entidades sectoriales, así como su articulación con otros sectores<sup>11</sup>. La misión recogerá los resultados de los estudios y avances en materia de transición energética y reformas institucionales, vinculará los diferentes actores de cada sector y recomendará los elementos fundamentales que Colombia debe introducir o transformar para tener un mercado que incorpore dinámicamente los avances tecnológicos y sea más eficiente, competitivo, confiable y equitativo. De manera paralela, MinEnergía y sus entidades adscritas irán avanzando en temáticas críticas, como son: transparencia en la formación de precios, medición avanzada, eficiencia energética, eliminación de barreras para la participación de la demanda e introducción y masificación de las fuentes no convencionales de energía renovable FNCER.

### 2) Digitalización de datos sectoriales, ESCOS, AMI y servicios complementarios

Deberá avanzarse en la definición del enfoque de gobernanza de datos sectoriales que viabilice un mercado de datos armónico entre el usuario y los demás actores, que vaya articulado a la penetración de la infraestructura de medición avanzada (AMI, por sus siglas en inglés), así como a la digitalización para los otros usos que se deriven de este nuevo mercado (Pacto por la transformación digital).

Para promover la competencia se debe migrar a un sistema donde los agentes y el público en general puedan conocer en tiempo real los datos del mercado y las transacciones, a fin de que les sea posible optimizar sus decisiones.

Desde el Gobierno nacional se apoyará el desarrollo de modelos de empresas de servicios energéticos, conocidas como Energy Service Companies (ESCO), y se promocionará el acceso a recursos financieros para implementar medidas de Eficiencia Energética (EE) en los sectores de la economía (Pacto por la sostenibilidad).

MinEnergía y sus entidades adscritas definirán estrategias que, apoyados en AMI, proporcionen más información y mejor calidad en la prestación del servicio, junto con políticas para la promoción, educación y cultura de buen uso de la energía y del comportamiento de los usuarios frente a conductas no adecuadas en la prestación del servicio.

---

11 Recomendación del Consejo Nacional de Planeación.



La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) desarrollará un esquema de remuneración de los servicios complementarios, de manera que se propenda por la flexibilidad en la operación del sistema. Los servicios complementarios<sup>12</sup> son servicios y funciones que brindan seguridad, calidad y eficiencia en el suministro de energía eléctrica. El impulso a este mercado puede incluir mecanismos para incrementar la oferta de estos servicios y la promoción del uso de nuevas tecnologías para la conexión de fuentes de generación con características más dinámicas y la participación de los recursos energéticos distribuidos que se describen más adelante.

### 3) Medidas habilitantes para la promoción de recursos energéticos distribuidos (DER)

La CREG hará una revisión de la cadena de la prestación de los servicios públicos de energía y gas combustible, con el fin de que exista la posibilidad de la inclusión de nuevas actividades y agentes, y promover la ampliación del ámbito de los usuarios no regulados y la liberalización de los regulados. Se evaluará el modelo de prestación del servicio de energía eléctrica y gas combustible, para determinar si es necesario adaptarlo a los nuevos participantes del mercado y su incorporación en la nueva estructuración de la cadena.

MinEnergía, la CREG y Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), en el marco de sus competencias, promoverán la participación de los DER en los mercados de energía, mediante mecanismos que puedan agrupar la flexibilidad ofrecida por los prosumidores<sup>13</sup> y convertirla en servicios para el mercado eléctrico. Se tomarán las acciones pertinentes a incorporar al Sistema Interconectado Nacional (SIN) los sistemas de almacenamiento de energía, aumentar la participación de la generación distribuida, el desarrollo de las microrredes y la participación de agentes agregadores como nuevos agentes de la cadena de prestación del servicio de energía eléctrica, así como la participación activa de la demanda. Estas normas deberán implementarse de manera coordinada y evitando prácticas que perjudiquen a los usuarios, lo que requiere esfuerzos para la coordinación de la operación de los sistemas operativos y comerciales de distribución local con los del mercado mayorista.

La regulación deberá introducir mecanismos que promuevan la descentralización y la digitalización, así como la participación de respuesta a la demanda y esquemas de tarifas horarias para fomentar formación de precios y la competencia de los mercados energéticos. Adicionalmente, la CREG avanzará en los análisis para la implementación de cambios como esquemas de precios que envíen señales de localización de inversión en FNCER, la promoción de recursos distribuidos<sup>14</sup>

12 Los servicios complementarios de red en Colombia incluyen la regulación primaria de frecuencia, la regulación secundaria de frecuencia (AGC), la regulación terciaria de frecuencia, el arranque autónomo, la generación de seguridad fuera de mérito y la regulación de tensión mediante gestión de reactivos.

13 Prosumidor: es la fusión de las palabras *productor* y *consumidor*, y empleada para referirse a usuarios que consumen y, a la vez, producen energía.

14 Recomendación del Consejo Nacional de Planeación.

y la remuneración de las redes de distribución con tarifas binomias<sup>15</sup>. Igualmente, MinEnergía adelantará los estudios y la revisión de resultados frente a la política de tarifas de áreas de distribución (ADD), teniendo en cuenta entre otros aspectos, su articulación con la política de promoción de los DER.

Para apoyar la conexión, el desarrollo de estos proyectos y agilizar los procesos de su formalización ante la UPME, se deberá fortalecer esta entidad permitiéndole contar con los recursos adecuados para el ejercicio de las nuevas funciones y de aquellas que se le han delegado, los cuales serán obtenidos directamente de los servicios a los agentes.

#### **4) Gestión eficiente de recursos energéticos**

La UPME se encargará de identificar las medidas necesarias para gestionar la información asociada al uso, ahorro y conservación de la energía, con el fin de adelantar acciones en materia de eficiencia energética y focalizar los esfuerzos de ahorro y sustitución tecnológica de los diferentes sectores de la economía. Esta información será de carácter público y servirá como insumo para acceder a recursos para el desarrollo de proyectos de eficiencia energética.

El Fondo de Energías no Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE) será constituido en un patrimonio autónomo que incorporará recursos adicionales del FAZNI provenientes de (1) fuentes externas (donaciones y créditos con la banca multilateral); y (2) aportes de los sectores de producción primaria que apalanquen proyectos de FNCER y eficiencia energética.

A través del FENOGE, MinEnergía podrá promover la realización de auditorías energéticas en todos los sectores productivos de país; las primeras entidades en implementar estas acciones serán las entidades del sector oficial. MinEnergía, o la entidad que este delegue, apoyará el desarrollo de proyectos de eficiencia energética con recambio tecnológico en iluminación y electrodomésticos para mejorar los consumos de los usuarios de menores ingresos, alineado con los objetivos en materia de manejo de residuos (Pacto por la sostenibilidad). Como parte de esta estrategia, se iniciará con el Programa de Eficiencia Energética en el Caribe. También estructurará un programa de sustitución de leña y carbón por GLP, en coordinación con el programa de estufas eficientes y huertos leñeros liderado por el MinAmbiente (Pacto por la sostenibilidad).

Así mismo, el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas (IPSE) promoverá el uso de energías limpias para generación eléctrica, proyectos de sustitución de diésel por GLP, y las demás medidas encaminadas al uso eficiente de los recursos energéticos disponibles en los territorios.

Adicionalmente, MinEnergía, a través del FENOGE, promoverá proyectos de sustitución de carbón por energéticos más limpios para usuarios industriales y comerciales. MinEnergía y la UPME avanzarán en el etiquetado energético con la ampliación del número de aparatos y equipos

---

15 Se entiende por tarifas binomias las que remuneran por separado el componente de energía (kWh) y el componente de potencia (kW).

que hoy cuentan con esta etiqueta, así como la incorporación de información que permita a los usuarios comparar el ahorro de energía con otros de aplicación similar.

En alumbrado público<sup>16</sup>, MinEnergía y sus entidades adscritas actualizarán la normativa y regulación pertinentes a impulsar la migración tecnológica, mediante la incorporación de proyectos de iluminación con FNCER, el uso de equipos eficientes y la exigencia de interventorías a la prestación del servicio de alumbrado público. Estas medidas se acompañarán de mecanismos para que los territorios cuenten con apoyos a la estructuración de APP de alumbrado público y contratos tipo para la negociación de la compra de energía eléctrica.

## b. Objetivo 2. Promoción de la competencia y del desarrollo de negocios descentralizados

### 1) Mercado de contratos y plataformas transaccionales

La CREG continuará la consolidación e implementación de mercados anónimos y estandarizados, y avanzará en el desarrollo de mecanismos como las transacciones de futuros de energía y las plataformas de transacciones estandarizadas, que logren la transparencia, anonimato, liquidez y gestión eficiente del riesgo. La CREG establecerá las herramientas para evaluar que estos objetivos se cumplan<sup>17</sup>.

En el sector de gas natural, la CREG promoverá herramientas y mecanismos que mejoren la liquidez, la formación de precios a diferentes plazos, la flexibilidad de contratación en el corto plazo, la cobertura a las fluctuaciones de precios y la coordinación de los momentos de contratación de suministro y transporte.

Así mismo, la CREG revisará las condiciones de integración vertical, horizontal y demás relaciones entre los agentes de los diferentes sectores de energéticos que puedan incidir en la promoción de la competencia, causar opacidad en las transacciones del mercado y generar barreras para el acceso a la infraestructura o el suministro. Como resultado de este ejercicio, la CREG podrá hacer uso de sus facultades establecidas en el artículo 73.13 de la Ley 142 de 1994.

El Gobierno nacional facilitará la participación de más jugadores en la prestación de los servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias, y considerará a aquellas empresas que adelanten otras actividades diferentes de la prestación de servicios públicos domiciliarios, siempre y cuando no se configuren conflictos de interés ni posibles posiciones dominantes.

16 De acuerdo con el Decreto 943 de 2018, el servicio de alumbrado público se presta con el fin de dar visibilidad al espacio público, bienes de uso público y demás espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o distrito, para el normal desarrollo de las actividades.

17 Recomendación Consejo Nacional de Planeación.

## 2) Gestión de la información empresarial sectorial

La información usada y generada por las entidades del sector como la ANH, la UPME y la CREG deberá coordinarse en un esquema de arquitectura empresarial sectorial que permita, entre otros, unificar la información para el balance de hidrocarburos, para la planeación, toma de decisiones y para la interoperabilidad con los sistemas de información de las entidades públicas; entre ellos, el sistema de cuentas nacionales administrado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). MinEnergía fortalecerá el Sistema de Información de Combustibles (SICOM) mediante la consolidación del módulo de Gas Natural Vehicular (GNV), incluso de autogás, entre otros, y la mejora de las herramientas para el control y seguimiento de los agentes de la cadena de distribución de combustibles.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), con el acompañamiento del DANE, en el marco del sistema estadístico nacional, desarrollará las herramientas necesarias para el fortalecimiento de la calidad de la información que es reportada por los prestadores al Sistema Único de Información (SUI).

## c. Objetivo 3. Mejora de la regulación y vigilancia en los mercados energéticos

### 1) Modernización institucional

La regulación debe ser flexible y abierta para permitir la experimentación y apoyar el surgimiento de modelos de negocios innovadores y disruptivos. Para ello, deberá modernizar sus procesos y generar un canal más abierto y dinámico a los trámites regulatorios, y ajustar la estructura administrativa para focalizar y priorizar la toma de decisiones regulatorias (Pacto por el emprendimiento).

De la mano de los nuevos desarrollos regulatorios, deben tomarse medidas de fortalecimiento institucional que faciliten la coordinación entre las diversas entidades del Estado responsables del cumplimiento del artículo 365 de la Constitución Política. Así mismo, deberán proveerse al Gobierno nacional facultades que le permitan liderar dichas acciones de coordinación e intervención, lo que implica poner en el centro, en todo momento, la continuidad de la prestación del servicio y la protección de los usuarios.

Entre estas medidas se deben robustecer el financiamiento, la solidez y la sostenibilidad del fondo empresarial de la SSPD, como instancia que respalda y garantiza la continuidad del servicio sin generar exposición fiscal. Lo anterior, en la medida en que, con la participación predominante del sector privado en la prestación de servicios públicos, se debe contar con instancias que mitiguen la afectación de la continuidad del servicio en el evento de que dichos actores, por circunstancias de cualquier tipo, pierdan la capacidad (entre estas, las financieras) o la idoneidad para la prestación

del servicio. Así mismo, la CREG deberá definir las reglas para el mecanismo de atención a los usuarios cuando dichas situaciones se presenten a través de prestadores de última instancia.

Con la evolución del mercado, la modernización del país y el crecimiento de la economía, se debe contar con entornos regulatorios más dinámicos, que no solo anticipen y mitiguen riesgos, sino que respondan con prontitud y contundencia ante las circunstancias que amenacen la continuidad de la prestación del servicio y puedan afectar a los usuarios.

Con el fin de que se pueda reaccionar oportunamente ante riesgos en la prestación del servicio que afecten de forma sistémica el funcionamiento de los mercados, es preciso consolidar el proceso de vigilancia y control a través de la conformación de un grupo interno en la SSPD que realice un seguimiento permanente a la operación de los agentes y mercados de energía y gas.

Adicionalmente, la SSPD deberá fortalecer su capacidad técnica, sancionatoria y de vigilancia del desempeño operativo y financiero de las empresas reguladas, y dar las señales para evitar el incumplimiento de la regulación, complementando estas acciones con el ajuste en el valor para las sanciones hoy previstas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994, cambiando su valor de hasta 2.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), aplicados, de manera general, a una sanción diferencial para personas naturales hasta 1.500 SMMLV, y para personas jurídicas, hasta 100.000 SMMLV. Frente a los cambios en las actividades y roles de agentes en las cadenas de prestación, es preciso extender el ámbito de aplicación de regulación, vigilancia y control a los nuevos agentes que inciden en la prestación de los servicios. La SIC fortalecerá su capacidad de supervisión de los mercados energéticos.

Se asignará a la CREG la regulación económica de los combustibles líquidos. Así mismo, la CREG revisará la metodología de formación de precio de combustibles líquidos, biocombustibles y GLP, que incluya el producto tanto nacional como importado, con el fin de establecer una metodología eficiente que garantice la competitividad, el abastecimiento, la mejor señal de consumo para los usuarios y la sostenibilidad de la prestación del servicio. Por otra parte, para financiar la actividad regulatoria, los agentes que participan en la cadena productiva de los combustibles líquidos aportarán una contribución especial.

Se fortalecerán y articularán las instancias que apoyan el ejercicio regulatorio, como el Comité Asesor de Comercialización del Sector Eléctrico (CAC), el Consejo Nacional de Operación del Sector Eléctrico (CNO) y el Consejo Nacional de Operación del Sector de Gas (CNO-Gas), entre otros.

En alumbrado público, la SSPD ejercerá las funciones de vigilancia y control de la prestación de este servicio. Así mismo, implementará un sistema para la centralización de la información técnica, operativa y financiera del servicio de alumbrado público.

Por otra parte, se deberá hacer el ajuste de la base gravable de la contribución especial para atender las funciones de regulación de la CREG y CRA, y de vigilancia y control de la SSPD, a los respectivos agentes sobre los cuales se ejercen tales funciones.

## d. Objetivo 4. Cierre de brechas en cobertura de energéticos

El Gobierno nacional buscará la universalización y calidad en la prestación de servicios públicos para el cierre de brechas y el desarrollo de territorios con una visión energética integral de los recursos disponibles y la sostenibilidad en el largo plazo de la prestación del servicio público, para lo cual, adicionalmente, adelantará las actuaciones necesarias y conducentes para asegurar la continuidad en la prestación de los servicios públicos en aquellas zonas o regiones donde dicha actividad esté a cargo de empresas de servicios públicos en toma de posesión.

### 1) **Articulación, reingeniería, nuevos mecanismos e institucionalidad de la ampliación de la cobertura del servicio**

Se tendrán en cuenta nuevos enfoques y tendencias internacionales para el logro de objetivos de cobertura. El Gobierno nacional deberá determinar y estandarizar los rangos de prestación del servicio de acuerdo con las condiciones de la población, sus necesidades, el número de beneficiarios y la capacidad instalada requerida para suplir de forma sostenible la prestación del servicio.

MinEnergía hará una reingeniería de los fondos existentes para el apoyo a la expansión de cobertura, como el FAZNI, FAER y FECFGN, de forma que se orienten al desarrollo de la ampliación de la cobertura con un nuevo concepto de cubrimiento de necesidades energéticas con una visión integral y subregionalización<sup>18</sup>, que incorpore las particularidades de los territorios indígenas, las comunidades afrocolombianas y las zonas de estabilización, entre otras. Adicionalmente, para la expansión de cobertura será necesario fortalecer el marco institucional que permita brindar apoyo para la estructuración de proyectos que vayan a ser financiados con recursos públicos, implementar un esquema de georreferenciación de las zonas del país que no cuenten con cobertura, administrar los esquemas empresariales y otras estrategias que se desarrollen, y gestionar la información de los activos financiados con recursos públicos.

Todos los proyectos que recurran a fondos de recursos públicos<sup>19</sup> deberán considerar el esquema de sostenibilidad posterior a su entrada en operación, y así deberá ser exigido en la respectiva reglamentación de asignación de recursos. Los esquemas de sostenibilidad deberán considerar la capacitación a la comunidad local, de conformidad con lo previsto en el Plan Marco de Implementación (PMI). Todos los proyectos que vayan a ser financiados con recursos públicos deberán ser registrados en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIN), y, para su entrega, deberán contar con el inventario de los activos del proyecto.

Frente al apoyo para el acceso al servicio de gas natural, el Gobierno nacional ajustará los aportes al FECFGN y ampliará las condiciones que permiten el acceso a dichos recursos, con el fin de aumentar la cobertura y garantizar la continuidad del servicio. Con los recursos públicos destinados a ampliación de cobertura se podrán financiar las acometidas, medidores y redes internas que faciliten el acceso al servicio de energía eléctrica en usuarios de zonas rurales y de los estratos 1 y 2.

18 Nuevas categorías DNP: Predominantemente Urbana, Intermedio, Predominantemente rural cercano a ciudad y Rural remoto.

19 FAER, FAZNI y PRONE, SGR, Obras por Impuesto o PGN.

MinEnergía y sus entidades adscritas promoverán el desarrollo de nuevos mecanismos para la ampliación de cobertura y la promoción de las FNCER, buscando motivar e incorporar la participación privada en la prestación del servicio en las zonas hoy sin cobertura, ajustando la normativa para incluir modelos de prestación de servicio como esquemas empresariales energéticos, áreas de servicio exclusivo energéticas y esquemas APP. En las áreas de servicio exclusivo se podrán ejecutar obras adicionales para aumentar la cobertura y mejorar la calidad del servicio, siempre y cuando no sean parte de los acuerdos de la respectiva concesión y este servicio no se vea afectado. Se promoverá el uso de energéticos para suplir necesidades en zonas apartadas, el desarrollo de microrredes y otros esquemas que permitan incluir dentro de los cargos reconocidos por la CREG proyectos de ampliación de cobertura con o sin conexión a la red. Así mismo, se continuará con la inversión en las necesidades de energización del litoral Pacífico.

Se revisarán los subsidios, exclusiones y exenciones a nivel nacional y en las zonas de frontera para los combustibles líquidos, biocombustibles y GLP, con el fin de establecer una metodología eficiente que garantice un precio competitivo y la mejor señal de consumo para los usuarios, sostenibilidad fiscal y la pertinencia de su ajuste gradual. En cualquier caso, si como producto de dicha revisión se requieren modificaciones en los subsidios, exclusiones o exenciones, se realizará el trámite de ley requerido ante el Congreso de la República. Se hará una revisión al Fondo de la Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), a fin de establecer una metodología que posibilite una estructura con sostenibilidad fiscal a largo plazo. MinEnergía revisará los subsidios del transporte de combustibles líquidos, gas combustible y crudo, así como los de transporte en zonas especiales, zonas de frontera y diésel marino. MinHacienda, MinTransporte y MinEnergía revisarán el esquema de sobretasa que aplican los municipios para considerar los nuevos energéticos que se incorporen a la matriz para movilidad.

## **2) Focalización en la asignación de subsidios**

Para asignar los recursos públicos a quien realmente más los necesite, se implementarán medidas que permitan el cruce de información entre el estrato y otros indicadores que miden el nivel de pobreza o de bajos ingresos, extendiendo esta metodología a usuarios de distritos de riego y otros subsidios asignados al consumo de servicios públicos domiciliarios. Así mismo, se deberá revisar la eliminación de los subsidios al estrato 3 de energía eléctrica. La UPME deberá realizar, como mínimo, cada cuatro años la revisión del consumo básico de subsistencia aplicable a los servicios públicos de electricidad y gas combustible, ajustándolo a las nuevas realidades de los usuarios, las nuevas tecnologías y las eficiencias en consumos de energía.

Para la liquidación de los subsidios de los servicios públicos domiciliarios se deberá emplear el reporte oficial de facturación del SUI como único medio de información para la conciliación en el Fondo de Solidaridad Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSSRI). Igualmente, MinEnergía realizará la revisión de la prestación del servicio de energía en las Zonas Especiales, objeto de aplicación del Fondo Energía Social (FOES) y los criterios para recibir tal beneficio.

Adicionalmente, MinEnergía podrá solicitar directamente a los prestadores la información relevante para la asignación y revisión de recursos de los diferentes fondos que administra, incluyendo aquellos de subsidios; toda inconsistencia será reportada a las respectivas entidades de control.

### 3. METAS

Indicadores de resultado							
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)		
Minas y Energía	Promedio de la duración de interrupciones del servicio de energía eléctrica al año	38 horas	27 horas				
Minas y Energía	Promedio de la cantidad de interrupciones del servicio de energía eléctrica al año	49	35				

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector de energía eléctrica	Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica (T)*	0	100.000		
Minas y Energía	Consolidación el servicio público domiciliario de gas combustible por redes (T)*	Usuarios con el servicio de gas combustible por redes (T)*	9.361.333	10.361.333		
Minas y Energía	Consolidación el servicio público domiciliario de gas combustible	Usuarios beneficiados con programas de sustitución de leña*	0	100.000		 
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector de energía eléctrica	Usuarios beneficiados con programas de eficiencia energética	0	50.000		
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector de energía eléctrica	Usuarios con equipo de medición inteligente instalada (T)	200.000 (1,4%)	5.200.000 (36,0%)		  

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

\* En la ficha técnica se incluirá la discriminación por sexo.

Fuente: DNP, sectores.



## B. Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa

### 1. INTRODUCCIÓN

El acceso a los servicios de agua potable y saneamiento básico (APSB) genera efectos positivos sobre el desarrollo económico, debido a que mantiene la salud y la productividad laboral, alcanzando relaciones de beneficio-costos de hasta siete a uno en países en desarrollo (UNESCO, 2016).

En contraste, y de acuerdo con diversos estudios, un limitado acceso a estos servicios guarda relación con poblaciones más propensas a una baja atención sanitaria y a un menor acceso a trabajos estables<sup>20</sup>, lo que redundará en mayor pobreza y desigualdad para los habitantes urbanos y rurales. Por ello, se debe expandir la cobertura de APSB en zonas remotas y marginales, mediante el aprovechamiento de las nuevas tecnologías (Duque & Ramírez, 2018).

Debido al crecimiento de la población y a la presión de la demanda sobre la oferta de agua en algunas zonas del país (medida por el índice del uso del agua<sup>21</sup> y en concordancia con el ODS 6, lograr el acceso universal al agua y saneamiento básico, Colombia deberá asegurar el uso eficiente del recurso hídrico y garantizar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el largo plazo.

En congruencia con lo anterior, se desarrollará el concepto de economía circular, lo que implica protección del recurso, acciones de uso eficiente, tratamiento de agua residual, reúso con enfoque regional y cuencas priorizadas (ODS 6). En relación con la gestión de residuos sólidos, dicho concepto promoverá la prevención, reutilización, aprovechamiento y tratamiento, para incidir en la productividad del sector privado (ODS 11 y 12).

Para materializar estas políticas se deberá: (1) fortalecer la gobernanza, planeación y eficiencia en la prestación de los servicios de APSB; (2) crear mayores incentivos en la definición de esquemas de regionalización que permitan aprovechar economías de escala; (3) adelantar acciones para la descontaminación de los recursos agua (como un mayor control a los vertimientos), suelo y aire; (4) aumentar el tratamiento de aguas residuales en cuencas priorizadas en el marco del Programa Saneamiento de Vertimientos (Saver); (5) incrementar el aprovechamiento y tratamiento de los residuos y concientizar a los usuarios del valor del agua y su uso adecuado para la vida, así como sobre los beneficios de la participación ciudadana en el mejoramiento de los servicios públicos.

---

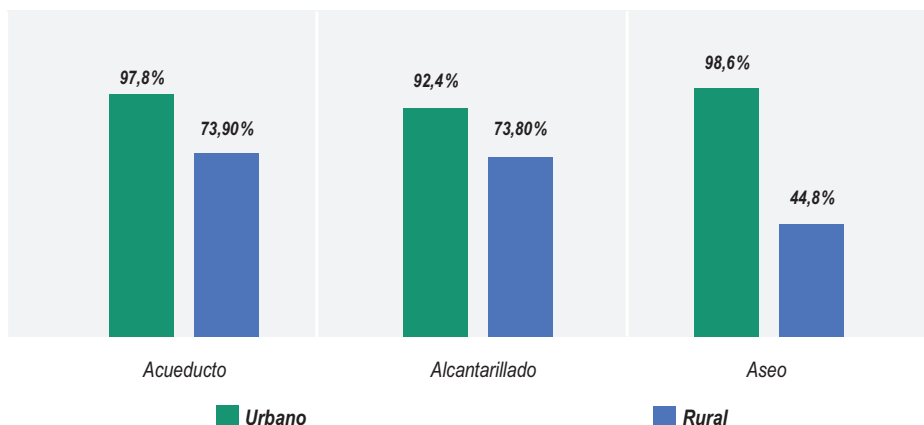
20 *Ibíd.*, p. 10.

21 Índice de uso del agua: corresponde a la cantidad de agua utilizada por los diferentes sectores usuarios por unidad espacial de subzona hidrográfica y cuencas abastecedoras de acueductos en relación con la oferta hídrica superficial disponible para las mismas unidades de tiempo y espaciales. Las subzonas de áreas hidrográficas del Magdalena-Cauca y del Caribe son las que tienen mayores presiones por el uso de agua (IDEAM, 2014, p. 358).

## 2. DIAGNÓSTICO

En Colombia, el sector APSB ha registrado avances importantes; a su vez, ha adquirido retos significativos de cara a la agenda 2030: ODS<sup>22</sup> y Acuerdo de París (COP21), entre los cuales están: el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Las coberturas urbanas de los servicios han aumentado por encima del 90 %. Sin embargo, persiste una brecha urbano-rural superior al 20 % (gráfica VIII-2).

Gráfica VIII-2. Cobertura acueducto, alcantarillado y recolección de basuras, 2017



*Nota:* Cálculos DNP con información de la Encuesta de Calidad de Vida ECV (DANE, 2017) (Aseo).

*Fuente:* cálculos DNP con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH (DANE, 2017). Incluye soluciones alternativas (acueducto y alcantarillado)

En concordancia con lo anterior, la provisión de agua y saneamiento básico en zonas rurales tiene en la gobernanza comunitaria la oportunidad para el necesario cierre de brechas respecto al ámbito urbano<sup>23</sup> (mapa VIII-1).

Además de las brechas en coberturas, el alto número de prestadores registrados en la SSPD —2.507, de los cuales 2.436 atienden el 61,3 % de los suscriptores de acueducto (SSPDa, 2017, pp. 10 -11)— dificulta el desarrollo de economías de escala, la vigilancia, el control y la posibilidad de asistencia técnica por parte de MinVivienda; especialmente, a los que presentan baja eficiencia operativa y administrativa (DNP, 2014, p. 97).

22 En particular, los ODS 6, 11 y 12.

23 Ostrom ha revitalizado este concepto y su relevancia para comprender la gobernanza de sistemas complejos, el cual es importante para el cierre de brechas respecto al ámbito urbano en la provisión de agua y saneamiento básico en zonas rurales y pequeños poblados (Prize, 2009).

Para mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios, aprovechar las economías de escala y promover la regionalización, se han implementado estrategias como los Planes Departamentales de Agua (PDA<sup>24</sup>) e instrumentos normativos como la regulación de mercados regionales<sup>25</sup>. En 2016, solamente 71 empresas prestaron el servicio de acueducto en más de un municipio (SSPDa, 2017, p.11), y a la fecha únicamente se ha conformado el mercado regional para el Atlántico (DNP, 2014, p. 125). Esto obedece, en parte, al bajo interés de las administraciones municipales en encargar a un tercero la prestación de los servicios y a la falta de incentivos económicos para la regionalización (DNP, 2014, p. 124). En el servicio de aseo, si bien la regionalización ha sido más exitosa en disposición final (DNP, 2014), se requiere la consolidación de esquemas regionales que incluyan recolección y transporte.

Respecto a la calidad de los servicios de APSB, se presentan los siguientes avances y retos:

- Entre 2012 y 2017 se observó una mejora en el Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA)<sup>26</sup> de la zona urbana, al pasar de 426 municipios a 529 sin riesgo. Sin embargo, alrededor de 3.800.000 personas aún reciben agua con algún nivel de riesgo (no apta para el consumo), lo cual representa el 11,56 % de la población total con servicio en el país (MinVivienda, 2018a, p. 15).
- Altas pérdidas de agua (del orden del 40 %), que, en conjunto con los fenómenos de escasez hídrica (mapa VIII-1) y de variabilidad climática, reducen la continuidad (MinVivienda, 2018, p. 17) del servicio.
- Identificar fuentes alternativas y sostenibles de abastecimiento, como el agua subterránea.
- Deficiencias asociadas al desempeño de las empresas prestadoras, demoras en ejecución de proyectos e insuficiente asistencia técnica (Contraloría General de la República, 2018, pp. 23-24).

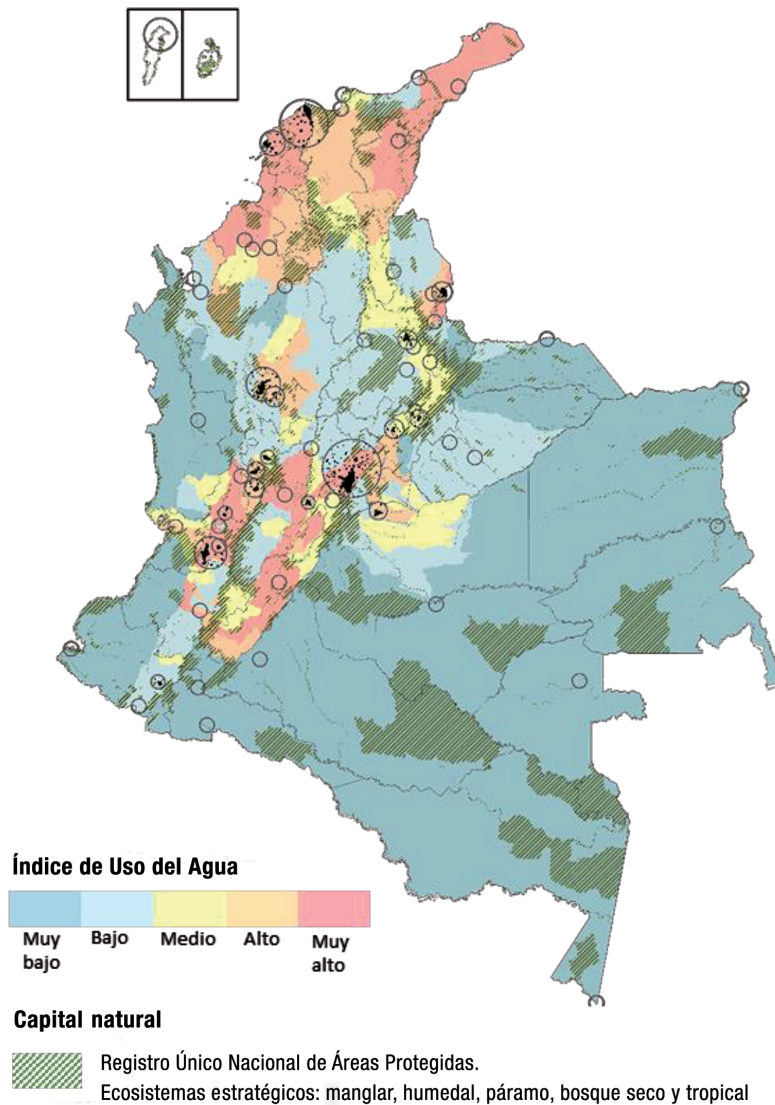
---

24 Conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico (Decreto 1077 de 2015-MVCT).

25 Resoluciones CRA 628 de 2013 y 821 de 2017.

26 Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA). Puntaje de riesgo asignado a cada característica física, química y microbiológica, por no cumplimiento de los valores aceptables establecidos (Resolución 2115 de 2007, MPS y MAVDT).

Mapa VIII-1. Índice de Uso del Agua, año seco



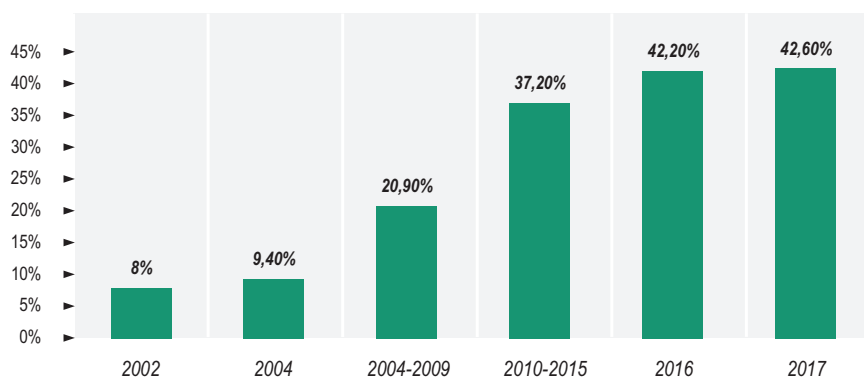
Fuente: elaboración DNP con información del Estudio Nacional del Agua (ENA) (IDEAM, 2014).

Colombia ha desarrollado estrategias para descontaminar y preservar las fuentes de agua. Entre 2012 y 2017 se pasó de tratar el 33,1 % de aguas residuales urbanas al 42,6 %<sup>27</sup> (gráfica VIII-3). No obstante, se presentaron situaciones que requieren revisión: (1) alto costo de las inversiones y falta de recursos para financiarlas; (2) incremento progresivo de los valores para pagar por concepto de tasa retributiva, asociado al factor regional del instrumento y al incumplimiento de metas, lo que, a su vez, ha ocasionado una situación de no pago por parte de los prestadores;

27 Información de la SSPD 2017.

y (3) desconocimiento de la efectividad del tratamiento de agua residual en la remoción de carga orgánica por parte del Gobierno nacional.

Gráfica VIII-3. Tratamiento de aguas residuales



Fuente: cálculos DNP con información del Sistema Único de Información (SUI) (SSPD, 2017).

En la actualidad, el 96 % de los residuos sólidos ordinarios se disponen en sitios adecuados, y para 2017 se han organizado esquemas de aprovechamiento<sup>28</sup> de residuos en 53 municipios del país, incluyendo 19 ciudades capitales. Aún existen cerca de 89 sitios de disposición inadecuados (SSPD, 2017b, p. 28), y el mayor volumen de material aprovechado no impacta significativamente la reducción de la disposición final. Así mismo, se requiere el desarrollo de estrategias orientadas al cierre de brechas en zonas rurales, materializar el cierre de sitios de disposición inadecuados, promover esquemas operativos de aprovechamiento, incentivar el tratamiento y mejorar la eficiencia de los sitios de disposición final existentes.

Para mejorar los servicios de APSB se han ejecutado inversiones con diferentes fuentes de financiamiento y de pago, como el Sistema General de Participaciones (SGP) (52 %), tarifas (16 %), y Presupuesto General de la Nación (PGN) (17 %), entre otras (MinVivienda, 2018, p. 31), si bien los proyectos del sector que requieren financiamiento de la Nación deben presentarse al mecanismo de viabilización (MinVivienda, 2018, p. 58). Para diciembre de 2017, de los 1.077 proyectos presentados, el 78 % (899) tuvieron reprocesos por requerimientos desde su concepción, como problemas de diseños, permisos ambientales, costos por regiones, servidumbres o predios, lo que dificultó el inicio de su ejecución.

Los recursos del SGP, además de cubrir inversiones, subsidian la demanda de la población de menores ingresos, donde hay problemas de inclusión y exclusión por cuenta de la utilización de la estratificación socioeconómica como mecanismo de focalización para su otorgamiento (DNP, 2015).

28 Definidos en el Decreto 596 de 2016, por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015.

La efectividad de las inversiones y la calidad de los servicios de APSB se afecta por la desarticulación intersectorial y la atomización de prestadores. Esta situación ha generado dificultades para lograr una efectiva regulación, vigilancia y control (MinVivienda, 2018, p. 58).

Por su parte, la participación de los ciudadanos a través del control social a los servicios públicos dinamiza y facilita la vigilancia a los prestadores y la efectiva ejecución de las obras necesarias para mejorar los servicios, por lo que se requiere incentivar los mecanismos de participación ciudadana presentes en la Ley 142 de 1994.

De acuerdo con lo diagnosticado por MinVivienda, los programas de cultura del agua y valoración del recurso han implicado un trabajo exhaustivo y de largo aliento con las comunidades, por lo que es importante fortalecer la cultura ciudadana para garantizar el buen uso de los servicios y la sostenibilidad del recurso hídrico.

Otro factor importante, no solo para la regulación y vigilancia, sino para la política pública en general, es la información. En el sector APSB, esta proviene de diferentes fuentes, y aunque las entidades han mejorado sus procedimientos de captura, análisis y procesamiento, persisten los problemas de confiabilidad y calidad.

### 3. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

#### a. Objetivos

Con el propósito de avanzar en el acceso a agua potable y saneamiento en zona urbana y rural, se establecen los siguientes objetivos: (1) implementar estrategias para el logro de una prestación eficiente, sostenible e incluyente de los servicios de APSB con orientación regional, y una política nacional de gestión integral de residuos sólidos que articule el concepto de economía circular; (2) adelantar acciones que garanticen la gobernanza comunitaria y la sostenibilidad de las soluciones adecuadas de agua potable, manejo de aguas residuales y residuos sólidos para incrementar la cobertura, la continuidad y la calidad del servicio en zonas rurales y PDET; (3) disponer de información sistemática, oportuna, confiable y suficiente de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional para la toma de decisiones; (4) incorporar las modificaciones pertinentes al esquema y capacidad institucional del sector, para mejorar la ejecución de proyectos y fortalecer la vigilancia y regulación oportuna y diferenciada a las empresas; (5) adoptar medidas para proteger las fuentes de agua y garantizar su sostenibilidad en el tiempo, con un enfoque de economía circular; (6) educar a Colombia sobre el valor del agua para la vida y su adecuado uso, así como sobre la importancia del aprovechamiento de los residuos y los beneficios de la participación ciudadana en el mejoramiento de los servicios; y (7) optimizar los recursos financieros del sector de APSB a través del desarrollo de nuevos mecanismos de focalización, para el otorgamiento de subsidios y la inclusión de instrumentos de financiación de proyectos.

## b. Estrategias

### 1) **Objetivo 1. Implementar estrategias para el logro de una prestación eficiente, sostenible e incluyente de los servicios de APSB con orientación regional, y una política nacional de gestión integral de residuos sólidos<sup>29</sup> que articule el concepto de economía circular**

#### *a) Fortalecer los PDA en su enfoque de regionalización, para aprovechar economías de escala que mejoren la prestación de los servicios públicos*

- MinVivienda priorizará los recursos para la ejecución de proyectos estructurados con una visión regional y reformará la figura de gestor de los PDA con una estructura organizacional administrativa (planeación, jurídica, administrativa y financiera) y especializada por cada tipo de componente (aseguramiento, social, infraestructura, ambiental y riesgo).
- MinVivienda apoyará a los gestores en el proceso de concertación con los municipios de los instrumentos de planeación, para impulsar soluciones técnicas y comerciales basadas en mercados regionales que prioricen inversiones articuladas entre alcaldías, departamentos y Nación, bajo el enfoque de economía circular del agua y de la política nacional de gestión integral de residuos sólidos.
- MinVivienda aprovechará la experiencia adquirida por los PDA en los procesos de regionalización, para implementar mecanismos que permitan la conformación de áreas regionales de servicio entre municipios de mayor tamaño poblacional que cuenten con prestadores de alto desempeño, y municipios con debilidades institucionales y de prestación de los servicios, con el fin de hacer viable la prestación. Así mismo, evaluará la implementación de dichos mecanismos en regiones priorizadas, como la región Caribe y el departamento de La Guajira.

#### *b) Fortalecer el desempeño de los prestadores de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo*

- El DNP y MinVivienda priorizarán los municipios que requieran asistencia técnica con los indicadores e instrumentos de gestión establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) para que, a través de MinVivienda, los PDA (para municipios vinculados) o mediante acuerdos de cooperación y mejoramiento entre prestadores, se impulsen las acciones de corto y mediano plazo que requieran los prestadores de los municipios priorizados para mejorar su desempeño. MinVivienda priorizará la cofinanciación de inversiones de acuerdo con el esfuerzo tarifario que realicen los prestadores en municipios de categoría 4, 5 y 6.

---

29 DNP (2016).

- Como mecanismo complementario de lo anterior, la CRA avanzará en la difusión y apoyo para la adopción de las metodologías tarifarias, en la implementación de la regulación de entrega a terceros<sup>30</sup> y en el análisis de viabilidad de aplicación de la fusión y escisión de empresas.
- MinVivienda y CRA impulsarán la adopción de reglas que ordenen el ejercicio de la propiedad del Estado en los prestadores de servicios, para generar valor económico y social. Para esto se identificarán buenas prácticas de Gobierno corporativo en los prestadores de servicios de APSB, como una herramienta para garantizar el uso eficiente y adecuado de los recursos de inversión de los operadores.
- MinVivienda y MinHacienda definirán mecanismos para fortalecer la gestión financiera y presupuestal de los municipios prestadores directos, para facilitar el seguimiento, control y ejecución de los recursos para la prestación del servicio.
- La SSPD podrá solicitar a los prestadores información necesaria para el ejercicio de sus funciones y sancionar cuando dichas solicitudes no se atiendan de manera oportuna y adecuada.

### *c) Promover la modernización del Servicio Público de Aseo*

- MinVivienda estudiará las diferentes corrientes de residuos urbanos de su competencia, con el fin de promover su gestión integral bajo los principios de economía circular en la prestación del servicio público de aseo.
- MinVivienda, MinAmbiente y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) diseñarán lineamientos para que las entidades de la rama ejecutiva del Gobierno nacional elaboren e implementen programas de manejo de residuos sólidos que involucren a la población recicladora de oficio. Dichas entidades deberán llevar registro de las toneladas entregadas a las organizaciones de recicladores y reportarlas de acuerdo con los lineamientos que expida el Gobierno nacional.
- MinVivienda, bajo los estándares y lineamientos que define MinTIC en la materia, y en el marco de los servicios ciudadanos impulsará proyectos piloto orientados a la incorporación de nuevas tecnologías como el internet de las cosas (IoT), para desarrollar mejores capacidades en la gestión de residuos sólidos en las ciudades.

---

30 Resolución CRA 781 de 2016.



## **2) Objetivo 2. Adelantar acciones que garanticen la gobernanza comunitaria y la sostenibilidad de las soluciones adecuadas de agua potable, manejo de aguas residuales y residuos sólidos para incrementar la cobertura, continuidad y la calidad del servicio en zonas rurales y PDET**

### *a) Generar herramientas técnicas que faciliten la implementación de soluciones alternativas de agua potable, manejo de aguas residuales y residuos sólidos en las zonas rurales y PDET<sup>31</sup>*

- MinVivienda, en coordinación con el DNP, estandarizará proyectos tipo de soluciones alternativas de agua y saneamiento básico para zonas rurales que faciliten la estructuración, viabilización, financiación y la sostenibilidad de los proyectos<sup>32</sup>.
- MinVivienda asignará recursos en cofinanciación con los entes territoriales y PDA, para brindar soluciones (en lo posible regionales y acordes con la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos), a los problemas de disposición final inadecuada que presentan 108 municipios en el país. Esta intervención aportará al cumplimiento de metas de COP21 y a reducir los pasivos ambientales asociados (línea A “Cambio climático” del Pacto por la sostenibilidad)<sup>33</sup>.
- MinVivienda, en asocio a MinAmbiente, el DNP y MinAgricultura, impulsará un esquema de aprovechamiento y tratamiento de residuos orgánicos, a través de alianzas con el sector privado que redunden en soluciones integrales con enfoque de innovación social y de economía circular.

### *b) Orientar la dotación de infraestructura básica de agua y saneamiento rural desde los territorios*

- MinVivienda estructurará e implementará el Programa Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, para promover esquemas diferenciales y soluciones integrales de llegada al territorio, que involucren a los sectores agrícola, salud, energía y de inclusión social.
- MinVivienda desarrollará un esquema de asistencia técnica<sup>34</sup> permanente a las organizaciones y prestadores rurales comunitarios, para fortalecer la implementación de soluciones adaptadas al contexto y en concertación con organizaciones locales, universidades y centros de investigación.

31 Esta estrategia recoge el comentario del CNP en el que se proponen mecanismos alternativos de suministro de agua potable para zonas con población rural y dispersa.

32 La ubicación en áreas urbanas, periurbanas y rurales puede definir, además, el tipo de proveedores que están en capacidad de suministrar el servicio eficientemente. Las áreas periurbanas y rurales tienen una densidad de consumidores más baja, lo cual requiere una prestación de servicios completamente diferente (BID, 2007).

33 Mejoramiento de la calidad del aire, del agua y del suelo - 1. Un nuevo modelo de desarrollo económico: economía productiva, eficiente, sostenible y baja en carbono.

34 La asistencia técnica deberá considerar el desarrollo de fábricas de proyectos de acceso a agua potable y saneamiento en zonas rurales.

Para ello, MinVivienda apoyará a las entidades territoriales en la adopción del Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR), orientado a contar con un mayor conocimiento de los territorios y a generar diagnósticos que permitan identificar las soluciones más adecuadas al contexto.

- MinVivienda gestionará, ante las entidades competentes, las reformas normativas requeridas en materia de flexibilización de trámites ambientales en temas relacionados con concesiones y permisos de vertimiento, vigilancia diferencial de la calidad del agua, racionalización de trámites de constitución y registro de comunidades organizadas. Adicionalmente, la SSPD podrá efectuar la toma de muestras y contratar un laboratorio para el análisis de estas, cuando se requiera, para el cumplimiento de sus funciones.
- MinVivienda impulsará pilotos para identificar soluciones alternativas de abastecimiento de agua adecuadas y los esquemas asociativos, que aseguren la sostenibilidad de las soluciones propuestas.

### **3) Objetivo 3. Disponer de información sistemática, oportuna, confiable y suficiente de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional para la toma de decisiones**

#### *a) Reestructurar el SUI*

- La SSPD reestructurará y optimizará el SUI para mejorar los procesos de planeación, toma de decisiones, prestación de los servicios públicos, regulación, vigilancia y priorización de inversiones, y para facilitar la participación ciudadana. Para esto se optimizará la plataforma tecnológica y se garantizará la oportunidad y calidad de la información. De igual forma, en aras de mantener la confiabilidad del SUI, las normas que se expidan y que modifiquen o adicionen los procedimientos de cargue de información a dicho sistema deberán ser concertadas con la SSPD.

#### *b) Fortalecer los sistemas de información del sector que permitan su integración e interoperabilidad<sup>35</sup>*

- MinVivienda y SSPD, con el acompañamiento del DNP, articularán con las entidades del sector APSB una mesa técnica de gestión eficiente de la información, con el propósito de concertar las normas que se expidan y que modifiquen o adicionen los procedimientos de cargue de información al SUI, la arquitectura empresarial de los sistemas de información que han desarrollado, los procesos internos, las plataformas tecnológicas y la capacidad de interoperabilidad. Esto, con el fin de que cada entidad, en el marco de sus competencias, adelante las gestiones necesarias para fortalecerlos y ponga en marcha los desarrollos tecnológicos que se requieran para lograr la interoperabilidad entre los mismos.

35 La interoperabilidad se entiende como la capacidad de comunicar, ejecutar programas o transferir datos entre varias unidades funcionales, de forma que el usuario no tenga la necesidad de conocer las características únicas de estas unidades (ISO/IEC 2382).

- MinVivienda fortalecerá el Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico (SINAS), con el fin de articular instrumentos de planeación territoriales, facilitar la viabilización de proyectos y adelantar el seguimiento y monitoreo de las inversiones sectoriales.
- MinVivienda, en coordinación con el DANE, fortalecerá el Observatorio Nacional de Reciclaje, para facilitar el seguimiento a la actividad de aprovechamiento, en el marco de la gestión de residuos sólidos.

#### **4) Objetivo 4. Incorporar las modificaciones pertinentes al esquema y capacidad institucional del sector, para mejorar la ejecución de proyectos y fortalecer la vigilancia y regulación oportuna y diferenciada a las empresas**

##### ***a) Potencializar la institucionalidad en la planeación, priorización y estructuración de proyectos de APSB***

- MinVivienda liderará la creación de la institucionalidad necesaria para fortalecer el sector de agua potable y saneamiento básico.
- MinVivienda, con el apoyo de MinAmbiente, revisará la creación de la institucionalidad necesaria para fortalecer la planeación estratégica a largo plazo del sector de aseo, con enfoque de economía circular<sup>36</sup>. Adicionalmente, fortalecerán los instrumentos de planeación territorial del servicio (Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos [PGIRS]).

##### ***b) Fortalecer institucional, financiera y técnicamente a la SSPD y a la CRA***

- La SSPD y la CRA generarán los insumos técnicos y jurídicos para la modificación de la base gravable de la contribución especial de los servicios de vigilancia y regulación, al que hace referencia el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, con el fin de fortalecer la capacidad para ejercer sus funciones en el territorio nacional. MinVivienda expedirá una norma orientada al fortalecimiento técnico de la CRA.

#### **5) Objetivo 5. Adoptar medidas para proteger las fuentes de agua y garantizar su sostenibilidad en el tiempo, con un enfoque de Economía Circular**

##### ***a) Potenciar el uso sostenible de agua subterránea como fuente de abastecimiento de acueductos***

- El Servicio Geológico Colombiano (SGC) y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), con el apoyo de las autoridades ambientales, efectuarán el levantamiento

36 Esto es acorde con el Pacto por la sostenibilidad.

de la información hidrogeológica detallada para los sistemas acuíferos identificados y priorizados en los municipios con estrés hídrico, en concordancia con el Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación. Esto, con el objetivo consolidar un modelo hidrogeológico que permita fortalecer los planes ambientales de manejo de acuíferos y analizar su posibilidad de explotación en las zonas del país que registran estrés hídrico y que utilizan fuentes superficiales para su abastecimiento. Su priorización se adelantará articuladamente con MinAmbiente y MinVivienda.

- A partir de este levantamiento de información, MinVivienda y MinAmbiente potencializarán el uso sostenible de las aguas subterráneas para mejorar el acceso y la continuidad del servicio en las zonas con estrés hídrico. A su vez, se analizará la recarga artificial de acuíferos como mecanismos para asegurar la sostenibilidad.
- MinVivienda, con el apoyo de MinAmbiente, desarrollará modelos de negocio para el abastecimiento en aguas subterráneas y de tratamiento de aguas residuales, garantizando el ingreso de operadores idóneos.

***b) Incrementar el aprovechamiento de las aguas residuales, diversificando las alternativas técnicas de reúso***

- MinAmbiente modificará la norma de reúso con enfoque de economía circular, con el fin de incentivar el reúso del agua residual tratada.

***c) Fortalecer el programa SAVER para garantizar la calidad de las fuentes receptoras-abastecedoras***

- MinVivienda continuará impulsando la estructuración de tecnologías de tratamiento de aguas residuales domésticas sostenibles y acordes con las características de la población. Se buscará disminuir la carga orgánica que se vierte sobre las fuentes receptoras y aprovechar los subproductos generados en los procesos de tratamiento. Las intervenciones se evaluarán para comprobar su eficacia e impacto. Esta medida permitirá incrementar el porcentaje de aguas residuales tratadas, en línea con el cumplimiento de los ODS (Colombia deberá alcanzar el 68 % de tratamiento de agua residual en 2030).
- MinVivienda, con el apoyo de MinAmbiente y el soporte técnico del IDEAM, en el marco del Plan Nacional de Manejo Aguas Residuales (PMAR), priorizará las cuencas hidrográficas del país donde se deban realizar intervenciones prioritarias en materia de fortalecimiento institucional e implementación de sistemas y tecnologías de tratamiento de aguas residuales para la descontaminación de dichos cuerpos de agua.
- MinVivienda apoyará el proceso de ajuste, seguimiento y actualización de los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV) por parte de los prestadores de servicio público de alcantarillado, para que estos cuenten con fuentes de financiación ciertas, en el marco del PMAR. Adicionalmente, MinAmbiente evaluará la Tasa Retributiva por Vertimientos

Puntuales a los cuerpos de agua, para identificar los aspectos susceptibles de mejora en las etapas de diseño, implementación y seguimiento. Con base en lo anterior, condicionará el factor regional, de tal manera que se reduzca el posible impacto económico generado sobre los prestadores del servicio público de alcantarillado.

- A partir del análisis de la implementación de la norma de vertimiento, objetivos de calidad, ordenamiento del recurso hídrico, las tarifas, multas y regulación asociadas al sistema de alcantarillado, y en función de los resultados del PMAR, MinAmbiente, MinVivienda y la CRA efectuarán los ajustes normativos en el marco de sus competencias para que su instrumentación sea aplicable a las diferentes necesidades en el territorio.
- MinAmbiente, a partir de la información de seguimiento a los permisos de vertimiento, al recaudo de las tasas retributivas y a las licencias ambientales reportadas por las autoridades ambientales regionales y el ANLA, generará una línea base y un mecanismo de seguimiento anual de las cargas contaminantes removidas por el sector APSB. En el marco de sus competencias, MinAmbiente y MinVivienda articularán los instrumentos de planificación y administración del recurso hídrico y de saneamiento de agua potable con los demás instrumentos financieros, a través de una estrategia regional que focalice las inversiones de los diferentes actores, con el fin de aportar al mejoramiento de la calidad de las aguas.
- La SSPD realizará una caracterización de la capacidad y eficiencia de remoción de los sistemas de tratamiento de aguas residuales en el país.

## **6) Objetivo 6. Educar a Colombia sobre el valor del agua para la vida y su adecuado uso, así como sobre la importancia del aprovechamiento de los residuos y los beneficios de la participación ciudadana en el mejoramiento de los servicios<sup>37</sup>**

### *a) Definir los requisitos mínimos de los programas educativos para el uso eficiente de agua y manejo de los residuos sólidos*

- MinEducación, MinAmbiente y MinVivienda fortalecerán las estrategias de la política nacional de educación ambiental, mediante la reglamentación de las características que deben contener los programas de educación ambiental, en cuanto a: (1) protección de las cuencas hídricas como fuente de vida, desarrollo y entretenimiento; (2) correcto uso del agua en sus diferentes formas de utilización; y (3) conocimiento del adecuado manejo, aprovechamiento y disposición de los residuos sólidos.

37 Este objetivo recoge el comentario del CNP, en el cual se proponen la generación de mecanismos para promover la reducción en el consumo de agua.

*b) Incentivar los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios para mejorar su efectividad*

- La SSPD, con el apoyo de MinVivienda y la CRA, adelantará capacitaciones a los Comités de Desarrollo y Control Social en temas de regulación económica y ambiental, política sectorial y seguimiento a proyectos de inversión, en el marco de los mecanismos previstos en el Decreto 1429 de 1995, y en coordinación con los PDA.

**7) Objetivo 7. Optimizar los recursos financieros del sector de APSB, a través del desarrollo de nuevos mecanismos de focalización, para el otorgamiento de subsidios y la inclusión de instrumentos de financiación de proyectos**

*a) Reestructurar el mecanismo de focalización para mejorar asignación de los subsidios*

- El DNP y el DANE avanzarán en la revisión de un mecanismo de focalización alternativo a la estratificación socioeconómica, mediante el impulso de una misión que apoye el diseño de la propuesta.

*b) Internalización de costos ambientales asociados a la gestión de residuos sólidos<sup>38</sup>*

- MinAmbiente, MinVivienda y la CRA ajustarán las normas para internalizar los costos ambientales y de riesgo a la salud por cuenta del manejo inadecuado de residuos, de tal manera que se pueda financiar infraestructura para el aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos. Esto contribuirá al cumplimiento de la meta de reducción del 20 % de los gases de efecto invernadero generados por el sector residuos (en el marco del Acuerdo de París) y permitirá la generación de infraestructura y empleos verdes de la línea A “Cambio climático”, del Pacto por la sostenibilidad.

*c) Desarrollar instrumentos de financiamiento de proyectos sectoriales*










- MinHacienda y MinVivienda reestructurarán el patrimonio autónomo Financiamiento de Inversiones en Agua (FIA) para facilitar el acceso a crédito a entidades territoriales (en especial, a aquellas con baja capacidad fiscal y de endeudamiento) y lograr el apalancamiento financiero de los proyectos considerados prioritarios en dichos municipios, mediante la estructuración de operaciones de crédito con banca multilateral u otras instituciones financieras.























---

38 Esta estrategia recoge el comentario del CNP en el cual se propone incentivar el reciclaje y aprovechamiento mediante la modificación del esquema tarifario de residuos sólidos.

- El DNP apoyará, principalmente, la estructuración de proyectos estratégicos regionales del sector, a través del mecanismo de APP de iniciativa pública, para lo cual MinVivienda priorizará los municipios con capacidad de endeudamiento que requieran apoyo de la Nación. De igual forma, el DNP analizará la viabilidad de modificar la Ley 1508 de 2012, para permitir que las empresas de servicios públicos domiciliarios puedan actuar como contratantes de proyectos de APP.
- La Agencia Nacional del Territorio (ANT) y MinVivienda analizarán la viabilidad de modificar la Ley 1819 de 2016, para permitir la construcción, mejoramiento, optimización o ampliación de infraestructura y/o dotación para el manejo, aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos en municipios ZOMAC, como proyecto de inversión financiable a través del mecanismo de obras por impuestos.

## 4. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Vivienda, Ciudad y Territorio	Personas con acceso a soluciones adecuadas de agua potable (T)	44.214.643	47.244.643		
Vivienda, Ciudad y Territorio	Personas con acceso a soluciones adecuadas para el manejo de aguas residuales (T)	42.221.155	45.501.155		 
Vivienda, Ciudad y Territorio	Porcentaje de hogares con servicio de recolección de basuras	87,5%	91,7%		 
Vivienda, Ciudad y Territorio	Personas con acceso a soluciones adecuadas de agua potable en zona urbana	36.170.692	38.670.692		
Vivienda, Ciudad y Territorio	Personas con acceso a soluciones adecuadas para el manejo de aguas residuales en zona urbana	34.184.673	36.984.673		 
Vivienda, Ciudad y Territorio	Porcentaje de hogares con servicio de recolección de basuras en zona urbana	98,6%	99,9%		 









Indicadores de resultado						
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)	
Vivienda, Ciudad y Territorio	Porcentaje de municipios que tratan adecuadamente los residuos sólidos	82,8%	89,9%			
Vivienda, Ciudad y Territorio	Personas con acceso a soluciones adecuadas de agua potable en zona rural	8.043.951	8.573.951			
Vivienda, Ciudad y Territorio	Personas con acceso a soluciones adecuadas para el manejo de aguas residuales en zona rural	8.036.482	8.516.482			
Vivienda, Ciudad y Territorio	Porcentaje de hogares con servicio de recolección de basuras en zona rural	44,8%	55,3%			
Vivienda, Ciudad y Territorio	Porcentaje de aguas residuales urbanas tratadas	42,6%	54,3%			
Vivienda, Ciudad y Territorio	Porcentaje de reciclaje en el marco del servicio público de aseo	5%	15%			
Vivienda, Ciudad y Territorio	Porcentaje de residuos sólidos urbanos dispuestos adecuadamente	96,9%	99,3%			
Vivienda, Ciudad y Territorio	Porcentaje de hogares rurales con acceso a soluciones adecuadas de agua potable en municipios PDET	28,0%	40,0%			
Vivienda, Ciudad y Territorio	Porcentaje de hogares rurales con acceso a soluciones adecuadas para el manejo de aguas residuales en municipios PDET	10,0%	22,0%			

T: Indicador Transformacional/Prioridad Sectorial.

Fuente: DNP, sectores.



**Indicadores de producto**

Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	Soluciones de disposición final de residuos sólidos	Municipios con esquemas de aprovechamiento en operación	53	100		 
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	Por definir	Personas beneficiadas con proyectos que mejoran provisión, calidad y/o continuidad de los servicios de acueducto y alcantarillado	0	10.800.000		
<b>Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	Por definir	Nuevas conexiones intradomiciliarias	0	10.000		 

Fuente: DNP, sectores.

## REFERENCIAS

- ANDESCO (2018). *La ruta a la sostenibilidad de las empresas de acueducto y alcantarillado y su integración al desarrollo de las ciudades. Visión y líneas estratégicas 2018-2030*. Bogotá.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2007). *Estructuración financiera de proyectos de infraestructura en asociaciones público-privadas: Una aplicación a proyectos de agua y saneamiento*. Washington D.C.: BID.
- Banco Mundial. (2015). *Beyond Connections, Energy Access Redefined. Energy Sector Management Assistance Program*. Washington D.C.
- Carbon Trust. (2017). *Informe Final para el proyecto de implementación de Infraestructura de Medición Avanzada, AMI para Colombia*. Reino Unido.
- Colombia Inteligente (2018) *Lineamientos estratégicos: demanda activa, conexión, generación distribuida, almacenamiento de energía*. Medellín.
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (2016). *Resolución CRA 781 de 2016 "Por la cual se determinan los indicadores de eficiencia y criterios cuyo incumplimiento dará lugar a que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico ordene a los municipios la entrega de la prestación del servicio a un tercero, en el marco de lo establecido en el numeral 15 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994*. Bogotá: CRA.
- Congreso de la República de Colombia (8 de enero de 2010). *Ley 1376 de 2010*.
- Congreso de la República de Colombia. (29 de diciembre de 2016). *Ley 1819 de 2016. Reforma tributaria de 2016*.
- Contraloría General de la República. (2018). *Informe de Auditoría de Desempeño. Programa Planes Agua para la Prosperidad-PAP Planes Departamentales de Agua-PAP Vigencias 2010-2017*. Bogotá.
- Duque I. & Ramírez, M. L. (2018). *203 propuestas*. Iván Duque y Martha Lucía Ramírez. Recuperado de <https://s3.amazonaws.com/ivandunquewebsite/static/propuestas.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2017). *Colombia-Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Bogotá: DANE.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Estrategia Nacional de Infraestructura. Sector Acueducto y Alcantarillado*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Analizar los esquemas de subsidios aplicados en los sectores de energía, gas, agua y saneamiento y tecnologías de la información y las comunicaciones, así*

*como analizar las dificultades y oportunidades para la aplicación de subsidios en transporte público.*  
Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2015). *Estrategia Nacional de Infraestructura. Sector Acueducto y Alcantarillado.* Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2015). *CONPES 3847. Plan Todos somos PAZcífico.* Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Política para la gestión integral de residuos sólidos.* Bogotá: DNP

Departamento Nacional de Planeación. (2016a) *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.* Elaborado por Ernst & Young. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2016b) *Evaluar y establecer los procedimientos para considerar el mecanismo APP como alternativa para la ampliación de la cobertura del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas -ZNI.* Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2016c) *Revisión Institucional del Mercado de Energía Mayorista de Colombia.* Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. DNP (2016d) *Diagnosing the causes of the recent El Niño event and recommendations for reform.* Elaborado Shaun McRae y Frank Wolak. Standford, Estados Unidos.

Departamento Nacional de Planeación. DNP (2016e) *Evaluation of The Colombian 2015-16 El-Niño Crisis and Proposal for Market Reform.* Elaborado por Shmuel Oren y Alfredo García. Berkeley, Estados Unidos

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Colombia Productiva y Sostenible. Un propósito de todos.* Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2018). *CONPES 3934 Política de Crecimiento Verde.* Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2018a) *Market monitoring system for the Colombian wholesale electricity and natural gas market.* Elaborado por PSR. Rio de Janeiro, Brasil.

Departamento Nacional de Planeación. (2018b) *Introducción de un sistema de precios multi-nodal en Colombia: Valoración de alternativas, condiciones, beneficios y disposiciones transitorias.* Elaborado por La Universidad de Comillas. Madrid, España.

Departamento Nacional de Planeación. (2018c) *Study of competitive mechanisms to procure electricity contracts in the Colombian power system.* Elaborado por Power Auctions. Maryland, Estados Unidos

- Departamento Nacional de Planeación. (2018d) *Green growth policy proposals*. Elaborado por ENERSINC. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018e) *Evaluación de resultados de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios en temas de energía eléctrica en el país*. Elaborado por Ernest & Young, Bogotá.
- Economía Urbana & Infométrika. (2015). *Evaluación institucional y de resultados del programa PAP-PDA en el periodo 2008-2013: Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones (Producto 5)*.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (2014). *Estudio Nacional del Agua*. Bogotá: IDEAM.
- Jara, D. (2016) *Análisis del precio de escasez y del esquema de garantías para el MOR*. Bogotá D.C.
- Ley 142 (1994). *Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*.
- Ley 1508 (2012). *Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones*.
- Ley 1819 (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*.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (1995). Decreto 1429. Por el cual se reglamenta el Capítulo I del Título V de la Ley 142 de 1994, en relación con el Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios. Bogotá: MinVivienda.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015). Decreto 1077. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Bogotá: MinVivienda.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2016). Decreto 596. *Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: MinVivienda.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2018). *Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural*. Bogotá: MinVivienda.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2018). *Plan Director Agua y Saneamiento Básico. Visión Estratégica 2018-2030*. Bogotá: MinVivienda.
- Ministerio de Minas y Energía (30 de mayo de 2018). *Decreto 943 de 2018*
- Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2007). *Resolución 2115. Por medio de la cual se señalan*

*características, instrumentos básicos y frecuencias del sistema de control y vigilancia para la calidad del agua para consumo humano.* Bogotá: MinProtección, MinVivienda, MinAmbiente.

Presidencia de la República de Colombia. (11 de abril de 2008). *Decreto 1124 de 2008.*

Prize, E. S. (2009). *Economic Governance, Royal Swedish Academy of Sciences.* Stockholm, Sweden.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2017a). *Estudio Sectorial de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado.* Bogotá: SSPD.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2017b). *Disposición Final de Residuos Sólidos. Informe Nacional 2016.* Bogotá: SSPD

Unesco (2016). *Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo 2016: Agua y Empleo.* París: Unesco.

Unidad de Planeación Minero Energética (2016) *Plan de acción indicativo de eficiencia energética 2017-2022.* Bogotá D.C.

WEF (World Economic Forum). (2017) *The Future of Electricity New Technologies Transforming the Grid Edge.* Ginebra, Suiza.



# IX

## PACTO POR LOS RECURSOS MINERO-ENERGÉTICOS PARA EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y LA EXPANSIÓN DE OPORTUNIDADES

El sector minero-energético y de hidrocarburos atrae inversión, genera regalías, impuestos y contraprestaciones económicas a favor de la nación que financian inversión para reducción de la pobreza y pueden impulsar el desarrollo territorial.

*Aprovechar la riqueza del subsuelo para acabar con la pobreza de los colombianos.*

*Presidente Iván Duque, 2018*

### ODS RELACIONADOS







## INTRODUCCIÓN

El sector minero-energético es un motor de crecimiento económico en Colombia, al mismo tiempo que atrae inversión, genera regalías, impuestos y contraprestaciones económicas a favor de la Nación, recursos que son necesarios para la reducción de la pobreza y el desarrollo territorial. La dinamización de este sector requiere convertirlo en aliado del territorio, con miras a continuar apoyando el desarrollo equitativo de los colombianos, por medio de un modelo de relacionamiento fluido con las regiones, la generación de condiciones competitivas y la aplicación de rigurosos estándares técnicos, ambientales y sociales. A su vez, se debe fortalecer la gestión del conocimiento del suelo y el subsuelo implementando los mejores estándares sociales y ambientales para garantizar un desarrollo integral de la industria. La industria minero-energética debe jalonar nuevas cadenas productivas en los territorios, que busquen la generación de bienes y servicios con mayor valor agregado, aumentando los ingresos nacionales y territoriales, fortaleciendo el empleo local y el incremento en la productividad nacional.

Por otra parte, para garantizar la seguridad del abastecimiento energético se requiere el desarrollo de distintas formas de generación, consolidar las fuentes actuales y promover la participación del país en el mercado energético internacional. La seguridad energética representa para Colombia una oportunidad irrepetible de fortalecer la competitividad nacional y propiciar el desarrollo regional y de otros sectores. Para lograr este objetivo, se requiere consolidar el sector como dinamizador del desarrollo de territorios sostenibles y adelantar acciones que aseguren agilidad, oportunidad y coordinación en la toma de decisiones de las entidades gubernamentales nacionales y territoriales, para garantizar su aprovechamiento ordenado y responsable.

Con las estrategias de este pacto, el país construirá una matriz diversificada que asegure el suministro a corto, mediano y largo plazo, ambiental y socialmente responsable, que contribuya a la competitividad y la calidad de vida, resiliente al cambio climático y que ayude a cumplir los compromisos internacionales del país. La matriz se construirá consolidando recursos convencionales, introduciendo recursos disruptivos y aprovechando mercados internacionales.

Este pacto permitirá avanzar en el cumplimiento de los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): ODS 7: Energía asequible y no contaminante, ODS 8: Trabajo decente y desarrollo económico, ODS 10: Reducción de las desigualdades, ODS 12: Producción y consumo responsable, ODS 13: Acción por el clima, ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres, ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas, y ODS 17: Alianza para lograr los objetivos.

## A. Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental y social

Cuando un país dispone de recursos naturales, es fundamental que las rentas y la productividad generadas por estos recursos se reinviertan en la creación de bienestar para la sociedad. En Colombia, los beneficios generados a partir del desarrollo de proyectos minero-energéticos podrán seguir apoyando la financiación de la solución a grandes necesidades (*i. e.* infraestructura, formación y preservación de capital humano, gestión de riesgos de desastres naturales, impulso a la investigación, desarrollo, innovación y transformación rural) en las regiones y para el país en general.

Para lo anterior, se dinamizará el sector minero-energético, con la creación de las condiciones que potencien la producción actual de recursos e impulsen el aumento de la exploración, con rigurosos estándares técnicos, ambientales y sociales, con el fin de lograr mayores niveles de producción y beneficios (rentas, empleos, inversiones), sobre la base de una actividad responsable ambientalmente, incluyente, competitiva y generadora de recursos, que apoyen la transformación de necesidades en iniciativas de crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes a escalas local y nacional.

En este propósito, el Gobierno implementará estrategias y mecanismos que mejoren la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, desde el nivel central hasta las regiones productoras, así como entre las instituciones públicas de competencia minero-energética, ambiental y social a nivel nacional y el desarrollo de una actividad con altos estándares técnicos y socioambientales por parte de los operadores, con miras a concretar oportunidades para el desarrollo territorial. Al tiempo, mejorará las condiciones que inciden en el desempeño competitivo del sector minero-energético, al ajustar el marco regulatorio e institucional para una gestión ágil, oportuna y coordinada, que promueva operaciones legales, formales, productivas y responsables.

### 1. DIAGNÓSTICO

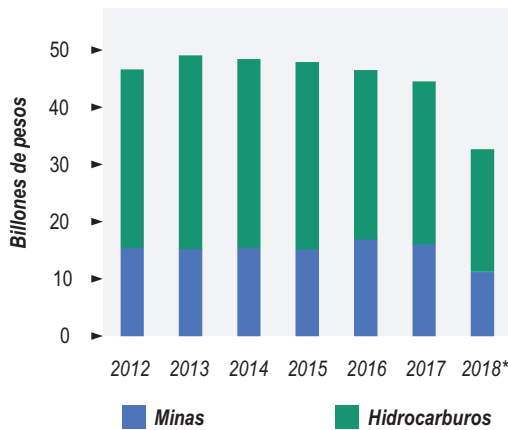
La importancia del sector minero-energético se refleja en las principales variables macroeconómicas. Para 2017, el PIB del sector ascendió a 44,2 billones de pesos (DANE, 2018), equivalentes al 5,35 % de participación en el total; aportó regalías por 6,9 billones de pesos (SGR, 2018); exportaciones por 20,9 billones de dólares FOB<sup>1</sup> (DANE, 2018), equivalentes al 55 % del total de exportaciones del país, y representó USD 4,1 billones en inversión extranjera directa (6,65 % del total) (gráfica IX-1).

---

1 El valor solo incluye exportaciones de carbón, petróleo y sus derivados y ferróniquel.

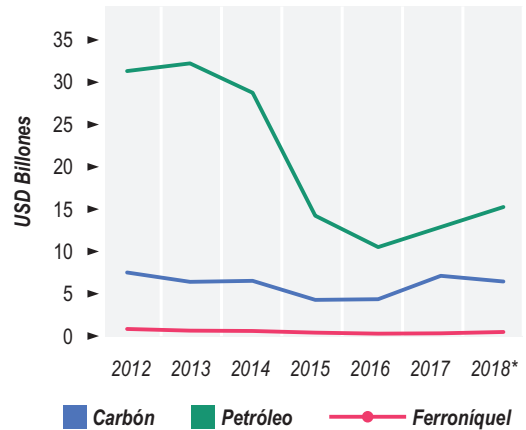
Gráfica IX-1. PIB, exportaciones, regalías e inversión extranjera

Panel A. PIB de explotación de minas y canteras 2012-2018\* (precios constantes de 2015)



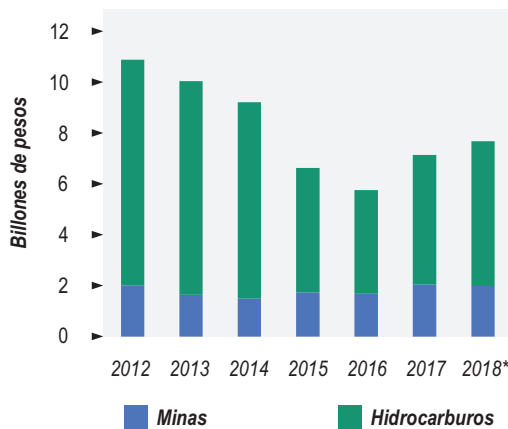
\*A septiembre de 2018

Panel B. Exportaciones de principales recursos minero-energéticos 2012-2017



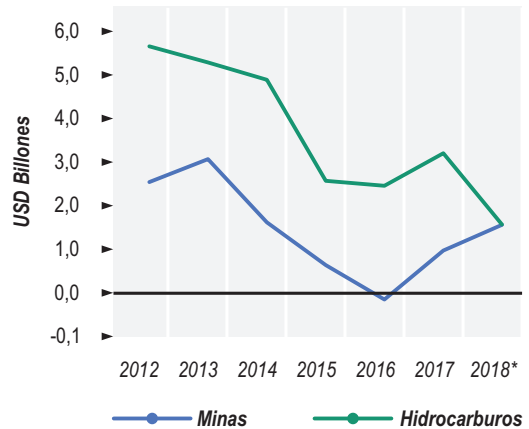
\*A noviembre de 2018

Panel C. Regalías 2012-2018



\*A octubre 2018

Panel D. Inversión extranjera directa 2012-2017



\*A septiembre de 2018

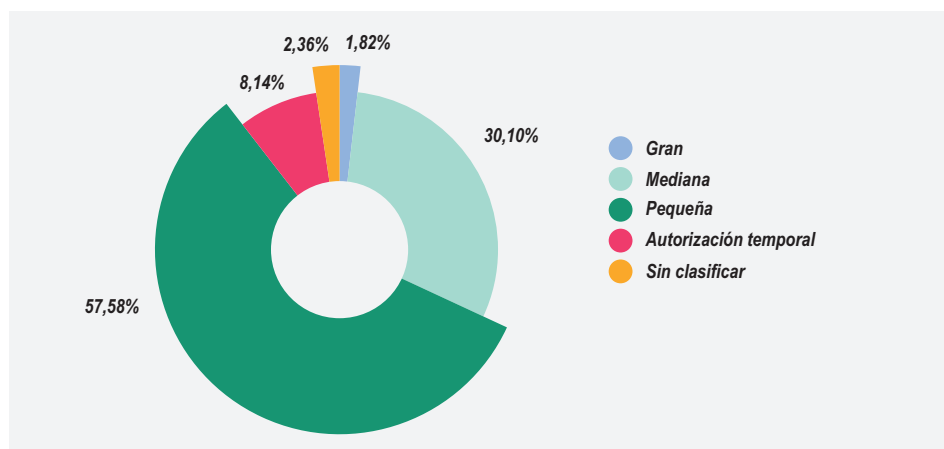
Fuente: elaboración DNP a partir de datos DANE, BanRep y Mapa regalías, 2018.

En los últimos dos años, las cifras de producción, exportaciones e inversión han presentado síntomas de recuperación después de la caída generalizada de los precios internacionales de los productos de origen minero-energético en años anteriores; no obstante, estos niveles de desempeño económico continúan siendo menores que los de hace poco más de cinco años (gráfica IX-1).

El níquel creció el 9 % durante todo 2017, mientras que la producción de carbón ha oscilado alrededor de 90 millones de toneladas. Por su parte, la producción reportada de oro descendió de 62,1 toneladas en 2016, y a 42,1 toneladas en 2017 (ANM, 2018). En cuanto a la producción de hidrocarburos, en 2017 se registraron 854.000 barriles diarios de petróleo y 909,8 MPCD<sup>2</sup> de gas, cifras menores que las registradas en 2013 y 2014, periodo en el que se logró superar el millón de barriles y pies cúbicos diarios de producción (ANH, 2018).

En materia de titulación, para septiembre de 2018 el país registraba 8.635 títulos mineros, compuestos en el 64 % por pequeña minería; en el 34 %, por mediana minería, y en el 2 %, por gran minería<sup>3</sup> (ANM, 2018). Para la misma fecha, el número de solicitudes por resolver a cargo de la Agencia Nacional de Minería (ANM) era de 9.450. Sin embargo, la ANM está avanzando en la puesta en marcha del Nuevo Sistema Integrado de Gestión Minera en 2019, que permitirá agilizar y fortalecer el proceso de respuesta a estas solicitudes (gráfica IX-2).

Gráfica IX-2. Títulos mineros administrados por la ANM a agosto de 2018



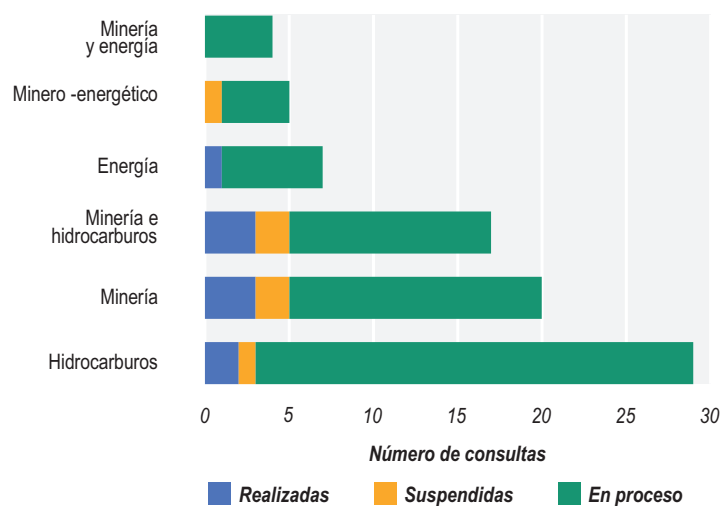
Fuente: elaboración DNP a partir de datos ANM (2018).

En materia de hidrocarburos, en el periodo 2010-2018 la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) adjudicó 159 áreas para la evaluación técnica, exploración y explotación. Para junio de 2018, el país registraba 326 contratos vigentes.

2 MPCD: millones de pies cúbicos diarios (unidad de volumen de gas).

3 Fuente: ANM. Clasificación de títulos con corte a septiembre de 2018; no incluye títulos a cargo de la Gobernación de Antioquia.

Gráfica IX-3. Cantidad y estado de las consultas populares del sector minero-energético, 2013-2018



Fuente: MinEnergía, con corte a noviembre de 2018.

Uno de los grandes retos del sector es el relacionamiento con las comunidades; prueba de ello es la realización de múltiples consultas populares que se oponen a la realización de actividades del sector minero-energético (a noviembre 2018 se han realizado 9 consultas, 7 se encuentran suspendidas, 19 están sin fecha de consulta y 67 se encuentran en proceso) (gráfica IX-3). Entre los factores que se han destacado como motivadores de dichas acciones se encuentran los siguientes: (1) los beneficios de las actividades minero-energéticas recaen sobre la mayoría de la población del país, pero no se compadecen con los costos sociales y ambientales que recibe el territorio<sup>4</sup>; (2) los costos locales de las actividades minero-energéticas son de un orden de magnitud que supera las capacidades de las autoridades territoriales para su mitigación y gestión; (3) la institucionalidad minero-energética no está presente de manera sistemática en el territorio; (4) la gestión y los impactos socioambientales de la industria generan tensiones en los territorios productores.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han emitido las sentencias judiciales C-123/14 C-273/16, C-389/16, T-445/16 y SU-095/18, las cuales establecen la necesidad de contar con un mecanismo orientado a armonizar los usos del suelo y el subsuelo para la explotación de los recursos naturales no renovables en los territorios.

El país también ha avanzado en gobernabilidad sectorial. En 2014, Colombia fue aceptada como miembro candidato a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), la cual fomenta la rendición de cuentas a la ciudadanía, la transparencia en los impuestos y regalías que pagan las empresas y los que percibe el Gobierno, así como la creación de un grupo de trabajo

<sup>4</sup> Se han encontrado 498 áreas mineras en estado de abandono, ubicadas en 12 municipios, de los cuales el 25 % corresponden a áreas sin título vigente (UNAL, 2018).

conformado por la institucionalidad pública sectorial, las empresas y la sociedad civil. A la fecha, el país ya es miembro en firme de EITI y ha presentado 3 informes que abarcan cuatro vigencias fiscales (2013-2016)<sup>5</sup>, los cuales han revelado que las 34 empresas participantes<sup>6</sup> le aportan al país cerca de 9,4 billones de pesos por concepto de impuestos y regalías; más del 90 % de los ingresos del sector. Colombia fue evaluada recientemente, y obtuvo la calificación de “progreso satisfactorio”; así, se convirtió en el primer Estado de América y el quinto en el mundo en alcanzar dicho estatus. En este sentido, es importante seguir avanzando para alcanzar la categoría “sobresaliente”. Para cumplir ese objetivo, es indispensable seguir trabajando para alcanzar mayor trazabilidad a escala subnacional y sobre el uso de la renta minera en Colombia, así como ampliar el número de empresas vinculadas a la iniciativa.

Así mismo, se han presentado avances en el control y seguimiento a la producción. La fiscalización minera realizada durante 2017 alcanzó una cobertura del 95 % mediante la inspección de campo, y del 85 %, mediante revisión documental total de títulos vigentes, con una frecuencia promedio de dos visitas anuales. De igual forma, se hizo seguimiento en campo al 84,6 % de los títulos (586) en proceso de formalización. Ahora el reto es mejorar los niveles de cumplimiento de los hallazgos realizados a los proyectos mineros y garantizar la articulación de estos con el desarrollo de los territorios en que operan.

El seguimiento y control de los aspectos ambientales por parte de las autoridades competentes es precario, por la baja capacidad institucional ambiental, la insuficiencia de recursos humanos, técnicos y financieros y el desconocimiento de las condiciones ambientales de los territorios, entre otras razones. Estos aspectos deben ser resueltos con el fin de tener una adecuada gestión ambiental del sector.

En materia de competitividad de la industria y atracción de la inversión se presentan varios retos. Entre ellos se encuentra la baja percepción sobre la claridad en las reglas de juego, pues según la *Encuesta minera anual*, realizada por el Instituto Fraser de 2017<sup>7</sup>, Colombia pasó de tener un puntaje de 62,75 en 2015 en el índice de atracción de inversión, a uno de 56,10 en 2017; la principal causa es la incertidumbre respecto al marco regulatorio aplicable. Este hecho contrasta con la percepción positiva que existe sobre el potencial mineral en Colombia; por ello, se necesita una estrategia liderada por el Gobierno nacional que modernice el marco normativo, acompañado de acciones de fortalecimiento y coordinación institucional.

Así mismo, se han presentado avances en materia de formalización. Hasta la fecha, se han asistido 1.520 unidades de producción minera (UPM), lo que ha llevado a 6.933 mineros de la ilegalidad a la legalidad, mediante procesos de mediación exitosos (MinEnergía, 2018). Sin embargo, es necesario mejorar los niveles de eficiencia y efectividad de esta estrategia (Contraloría, 2018).

---

5 El Informe 2016 fue presentado en una plataforma 100 % digital e interactiva, de fácil acceso para consulta pública.

6 EITI es un mecanismo de participación voluntaria.

7 Instituto de investigación canadiense que publica los resultados de su *Encuesta anual de compañías mineras* (en inglés, *Survey of Mining Companies*), el cual contiene el *ranking* de atracción de la inversión, una de las herramientas con más alta reputación en el sector.

Entre los programas de asistencia técnica para la promoción de prácticas productivas más eficientes y responsables, se destaca el programa para la eliminación del uso de mercurio en las actividades mineras, en el marco de la Ley 1658 de 2013. Como resultado, se apoyó a 39.000 mineros y 71 plantas de beneficio, lo que evitó la descarga de 86 toneladas anuales de mercurio (MinEnergía, 2018). No obstante, el uso de mercurio en actividades mineras es un reto por resolver, dado que todavía se usa el mercurio en la explotación de oro, aun cuando su uso es ilegal a partir de julio de 2018. En ese sentido, se requiere fortalecer los programas orientados a impulsar producciones más limpias y la lucha frontal contra la explotación ilícita de minerales (Pacto por la legalidad).

En lo referente al control de la ilegalidad, se han presentado avances con la expedición de normatividad que ayuda a mejorar el control a la comercialización de minerales, la debida diligencia en la cadena productiva del sector y el fortalecimiento del registro único de comercializadores de minerales (RUCOM). El reto persiste, pues se ha determinado que en cerca de 14 departamentos se presentan indicios de explotación ilícita de oro, con afectaciones de aproximadamente 84.000 hectáreas (UNODC, 2016). Por lo tanto, es necesario continuar con el fortalecimiento de los instrumentos de control a la explotación ilícita, al transporte y a la comercialización de los recursos minerales. Aunado al fortalecimiento del marco legal, la cooperación y coordinación interinstitucional, para la lucha frontal contra la criminalidad ambiental, en particular frente a la explotación ilícita de minerales (Pacto por la legalidad).

En materia de información, el avance en conocimiento geocientífico del territorio realizado por el Servicio Geológico Colombiano (SGC) ha logrado delimitar 516 bloques con potencial para minerales estratégicos sobre 20 millones de hectáreas del territorio nacional, en 20 departamentos distribuidos en la zona Andina, el Chocó y la zona Oriental. El reto es profundizar en el conocimiento a detalle de esas zonas, con el fin de identificar el potencial de recursos y promover su aprovechamiento ordenado y responsable (Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación).

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivos

Con el objetivo de desarrollar un sector minero-energético con los más altos estándares de responsabilidad, se establecerán los siguientes objetivos: (1) consolidar el sector minero-energético como dinamizador del desarrollo de territorios sostenibles; (2) promover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética, para garantizar el aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos naturales no renovables.

Como elemento transversal para el cumplimiento de estos objetivos, se fortalecerán la institucionalidad y la coordinación minero-energética, ambiental y social del país, para garantizar la implementación de las mejores técnicas y estándares de aprovechamiento de los recursos minero-energéticos, así como los mejores estándares socioambientales a nivel mundial.

## b. Estrategias

### 1) **Objetivo 1. Consolidar el sector minero-energético como dinamizador del desarrollo de territorios sostenibles**

El sector minero-energético es fuente generadora de recursos para la Nación y las regiones, y genera empleos con ingresos por encima del promedio nacional. Por lo tanto, tiene el potencial de ser uno de los activos más relevantes de la nación y de los entes territoriales, para consolidar o apalancar transformaciones productivas y sociales que contribuyan con el bienestar de largo plazo para el país.

Si bien se han implementado avances para fortalecer los marcos legal e institucional y asegurar el cumplimiento de los más altos estándares técnicos, ambientales y sociales, aún se presentan retos frente a estos temas con el fin de consolidar al sector como aliado del desarrollo de los territorios y de los territorios aliados del sector.

#### *a) Gobierno nacional como aliado del desarrollo de los territorios y de los territorios aliados del sector*

Como apuesta fundamental del sector minero-energético, MinEnergía pondrá en marcha un nuevo modelo de relacionamiento entre el Gobierno nacional y los entes territoriales, basado en los principios de coordinación y concurrencia Nación-territorio. Dicha estrategia se desarrollará con base en el diálogo recíproco, con enfoque territorial, con información sólida, garantizando el desarrollo minero-energético del país, en armonía con los usos del suelo y los ecosistemas estratégicos. Así mismo, se promoverán los instrumentos que garanticen la participación ciudadana, con base en información previa, permanente, transparente, clara y suficiente, al igual que herramientas de medición para el monitoreo y mejora de dicho relacionamiento<sup>8</sup>. Para este propósito, la institucionalidad minero-energética y ambiental se encargará de generar y proveer la información sectorial y ambiental pertinente, y tomará en cuenta la que sea generada desde otros sectores y los territorios<sup>9</sup> (Pacto por la legalidad).

Así mismo, la institucionalidad minero-energética incluirá en sus procesos de planificación, el conocimiento y la información geocientíficos del suelo y subsuelo (potencialidades y restricciones), los determinantes ambientales, las oportunidades para el desarrollo económico de la región, la multifuncionalidad de los usos en el territorio y la coexistencia entre las diferentes actividades productivas, para avanzar así en la inclusión de la variable minero-energética en los instrumentos

8 Recomendación del Consejo Nacional de Planeación.

9 Corte Constitucional, Comunicado 40 del 11 de octubre de 2018, sobre la Sentencia SU-095/18, y el cual determinó que, de conformidad con las competencias atribuidas por la Constitución Política a la Nación y a las entidades territoriales, las decisiones relacionadas con la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables del subsuelo deben ser adoptadas de manera concurrente y coordinada por las autoridades nacionales, con la participación de las autoridades territoriales, mediante los mecanismos que establezca la ley.



de ordenamiento territorial y ambiental. Bajo esta línea, se incorporará el análisis de riesgo en todas las etapas de la cadena productiva del sector minero-energético.

En este contexto, MinEnergía fortalecerá la estrategia de transparencia de información de la industria extractiva; particularmente, en torno a los recursos públicos generados por esta, mediante la continuación de la implementación de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) con las entidades de gobierno y los grandes proyectos minero-energéticos, lo que incluye evaluaciones de cumplimiento en materia socioambiental. Para ello, se fortalecerá el seguimiento al uso de las regalías distribuidas. Se buscará involucrar a la mediana y pequeña minería en la implementación de estas buenas prácticas de transparencia.

Para garantizar un mejor aporte al desarrollo territorial de los recursos de regalías, en especial en las regiones que los generan, el Gobierno nacional impulsará acciones que logren un mayor y más efectivo aprovechamiento de los recursos del Sistema General del Regalías (SGR). Para esto, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) fortalecerá las capacidades de los actores regionales y territoriales para la estructuración de proyectos, y desarrollará medidas que agilicen la ejecución de estos recursos. Así mismo, se estudiará la posibilidad de que las empresas minero-energéticas inviertan un porcentaje del pago de regalías, por medio de la ejecución de proyectos en las regiones, bajo el instrumento obras por regalías vinculadas a los planes de desarrollo nacional, departamental y municipal.

### *b) Operaciones minero-energéticas más responsables ambientalmente e incluyentes en el territorio*

En lo que respecta a los proyectos mineros, se fortalecerán los criterios de idoneidad de los titulares mineros, de manera que el país cuente con operadores mineros calificados que realicen la actividad con rigurosidad técnica, económica, social y ambiental. Para este propósito, MinEnergía velará por la inclusión de nuevos criterios de idoneidad que, entre otros, permitan una mejor articulación de las actividades minero-energéticas en el territorio y propendan por mejorar las condiciones socioeconómicas de la población.

Así mismo, se buscará asegurar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los mineros que cuenten con autorización legal para realizar su actividad. Para ello, la autoridad minera fortalecerá su gestión y herramientas de fiscalización, por medio de las siguientes acciones: (1) mejoramiento de la calidad de los estudios de exploración, con el uso, entre otras herramientas, de la figura de recursos y reservas que el Gobierno nacional establezca para este fin; (2) optimización del control a la producción, por medio de la incorporación de herramientas tecnológicas para su seguimiento en tiempo real; (3) adopción de un enfoque diferencial por tipo de minería y de mineral; en especial, para los casos de formalización y pequeña minería; (4) fortalecimiento del régimen sancionatorio; (5) articulación con la autoridad ambiental para el adecuado control al seguimiento al cierre y abandono progresivo, temporal y definitivo de minas; (6) desarrollo de mecanismos para la fiscalización a figuras como los títulos de *reconocimientos de propiedad privada* y autorizaciones temporales; y (7) verificación e intercambio de información con las entidades de control sobre los niveles de consumo de productos químicos, explosivos, madera, combustibles y

maquinaria amarilla, y su coherencia con los planes de trabajo y obras (PTO) que confirmen, así mismo, que su uso cuente con los permisos correspondientes.

Por otra parte, para la fiscalización de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, la ANH desarrollará herramientas informáticas que modernicen dicho proceso de fiscalización. Finalmente, el DNP adelantará una evaluación de los beneficios que se han generado en materia de fiscalización y de conocimiento geocientífico del subsuelo con recursos de regalías.

Como parte de su nuevo modelo de relacionamiento, la institucionalidad minero-energética, ambiental y social, así como la de desarrollo industrial y comercial, en conjunto con las demás instituciones pertinentes, trabajarán en el diseño de estrategias que promuevan el desarrollo local y regional a partir de encadenamientos, dinamización y diversificación productiva, fomentando el surgimiento de nuevos negocios minero-energéticos, mediante la formación para el trabajo en los oficios y/o las profesiones que requiera el sector. Así mismo, se adelantarán programas de reconversión productiva en las zonas en las que no se podrán adelantar proyectos mineros o aquellas donde deje de ser viable a futuro esta actividad, con base en las vocaciones territoriales.

Para este propósito, MinEnergía y sus entidades adscritas promoverán la adopción de agendas pro desarrollo, construidas entre las comunidades, empresas del sector y otros sectores productivos y autoridades locales y nacionales, como una herramienta flexible y de alta potencia para que el sector pueda integrarse de manera profunda con el desarrollo territorial, el fortalecimiento institucional de los territorios y las vocaciones territoriales. La Nación debe establecer incentivos para estimular el cumplimiento de las metas de los programas acordados en las agendas intersectoriales de las zonas que determine como priorizadas para el desarrollo del sector minero-energético. Entre los incentivos de interés para la articulación sectorial se encuentran la articulación de la oferta institucional, la asistencia técnica y las acciones de capacitación y de desarrollo de capacidades a las entidades territoriales participantes en el acuerdo.

Así mismo, MinEnergía establecerá lineamientos estratégicos para la implementación de las mejores prácticas para la gestión ambiental y social del sector minero-energético, incluido el caso de los proyectos costa afuera. La ejecución de los planes que se enmarquen en esta estrategia se deberá articular con la planeación territorial. En la misma línea, se desarrollarán mecanismos que ayuden a las empresas del sector y las entidades territoriales a la puesta en marcha de este tipo de planes.

Finalmente, MinEnergía impulsará la adopción de procedimientos de debida diligencia por parte de las empresas del sector minero-energético, tal como los contenidos de la “Guía para la debida diligencia en cadenas responsables de suministro de minerales” desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>10</sup>, con el fin de realizar un mejor seguimiento a la cadena de valor, así como a identificar y prevenir posibles impactos sociales derivados de las actividades. El Gobierno nacional promoverá la incorporación de estas prácticas mediante herramientas adecuadas, teniendo en cuenta tamaño, tipo de recurso extraído y método.

10 Guía elaborada por la OECD, originalmente en inglés, *Due Diligence Guidance for Responsible Mineral Supply Chains from Conflict-Affected and High-Risk Areas*, la cual Colombia se comprometió a implementar el 23 de mayo de 2012.

Los proyectos de pequeña minería recibirán asistencia técnica y se evaluarán mecanismos propicios de financiamiento para su adopción, e incluirán las herramientas que apoyen la implementación de la política de derechos humanos del sector minero-energético, incluyendo el enfoque étnico, de género y diferencial.

## **2) Objetivo 2. Promover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética**

Para asegurar que la industria minero-energética contribuya al desarrollo de territorios sostenibles y del país en general, resulta fundamental contar con un marco normativo e instituciones que promuevan el desarrollo competitivo de la industria minero-energética, por medio del aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos naturales no renovables. Para este fin, se requiere adelantar acciones que aseguren agilidad y oportunidad en la toma de decisiones de las entidades gubernamentales, nacionales y regionales. Se buscará la coherencia administrativa entre los diferentes niveles del Estado, así como en acciones de fomento, emprendimiento y un mejor conocimiento del potencial minero-energético del país.

### *a) Marco legal claro y estable con instrumentos ambientales diferenciados*

Ante los nuevos retos técnicos, ambientales y sociales de la actividad minero-energética, el Gobierno nacional desarrollará un marco legal claro y estable, que abordará los siguientes retos: (1) ajustar las normas aplicables a mecanismos de otorgamiento de derechos, su modificación, sus prórrogas de cualquier régimen y cesión de derechos, así como la liberación de áreas, integración de áreas, liquidación de contratos y cierre de minas; (2) optimizar los procedimientos para garantizar la debida relación entre titulares y propietarios de predios; (3) ajustar y fortalecer la figura de áreas de reserva especial, las figuras jurídicas para la formalización minera y la implementación de nuevos mecanismos para la formalización, incluidas las comunidades étnicas; (4) instaurar un contrato especial para la pequeña minería en proceso de formalización y para comunidades étnicas; y (5) fortalecer la normatividad aplicable a la minería de subsistencia.

En cuanto a los instrumentos de control y seguimiento ambiental (permisos y licencia ambiental), MinAmbiente, o la entidad que este delegue, avanzará en los siguientes frentes: (1) ajuste de los términos de referencia en que estos se basan y de su trámite, de manera que se adecúen al tamaño de los proyectos, método de producción y tipo de mineral incluyendo<sup>11</sup> parámetros de cumplimiento asociados a los procesos de cierre, para mitigar, compensar y prevenir los impactos ambientales durante el desarrollo de los proyectos mineros; también, para prevenir la configuración de riesgos ambientales y sociales producto de la inadecuada finalización y el abandono de aquellos; (2) definición de los instrumentos ambientales que serán aplicables a los procesos de formalización; y (3) expedición por parte de MinEnergía, con apoyo de MinAmbiente, de la normatividad minero-ambiental aplicable a la minería de subsistencia.

11 Recomendación del Consejo Nacional de Planeación.

### *b) Institucionalidad moderna y coordinada*

Con el fin de mejorar la administración y gestión integral del recurso minero, la ANM continuará con la implementación de los proyectos de modernización y eficiencia, como la implementación del nuevo Catastro Minero Colombiano y su articulación con el Catastro Multipropósito, la radicación *web* y el expediente minero digital. Esto aportará mayor eficiencia y efectividad a los tiempos de respuesta a las solicitudes actuales y represadas. Así mismo, MinEnergía, junto con las demás entidades del sector, realizará los esfuerzos necesarios para lograr la interoperabilidad de los sistemas de información sectorial, bajo los estándares y lineamientos que define MinTIC en la materia, en el marco de los servicios ciudadanos digitales, con el fin de contar con herramientas eficientes y canales de comunicaciones transparentes. Estos esfuerzos serán complementados con gestiones para alcanzar la interoperabilidad con los sistemas de información de otros sectores, como el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC).

El Gobierno avanzará en el establecimiento de espacios de gestión intersectorial para atender la diversidad de temáticas que inciden en la competitividad del sector minero-energético, los cuales comprenden asuntos ambientales, étnicos, de infraestructura, sociales y económicos, entre otros.

En estos espacios, se fortalecerá la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIPE), como instancia de coordinación que permita construir una única agenda pública sobre las actividades minero-energéticas y gestionar de manera efectiva asuntos críticos, incluyendo aquellos proyectos de interés regional estratégico (PIRES). Adicionalmente, se adelantará un trabajo articulado entre la institucionalidad minero-energética y ProColombia para atraer inversión al sector en los países que sean identificados como de interés estratégico.

El espacio de articulación entre los sectores minero-energético y ambiente deberá abordar distintas temáticas, como procedimientos eficientes para la respuesta a solicitudes de sustracción de áreas de la Ley 2 de 1959, la declaratoria de áreas protegidas, la incorporación de la información minero-energética en las herramientas de planificación ambiental y de esta en la planeación minero-energética, así como la definición de una estrategia coordinada entre las diferentes instituciones del Gobierno para la intervención de pasivos ambientales huérfanos generados por actividades minero-energéticas, incluyendo mecanismos para facilitar su gestión por parte de agentes públicos o privados, y una fuente de financiación fija para su remediación y/o mitigación (Pacto por la sostenibilidad).

Finalmente, es indispensable avanzar en el conocimiento y levantamiento de información que ayude a mejorar los grados de efectividad y orientación de esfuerzos de la política pública. Por lo anterior, se considera indispensable la realización del censo minero por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) con el apoyo técnico de las entidades del sector, incorporando información sobre las características técnicas, ambientales, socioeconómicas, organizacionales y administrativas, así como la situación real de explotaciones mineras y el número de mineros de subsistencia, entre otros. Así mismo, se debe avanzar en la creación y adopción de una cuenta satélite del sector de recursos naturales no renovables. En esta misma línea, y como parte de la estrategia de diversificación de la matriz de producción de minerales, el sector elaborará estudios

de mercado que le permitan al país definir con mayor precisión los nuevos minerales estratégicos y focalizarse en esfuerzos de promoción de encadenamientos productivos, de acuerdo con los cambios tecnológicos y de política ambiental que afectan el mercado global de los minerales.

### *c) Fomento, emprendimiento y apertura a mercados financieros*

Se fortalecerá el programa de formalización y fomento minero con la incorporación de una visión de emprendimiento e inclusión financiera del negocio minero, comprendiendo innovación tecnológica, tecnologías duras y modelos de acceso a recursos de inversión, entre otros. MinEnergía implementará proyectos y programas de asistencia técnica para los pequeños mineros, con la exigencia de estándares y buenas prácticas mineras, enfocados en producción más limpia, transferencia tecnológica, capacitación y acompañamiento técnico, con el fin de promover mejores condiciones laborales y prácticas productivas más eficientes y responsables con el medio ambiente, que contribuyan a generar confianza en el sector minero y a tener mejores operadores en el territorio. Así mismo, MinAmbiente implementará mecanismos de seguimiento para monitoreo de sustancias químicas provenientes de la actividad minera en cuerpos de agua, en cumplimiento del Convenio de Minamata y demás normatividad vigente (Pacto por la sostenibilidad).

De igual manera, se definirán dimensiones, hitos y plazos para las distintas etapas del proceso de formalización y esquemas de seguimiento por parte de la Autoridad Minera, de manera que se garantice la efectiva formalización de los mineros. También se realizarán acciones de fortalecimiento de la institucionalidad minera y ambiental, con miras a garantizar la implementación del seguimiento y monitoreo minero ambiental de los proyectos, del nuevo programa de formalización y de mecanismos de evaluación integral, la eficiencia en el uso de los recursos públicos, los resultados globales sobre los beneficiarios y la identificación de las oportunidades de mejora a que haya lugar incluyendo la simplificación de trámites. En línea con lo anterior, la ANM ejecutará el programa de formalización y fomento minero, de acuerdo con las políticas fijadas por MinEnergía, encaminado al desarrollo de una pequeña y mediana minería rentable financieramente, sostenible ambientalmente, con responsabilidad social y con altos estándares de seguridad minera.

En línea con lo anterior, el Gobierno nacional evaluará la creación de una institución, organización o empresa con el fin de asegurar la viabilidad y sostenibilidad de la pequeña y mediana minería, incluyendo a los mineros informales en proceso de formalización.

Adicionalmente, se fortalecerá la estructura normativa, institucional y operativa para la comercialización de minerales. Para ello, las primeras acciones de MinEnergía se concentrarán en metales preciosos, e incluirá el diseño de mecanismos de comercialización de minerales para la minería de subsistencia y de pequeña y mediana escala, basados en buenas prácticas de la trazabilidad de la cadena, considerando especialmente aquellas requeridas por los principales compradores mundiales, y fortaleciendo la implementación de las guías de debida diligencia en la cadena de abastecimiento de minerales de la OCDE (Pacto por la legalidad). Así mismo, la ANM buscará emprender las siguientes acciones: (1) potencializar y optimizar la herramienta Registro Único de

Comercializadores (RUCOM), con mecanismos de seguimiento, control y sanción<sup>12</sup>; (2) depurar los listados de mineros de subsistencia, para lo cual se realizará el cruce de información con bases de datos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Subsidios Sociales (Sisbén) y el Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT), de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)<sup>13</sup>, para contar con información en tiempo real, que evite sobrepasar los topes establecidos para este tipo de minería; (3) fortalecer el registro de transacción minera, a partir de transacciones electrónicas e identificación biométrica. Por otra parte, la Autoridad Ambiental deberá incluir los permisos e instrumentos de control ambiental en el seguimiento de la legalidad de la explotación minera.

El fortalecimiento del proceso técnico minero también debe generar lineamientos de política para asegurarle al país que el cierre minero permita garantizar el tránsito hacia nuevas cadenas productivas y de sectores económicos (por ejemplo, el turismo), que sigan generando los recursos económicos, financieros, condicionantes de empleabilidad para los territorios y protección del ambiente y las comunidades en las zonas de influencia del proyecto minero-energético que está próximo al cierre.

#### *d) Consolidación del conocimiento geocientífico*

El conocimiento geocientífico, que incluye conocer potencialidades en recursos del subsuelo (minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas, geotermia) y restricciones por amenazas de origen natural (sismos, volcanes, deslizamientos), es fundamento y premisa básica para poder tomar decisiones sobre el uso y la planeación del desarrollo de los territorios (Pacto por la sostenibilidad). Para ello, resulta indispensable la consolidación del conocimiento geocientífico por parte del SGC, que ampliará y mejorará el conocimiento y la información geológica, geoquímica y geofísica del subsuelo a las escalas y características adecuadas, lo que permitirá planear y mejorar el aprovechamiento de los recursos no renovables del país; en especial, desarrollará la determinación de áreas con potencial mineral y de hidrocarburos. Así mismo, se podrá generar conocimiento geocientífico (geología, geoquímica, geofísica, metalogenia) sobre los yacimientos, en áreas de pequeña minería o zonas priorizadas por MinEnergía, con el fin de adoptar procesos más eficientes de exploración, explotación, beneficio, transformación y cierre minero.

Con el fin de profundizar en el conocimiento de los yacimientos y fortalecer la trazabilidad de minerales a lo largo de la cadena, se impulsará el mecanismo de huella digital de minerales. Por otra parte, el Gobierno nacional pondrá en marcha el estándar colombiano de recursos y reservas de minerales<sup>14</sup>, herramienta que, además de mejorar la información, contribuirá al conocimiento

12 Para el fortalecimiento del RUCOM se tomarán como referencia las recomendaciones incluidas en Guía elaborada por la OECD, originalmente en inglés, *Due Diligence Guidance for Responsible Mineral Supply Chains from Conflict-Affected and High-Risk Areas*, la cual Colombia se comprometió a implementar el 23 de mayo de 2012.

13 Recomendación del Consejo Nacional de Planeación.

14 *Reporte público de resultados de exploración, recursos y reservas minerales* (ECRR), el cual tiene reconocimiento a escala internacional por parte del Committee for Mineral Reserves International Reporting Standards (CRIRSCO). Exigibles a las compañías para cumplir con las normativas del International Accounting Standard Board (IASB).

integral del recurso mineral del país, y al mejoramiento de altos estándares en el desarrollo de la actividad minera, al facilitar el acceso a servicios y mercados financieros. Finalmente, se evaluará la creación de instrumentos contractuales para promover el conocimiento geológico con participación de inversión privada.

### 3. METAS








Indicadores de resultado						
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)	
Minas y Energía	Producto Interno Bruto (PIB) minero real	\$ 15 billones	\$ 16,2 billones			
Minas y Energía	Promedio móvil de la inversión extranjera directa en minería (T)	USD 749 millones*	USD 1.500 millones			
Minas y Energía	Puntaje de Colombia en el índice de atracción de la inversión (Fraser)	56,1	60			

\*El valor de la línea base se actualizará una vez se cuente con la información del último trimestre de 2018, publicada por el Banco de la República.

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector minero	Instrumentos de coordinación con autoridades municipales o distritales	152	300		
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector minero	Porcentaje del grado de cumplimiento de obligaciones mineras	50,4 %	56 %		
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector minero	Producción de carbón	92 millones Ton	98 millones Ton		

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Minas y Energía</b>	Consolidación productiva del sector minero	Producción de oro en títulos mineros	21 ton	27 ton		 
<b>Minas y Energía</b>	Consolidación productiva del sector minero	Porcentaje de producción de oro proveniente de títulos mineros (T)	52 %	60 %		 
<b>Minas y Energía</b>	Consolidación productiva del sector minero	Distritos con evaluación integral del potencial metalogénico	0 (0 %)	36 (34 %)		

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## B. Seguridad energética para el desarrollo productivo

El Gobierno nacional desarrollará una política para que, utilizando herramientas innovadoras, se garantice la seguridad energética para el desarrollo del país, con un suministro eficiente de energéticos a corto, mediano y largo plazo, de manera responsable con el medio ambiente y las comunidades, que contribuya a la competitividad del país y a la calidad de vida de los ciudadanos.

El Gobierno promoverá la inversión privada en el sector minero-energético y sus encadenamientos productivos como un mecanismo para generar precios competitivos e impulsar el crecimiento económico, crear empleos formales y de calidad, además de generar recursos para el desarrollo de proyectos sociales, ambientales, productivos y de infraestructura en los territorios.

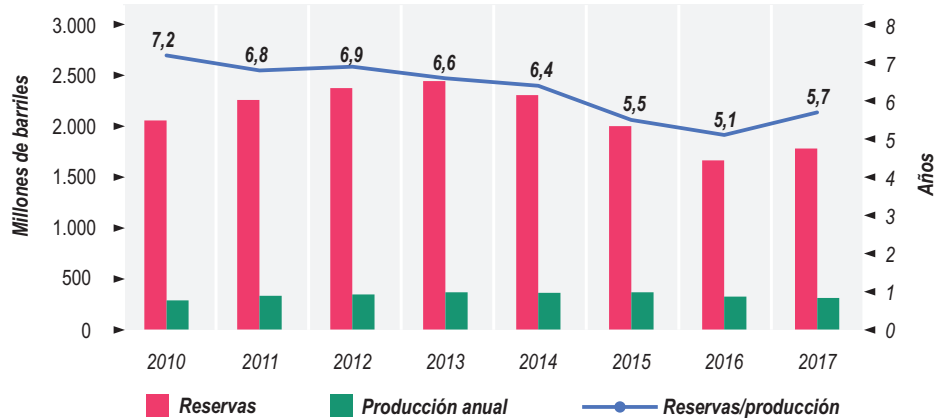
Esta política debe ayudar a construir una matriz energética sostenible, diversificada con energéticos complementarios y resiliente al cambio climático, que, además, logre el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales en materia energética (Documento CONPES 3943, ODS, COP21, OCDE, entre otros).



# 1. DIAGNÓSTICO

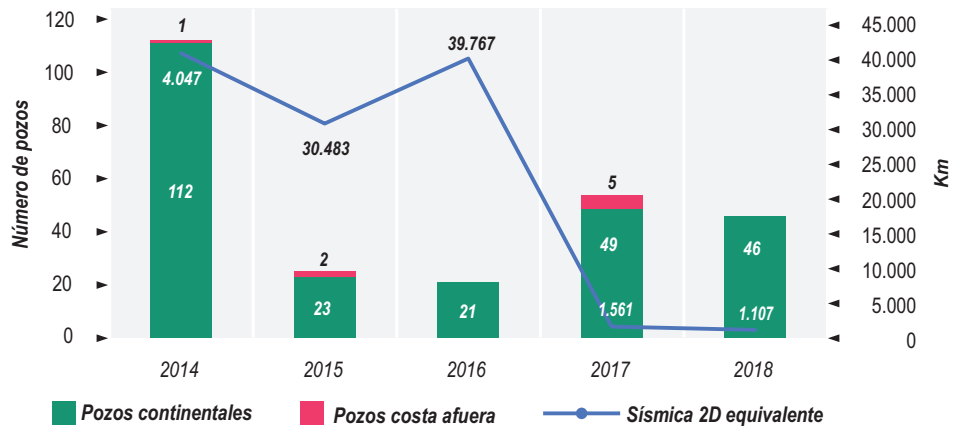
El sector petrolero ha tenido una recuperación moderada después del colapso de los precios del crudo en 2014-2015, y en 2017 logró una producción de 854 KBPD. La relación reservas/producción de petróleo del país se encuentra en 5,7 años, y aunque el Gobierno nacional adoptó estrategias destinadas a mantener la inversión en el sector y mitigar el impacto de la caída de los precios del crudo sobre la renta petrolera, los resultados en términos de incrementos de reservas, montos de inversión, número de pozos exploratorios y adquisición de sísmica no han sido los esperados (gráficas IX-4 y IX- 5).

Gráfica IX-4. Evolución de reservas probadas, producción anual y relación reservas/producción de petróleo



Fuente: elaboración DNP a partir de Cifras y Estadísticas: Reservas-Producción, ANH, 2018.

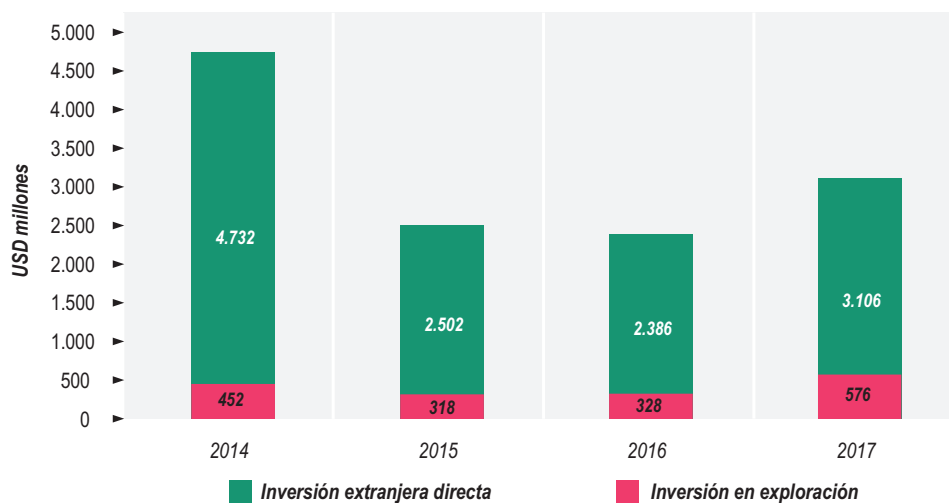
Gráfica IX-5. Pozos exploratorios perforados y sísmica equivalente 2D



Fuente: elaboración DNP a partir de Cifras y Estadísticas: Pozos y Sísmica, ANH, 2018.

El Gobierno, en cabeza de la ANH, se enfocó en promocionar, entre otros aspectos, las áreas costa afuera, lo que dio como resultado la adjudicación de catorce bloques en el área Caribe, y la perforación de nueve pozos exploratorios (gráfica IX-6), con hallazgos reportados a la fecha en cuatro pozos con prospectividad de gas (Kronos y Orca, en 2015, y Gorgon y Purple Angel, en 2017), sobre los cuales se estima un potencial de 3,0 TPC.

Gráfica IX-6. Inversión extranjera directa en hidrocarburos e inversión en exploración



Fuente: elaboración DNP a partir de Inversión Extranjera Directa, BANREP, 2018.

El reto del Gobierno nacional es incrementar las reservas para preservar la autosuficiencia de hidrocarburos en el mediano y largo plazo. En este sentido, adicional al incremento de los factores de recobro en campos de producción, existen dos grandes oportunidades: (1) proyectos costa afuera y (2) yacimientos no convencionales (YNC). Respecto a los primeros, el Gobierno tiene la tarea pendiente de desarrollar un marco regulatorio para la etapa de desarrollo y producción. Sobre los segundos, es necesario adelantar un diálogo nacional, con la participación de expertos de alto nivel, y realizar investigaciones y exploraciones piloto, con el fin de identificar los principales riesgos asociados al desarrollo de estos recursos y determinar si la regulación e institucionalidad actuales pueden garantizar su explotación de una manera responsable con el medio ambiente y las comunidades; en la línea A “Desarrollo minero-energético” se complementa este aspecto.

En lo concerniente a combustibles líquidos, en el último cuatrienio se presentó una producción promedio cercana a los 4.000 millones de galones anuales; se destaca que actualmente se cuenta con la producción de derivados de la Refinería de Cartagena, la cual ha presentado cargas de 160 KBPD.

El Gobierno, en cumplimiento de los ODS, aprobó el CONPES 3943 de 2018 de mejoramiento de la calidad del aire, en el que se plantean acciones enfocadas en el aseguramiento de la cadena y la calidad de los combustibles hasta alcanzar niveles Euro VI en diésel y Euro 6 en gasolina.

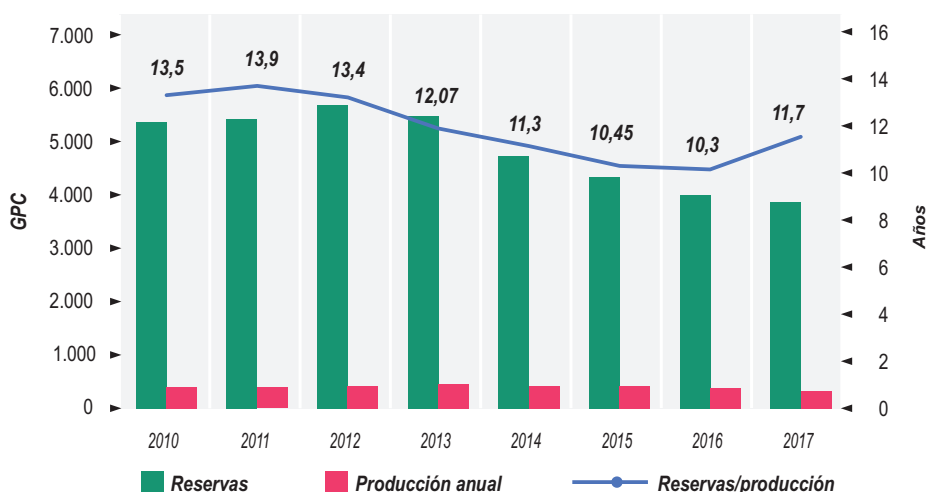
Actualmente, a escala nacional se distribuyen combustibles diésel Euro IV (con, máximo, 50 ppm de azufre) y gasolina Euro 2 (con, máximo, 300 ppm de azufre).

Buena parte de los combustibles que se consumen en el país corresponden a mezclas entre combustibles de origen fósil y biocombustibles (aproximadamente, el 10 % para gasolina corriente motor y el 10 % para ACPM)<sup>15</sup>. Durante el último cuatrienio, la producción aumentó en el 16 % para el etanol y en el 9 % para biodiésel, y registró producciones de 1.664.000.000 litros y 1.950 toneladas<sup>16</sup>, respectivamente. En 2017, el país demandó 399.933.000 de litros de etanol y 459,77 toneladas de biodiésel.

Durante 2015 se llevó a cabo la evaluación de resultados de la política de promoción de la producción sostenible de biocombustibles en Colombia establecida en el documento CONPES 3510 de 2008, mediante la cual se concluyó que se han alcanzado algunos resultados con la política, pero se identificó la necesidad de seguir avanzando en objetivos como la búsqueda de nuevos mercados, la diferenciación del producto en el exterior, la reducción de los costos de producción y la revisión de la regulación de los precios.

En cuanto a la producción de gas, se registraron cifras de 1.559 GPC (gigapiés cúbicos, unidad de medida de volumen de gas) durante el último cuatrienio, y se tienen reservas probadas de 3,8 TPC (terapiés cúbicos, unidad de medida de volumen de gas), equivalentes a 11,7 años en la relación reservas/producción<sup>17</sup> (gráfica IX-7). Por su parte, la producción de gas licuado de petróleo (GLP) en 2017 estuvo en 44,6 millones kg/mes.

Gráfica IX-7. Evolución de reservas probadas, producción anual y relación reservas/producción de gas natural



Fuente: elaboración DNP a partir de Cifras y Estadísticas: Reservas-Producción, ANH, 2018.

15 SIPG: estructura de precios de combustibles en las principales ciudades.

16 Fedecombustibles.

17 UPME.

Dada la tendencia decreciente de las reservas nacionales de gas combustible, durante 2017 MinEnergía adoptó el Plan Transitorio de Abastecimiento de Gas Natural, con el fin de poder aumentar la confiabilidad y seguridad de abastecimiento del sistema frente a un posible déficit de gas a partir de 2023 para atender la demanda nacional estimada. Este plan incluye la construcción de una planta de regasificación en el Pacífico, con una capacidad de regasificación de 400 MPCD, un gasoducto de capacidad similar que conectaría esta fuente de importación, localizada en Buenaventura, con el interior del país, proyectos en la red de transporte, ampliación de la capacidad por compresión, y la bidireccionalidad en algunos tramos de la red troncal de gasoductos tanto en la costa como en el interior del país.

En lo referente a energía eléctrica, para diciembre de 2018 la capacidad instalada para generación en Colombia fue de 17.307 MW, de los cuales 11.831 fueron hidráulicos (68 %); 5.303, térmicos (31 %), y 173, recursos con FNCER (1 %) <sup>18</sup>. La capacidad total de embalsamiento no es multianual, con posibilidades de riesgo ante la variabilidad climática en fenómenos de El Niño y de La Niña. Como se observa, existe una baja diversificación de la matriz, baja penetración de FNCER y baja resiliencia a las épocas de sequía que ponen en riesgo la confiabilidad del sistema y provocan mayor volatilidad de los precios.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

Con el fin de garantizar la seguridad energética del país de manera social y ambientalmente amigable, se establecieron los siguientes objetivos: (1) promover las nuevas tendencias energéticas: se aprovecharán nuevos recursos que complementen, diversifiquen y hagan más resiliente la matriz energética, de tal manera que se reduzca la vulnerabilidad por eventos macroclimáticos, se incrementen la seguridad de suministro y la confiabilidad y se reduzca la huella de carbono; (2) consolidar la cadena energética: se fomentará la competencia en la generación y en la comercialización, para que, a partir de una matriz energética diversificada, complementaria y resiliente, se satisfaga la demanda en cantidad, calidad, oportunidad y precios eficientes, y se incentive, a su vez, el desarrollo económico y social del país; y (3) aprovechar los mercados energéticos internacionales: se implementarán las condiciones normativas, regulatorias y de infraestructura de intercambio energético internacional para aprovechar más efectivamente los mercados energéticos globales.

---

18 Tomado de información del operador del mercado <http://paratec.xm.com.co/paratec/SitePages/generacion.aspx?q=capacidad>

## a. Objetivo 1. Promover las nuevas tendencias energéticas

### 1) Planeación energética diversificada

La planeación de este sector se hará con una visión de portafolio energético diversificado, de manera articulada con lo establecido en el Pacto por la sostenibilidad, que reduzca los riesgos de suministro<sup>19</sup>, para lo cual la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) publicará el Plan Energético Nacional (PEN), a más tardar en el 2019, y lo actualizará por lo menos cada dos años.

El PEN deberá plantear diferentes hipótesis para evolución de oferta y demanda, de tal manera que, por medio de la simulación de diferentes escenarios de evolución conjunta, se obtengan como resultado posibles estados futuros de disponibilidad, que le permitan a MinEnergía tomar las medidas que garanticen el abastecimiento confiable y sostenible de todos los energéticos del país. Para lo anterior se deberán tener en cuenta señales de precio, así como la incorporación, en el mediano y largo plazo, de las variaciones en la demanda por los cambios tecnológicos que se impondrán; entre estos, la electrificación del parque automotor, la autogeneración que considere la masificación de las energías renovables no convencionales, la gestión eficiente de la energía, la digitalización de varios sectores de la economía nacional y el cumplimiento de políticas ambientales.

### 2) Viabilidad de nuevas fuentes de hidrocarburos

MinEnergía estudiará la viabilidad de la exploración y producción de yacimientos no convencionales. Para ello, conformará una comisión de expertos independiente y multidisciplinaria que evaluará y le dará recomendaciones. Adicionalmente, la ANH adelantará estudios liderados por expertos independientes, para actualizar, profundizar y complementar el conocimiento técnico de la exploración y producción de estos recursos, así como los impactos ambientales y sociales asociados al desarrollo de esta actividad. Así mismo, se evaluará la ejecución de planes piloto para obtener mayor información técnica sobre el desarrollo de estos recursos<sup>20</sup>, incluyendo impactos sobre acuíferos subterráneos. A partir de los resultados de los distintos estudios, se mejorará, si es necesario, la institucionalidad, el marco contractual y la normatividad (Pacto por la sostenibilidad), que deberá cumplirse y fiscalizarse para la exploración y producción de estos hidrocarburos.

Así mismo, la ANH establecerá las zonas para la exploración y producción de los yacimientos no convencionales, y MinEnergía y MinAmbiente actualizarán, si es necesario, la regulación técnica y ambiental específica para su exploración y producción. Adicionalmente, MinAmbiente expedirá los términos de referencia para el estudio de impacto ambiental referente a la explotación de estos yacimientos. Simultáneamente, bajo el nuevo modelo de relacionamiento del sector minero-energético, la ANH implementará campañas de comunicación, mediante las cuales se brindará información a las diferentes instancias de decisión y grupos de interés para adelantar

19 Aplicación de la metodología "Integrated resource planning -IRP".

20 Recomendación del Consejo Nacional de Planeación.

su aprovechamiento. El fortalecimiento del conocimiento de los funcionarios en las entidades con responsabilidades en la reglamentación y fiscalización de la actividad será una prioridad del Gobierno nacional.

Para el desarrollo de la actividad asociada a los hidrocarburos costa afuera (Pacto Región Océanos), MinEnergía expedirá la regulación técnica para las actividades de producción, desmantelamiento y abandono de la infraestructura, MinTrabajo expedirá la regulación referente a salud, seguridad industrial y laboral para este tipo de operaciones, e, igualmente, MinTransporte revisará la necesidad de ajustar o expedir regulación específica para la adecuación y operación de los puertos dedicados a la atención de servicios petroleros, con el fin de optimizar la eficiencia de las operaciones. MinDefensa, por medio de la Armada Nacional, buscará los medios necesarios para ejercer el control y protección de las actividades costa afuera y la Dirección General Marítima (DIMAR) fortalecerá su ejercicio como autoridad marítima, de acuerdo con sus competencias y funciones. Por último, las entidades involucradas adoptarán e implementarán el Plan Nacional de Contingencia frente a derrames de hidrocarburos y otras sustancias peligrosas; adicionalmente, en conjunto con MinHacienda y el DNP, establecerán mecanismos de financiación para su operación.

Desde MinAmbiente se expedirán los términos de referencia para la elaboración de estudios de impacto ambiental requeridos en el proceso de licenciamiento ambiental para proyectos de exploración y producción de hidrocarburos *costa afuera*, conforme con las mejores prácticas internacionales, emitirá el *Manual de compensación de ecosistemas marino-costeros*, el Programa de Exploración Sísmica Marina y demás mecanismos e instrumentos que requiera para garantizar que la operación hidrocarburífera costa afuera garantice los mejores estándares ambientales. Paralelamente, la ANH creará mecanismos para fortalecer la fiscalización de dichas actividades.

### **3) Estudiar nuevas alternativas de fuentes energéticas**

MinEnergía promoverá la participación de diferentes energéticos, como gas natural, gas natural licuado (GNL), GLP, biogás, biomasa, renovables no convencionales, biocombustibles, geotermia, entre otros, con el fin de sustituir la dependencia de energéticos actuales más contaminantes e incentivar un mercado competitivo y sostenible con el medio ambiente (Pacto por la sostenibilidad).

### **4) Consolidación de la entrada de las FNCER**

MinEnergía, la UPME y la CREG desarrollarán las acciones necesarias para llevar a cabo las subastas de contratación de largo plazo que facilitarán la incorporación de FNCER al Sistema Interconectado Nacional (SIN). Así mismo, adelantarán las acciones necesarias para consolidar la infraestructura de transmisión eléctrica y el marco regulatorio que promuevan y viabilicen la entrada de las FNCER en la matriz energética colombiana (Pacto por la sostenibilidad). Se promoverá el desarrollo de la segunda etapa de la interconexión eléctrica de renovables desde la península de La Guajira hacia el resto del país y el desarrollo de tecnologías que faciliten su inserción en la matriz energética colombiana.

Como apoyo al crecimiento de las regiones, su competitividad y el desarrollo sostenible con la participación de FNCER, MinEnergía promoverá la asignación de transferencias por generación de energía a partir de FNCER a las regiones donde dichos proyectos se realicen.

Adicionalmente, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y la UPME desarrollarán mecanismos para la medición y predicción del comportamiento de las variables meteorológicas; la UPME y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) crearán una ventanilla única que consolide los trámites exigidos a los interesados en desarrollar proyectos de FNCER y de gestión eficiente de la energía para acceder a beneficios, que incluya los tributarios. Así mismo, se revisarán los incentivos de la Ley 1715 de 2014 para asegurar su efectividad<sup>21</sup>, y también se facilitará la gestión de los trámites ambientales respectivos, con el fin de reducir los tiempos y costos de transacción.

Finalmente, MinEnergía ajustará la reglamentación técnica, y la CREG, la regulación, para facilitar la conexión de proyectos y entrega de energía de las FNCER, al modificar los códigos de redes, los reglamentos de operación del mercado y el reglamento técnico de instalaciones eléctricas. MinEnergía promoverá mecanismos de apoyo financiero y mejora crediticia para los proyectos de FNCER.

## **5) Definición de un marco regulatorio para los proyectos geotérmicos**

El SGC adelantará investigaciones para caracterizar las áreas geotérmicas del país e implementará la metodología para estimar el potencial geotérmico. Por su parte, la UPME adelantará estudios sobre el desarrollo integral y estrategias de política alrededor del aprovechamiento geotérmico. MinEnergía establecerá la política de asignación de áreas, los instrumentos contractuales para desarrollar las actividades de exploración y explotación del recurso y la entidad encargada de administrarlo. Así mismo, se conformarán mesas de trabajo con MinAmbiente, la ANLA, la CREG y el SGC para lograr establecer el marco regulatorio que permita el uso adecuado de este recurso en el país, bajo el cumplimiento estricto de la Ley 1930 de 2018, correspondiente a la conservación de los páramos como ecosistemas estratégicos del país (Pacto por la sostenibilidad).

## **6) Aprovechamiento de bioenergía**

La UPME actualizará el atlas de biomasa y en conjunto con MinEnergía, desarrollará herramientas e instrumentos que permitan viabilizar los proyectos de generación de energía a partir de biomasa, para así contribuir en la complementación de los combustibles fósiles y/o incrementar la cobertura del servicio público de energía eléctrica y gas combustible en zonas rurales y no interconectadas, de acuerdo con sus particularidades. Adicionalmente, en la agenda de cooperación técnica internacional se incorporará apoyo en el desarrollo de nuevas tecnologías, sistemas e innovación para la generación de energía a partir de esta fuente. Por otra parte, MinAmbiente y las autoridades ambientales regionales revisarán la reglamentación ambiental y la estrategia de participación de ciudades en el uso de los rellenos sanitarios y de plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR)

21 Recomendación del Consejo Nacional de Planeación.

en la producción de biogás, de manera que se logre el aprovechamiento energético de residuos y aguas residuales municipales, procesos vinculados a maximizar y potencializar los impactos positivos derivados de la política de economía circular (Pacto por la sostenibilidad).

## b. Objetivo 2. Consolidar la cadena energética

### 1) Aumentar reservas y producción de los hidrocarburos

El Gobierno nacional incentivará la reactivación de las actividades de exploración y producción de yacimientos convencionales, incluyendo el uso de métodos de recobro mejorado. De acuerdo con esto, se continuará avanzando en seguir fortaleciendo un régimen fiscal competitivo, así como la ANH robustecerá los términos contractuales que permitan ubicar al país entre los más atractivos de Latinoamérica para la inversión en el sector de hidrocarburos.

De igual manera, la ANH agilizará la implementación y aumentará la promoción de los procesos competitivos permanentes y/o rondas puntuales, con el fin de asignar la mayor cantidad de áreas. Adicionalmente, implementará medidas para asegurar la explotación de los recursos hidrocarbúricos, exigiendo el uso de las mejores prácticas internacionales que existen al respecto (Pacto por la sostenibilidad). En relación con lo anterior, el sector innovará en el uso de técnicas para la exploración y producción del recurso, especialmente las relacionadas con mejoramiento de factores de recobro, y continuará implementando cooperaciones internacionales para la transferencia de conocimiento tecnológico que permitan aumentar la eficiencia operativa, así como la reducción de los costos asociados a estas actividades. De igual manera, la ANH aumentará la efectividad de sus esquemas de fiscalización, así como de sus procesos de control y vigilancia de las actividades de exploración y producción, la transparencia y el acceso a información geológica y técnica.

El SGC avanzará en el análisis y obtención de información geológica básica para la toma de decisiones en materia de gestión de hidrocarburos. Adicionalmente, la ANH estudiará la implementación de convenios multiclientes (ANH-privados) para la ejecución de proyectos de obtención de información geológica en áreas costa afuera, con el fin de aumentar el conocimiento del subsuelo de las cuencas sedimentarias del país y divulgar esa información para incentivar su exploración posterior.

### 2) Planeación para seguridad de abastecimiento y confiabilidad

La UPME adelantará los análisis para determinar la infraestructura de transporte adicional o complementaria que permita la incorporación de recursos continentales, costa afuera e importados (crudo, gas, combustibles líquidos, entre otros) desde diferentes puntos de abastecimiento hasta la demanda. Así mismo, evaluará la reconfiguración de la red de transporte y el almacenamiento para asegurar mayor confiabilidad al suministro. La CREG evaluará la conveniencia de migrar a una remuneración distinta a la vigente para el transporte de gas natural, buscando consolidar un



mercado nacional de gas y estimular la incorporación de mayor cantidad de reservas de gas natural para el abastecimiento a la demanda, considerando necesidades actuales y futuras del servicio<sup>22</sup>. De igual manera, la CREG evaluará la metodología para el cálculo de la tarifa de transporte de GLP en procura del establecimiento de esquemas competitivos que incentiven el transporte de este gas por ductos. Se ampliarán las funciones del gestor del mercado de gas natural, con el fin de incluir su acceso a la información operativa necesaria para el monitoreo del sistema y el desarrollo del mercado nacional de gas natural. Por otra parte, para asegurar una adecuada coordinación de operación entre los diferentes agentes de las cadenas de suministros de refinados y de GLP, se evaluará la conformación de consejos nacionales de operación y gestor de mercado para estos energéticos, siempre que ello fomente la competencia de los sectores.

### **3) Almacenamiento estratégico de combustibles líquidos y gas combustible**

MinEnergía, o la entidad que este designe, estudiará la necesidad de contar con infraestructura de almacenamiento de combustibles líquidos y de gas combustible para determinar, entre otras condiciones, su ubicación y su capacidad. Considerando lo anterior, la CREG expedirá un marco normativo que impulse la participación de agentes en la prestación de los nuevos servicios de almacenamiento de inventarios. Por otro lado, MinEnergía revisará y, de ser necesario, establecerá o modificará la estrategia de atención de la demanda en caso de un desabastecimiento de combustibles líquidos y/o gas combustible. Como complemento a lo anterior, se modificarán la composición y funciones de la Comisión Asesora de Coordinación y Seguimiento a la Situación Energética (CACSE), con el fin de que se constituya como escenario de coordinación de las acciones para el análisis de suministro y la coordinación de acciones en situaciones de emergencia, escasez o desabastecimiento de todos los energéticos de uso público.

### **4) Refinación y calidad**

MinEnergía y MinAmbiente continuarán trabajando en la actualización de los parámetros de calidad de los combustibles y biocombustibles. Con el fin de asegurar el suministro de refinados en la cantidad, calidad y oportunidad requeridos, MinEnergía, o la entidad que este delegue, evaluará las características y capacidad de refinación y de importación requerida por el país (Pacto por la sostenibilidad).

### **5) Planes de abastecimiento de GLP y combustibles líquidos**

La UPME, con base en lineamientos de MinEnergía, realizará cada dos años el balance de oferta y demanda del GLP y combustibles líquidos con un horizonte de planeación de 10 años e identificará los proyectos de infraestructura necesarios para garantizar seguridad de su abastecimiento y

---

22 Recomendación del Consejo Nacional de Planeación.

confiabilidad. MinEnergía adoptará estos planes con el objetivo de orientar las decisiones de los agentes para asegurar el abastecimiento nacional. La CREG expedirá la regulación económica para la remuneración y ejecución de las inversiones identificadas.

## **6) Aprovechamiento de la hidroenergía y el carbón para la confiabilidad del Sistema Interconectado Nacional**

Como parte de la política de incentivar la generación con energías limpias, se debe considerar que Colombia cuenta con un potencial importante de hidroenergía no desarrollado, el “Plan de expansión de referencia de generación” prevé la incorporación de nueva capacidad usando este recurso, para lo cual la UPME hará los estudios pertinentes. Por su parte, MinAmbiente desarrollará la normativa ambiental que permita su uso como energético estratégico, en armonía con los usos alternos y los servicios ecosistémicos.

Por otra parte, el carbón térmico es una fuente de alta disponibilidad y valor energético, que en eventos de variabilidad climática pueden dar confiabilidad al sistema, por lo que es necesario contemplar esta fuente energética entre las opciones de generación de energía firme. Para la viabilidad de los proyectos de extracción y uso de carbón, se establecerán condiciones técnicas con los más altos estándares de responsabilidad ambiental.

## **7) Generación eléctrica con menores factores de emisiones contaminantes**

Con el fin de reconocer las emisiones de carbono y demás contaminantes de cada fuente energética, el Gobierno nacional revisará y, si lo considera necesario, ajustará el impuesto al carbono con el fin de imponer tasas contributivas a los combustibles usados en generación. Igualmente, revisará la destinación de este impuesto, de modo que los recursos puedan destinarse mayoritariamente a actividades con fines sociales.

## **8) Incorporación de nuevos proyectos energéticos**

La Presidencia de la República coordinará a las entidades públicas con competencias en materia de viabilidad, permisos y licencias para el desarrollo de proyectos energéticos de transporte, extracción y producción, con el fin de atender los requerimientos con la oportunidad respectiva. Particularmente, se dará prioridad a los trámites necesarios para garantizar la entrada de estos proyectos para el periodo 2019-2022 que resulten adjudicatarios de las subastas de expansión de generación, de transmisión eléctrica, demás mecanismos competitivos establecidos por el Gobierno o de proyectos asociados a los planes de abastecimiento y confiabilidad identificados por la UPME y adoptados por MinEnergía.

## c. Objetivo 3. Aprovechar los mercados energéticos internacionales

### 1) Condiciones transaccionales

Se complementará la política del sector, marcos normativos o regulatorios que incentiven la producción nacional, las importaciones y las exportaciones, de forma que se asegure el abastecimiento en condiciones de eficiencia en los mercados teniendo en cuenta el costo de oportunidad de la oferta y la disponibilidad por pagar de la demanda.

### 2) Interconexiones eléctricas

MinEnergía y sus entidades adscritas continuarán armonizando la normatividad y regulación que faciliten la realización de proyectos y las transacciones de energía con Ecuador y Panamá. Así mismo, evaluarán la viabilidad de adelantar nuevos proyectos o refuerzos de infraestructura de transporte de energía para su intercambio con estos países.








### 3) Infraestructura para el comercio internacional de combustibles

MinEnergía y sus entidades adscritas fomentarán la construcción y ampliación de infraestructura para el comercio de combustibles enmarcada en los planes de abastecimiento elaborados por la UPME, y evaluarán la implementación de diferentes esquemas para su financiación.

### 4) Puesta en operación de la planta de regasificación en el Pacífico


















Se continuará con el proceso de elaboración y publicación de los términos definitivos para el desarrollo de este proyecto, incluyendo la asignación de riesgos en cada una de sus fases. De igual forma, se buscará la articulación interinstitucional a escalas nacional y territorial, de manera que la puesta en funcionamiento se realice en 2023.

### 3. METAS

Indicadores de resultado						
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)	
Minas y Energía	Capacidad instalada de generación de energía eléctrica (T)	17.307 MW	19.159 MW			
Minas y Energía	Capacidad de generación de energía eléctrica a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable comprometida (T)	22,4 MW	1.500 MW			 

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector hidrocarburos	Reservas probadas de crudo	1.782 MBBL	1.782 MBBL		 
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector hidrocarburos	Años de reservas probadas de crudo (T)	5,7	5,7		 
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector hidrocarburos	Reservas probadas de gas	3,8 TPC	3,8 TPC		  
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector hidrocarburos	Producción promedio diaria de crudo (T)	854 KBPD	854 KBPD		 
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector hidrocarburos	Producción promedio diaria de gas	1.070 MPCD	1.070 MPCD		  

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector hidrocarburos	Pozos exploratorios perforados (T)	46	207		
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector hidrocarburos	Sísmica 2D equivalente	1.107 km	6.900 km		
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector hidrocarburos	Contenido de azufre en gasolina	300 ppm	50 ppm		
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector hidrocarburos	Contenido de azufre en diésel	50 ppm	10 ppm		
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector de energía eléctrica	Nueva infraestructura energética para comercio internacional	0	3		

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## REFERENCIAS

- ANH. (2018). Presentación de empalme al Consejo Directivo de la ANH. Bogotá.
- ANM (2018). Informe de Gestión Tercer Trimestre 2018. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado el 15 de noviembre de 2018 de: <https://www.anm.gov.co/?q=content/informes-de-gestion>
- ANM (2018). Mejoramiento de la seguridad minera en el desarrollo de la actividad minera nacional. Vicepresidencia de seguimiento, control y seguridad minera.
- ANM(2018). Producción oro 2017. Recuperado el 15 de octubre 2018 de: <http://mineriaencolombia.anm.gov.co/index.php/es/produccion-oro-2017>
- BP. (2018). BP statistical review of world energy. Consultado el 19 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-full-report.pdf>.
- BP. (2018). Energy Outlook 2018. Consultado el 29 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/energy-outlook.html>
- Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables (CREER). Evaluación integral sectorial de impactos en derechos humanos: la minería que no se ve. Recuperado en julio 2018 <http://www.ideaspaz.org/tools/download/74232>
- CGR (2017). Formalización de la Minería en Colombia 2010-2016
- DANE (2018). Comercio internacional-Exportaciones- Colombia, exportaciones de café, carbón, petróleo y sus derivados, ferroníquel y no tradicionales. 1992- 2018p (noviembre). Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>
- Enersinc (n.d). Factibilidad de estaciones de recarga solar para vehículos eléctricos de la Policía Nacional de Colombia
- Fedesarrollo (2018). Evaluación de los impactos causados en las regiones productoras y minerales con el actual Sistema General de Regalías.
- Fraser Institute (2017) Survey of Mining Companies. Disponible en: <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/survey-of-mining-companies-2017.pdf>
- González, J (2016). Estrategias para acercar la oferta y la demanda de bienes y servicios de alta rotación y prioritarios del sector de minería del carbón en los departamentos de Cesar, Guajira, Magdalena, Atlántico, Norte de Santander, Santander, Boyacá y Cundinamarca

- IEA. (2017). Global Energy & CO2 Status Report 2017. Consultado el 21 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/GECO2017.pdf>
- IEA. (2017). Renewables 2017. Consultado el 22 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.iea.org/publications/renewables2017/>
- IEA. (2017). World energy Outlook 2017. Consultado el 22 de noviembre de 2018. Disponible en: [https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO\\_2017\\_ExecutiveSummary\\_Spanish\\_version.pdf](https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO_2017_ExecutiveSummary_Spanish_version.pdf)
- IEA. (2018). Gas 2018 Analysis and forecasts to 2023. Consultado el 22 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.iea.org/gas2018/>
- IEA. 2018. Renewables 2018. Consultado el 22 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.iea.org/renewables2018>
- Londoño, J (2018). Análisis de las implicaciones de las sentencias de la Corte Constitucional sobre la planificación territorial y el otorgamiento de títulos y propuestas mineras.
- Martínez, M, Peña, M, Velásquez, F. (n.d): *La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en Colombia*.
- MinEnergía (2011). Censo Minero. Encontrado el 13 de noviembre en <https://www.MinEnergía.gov.co/documents/10180/698204/CensoMinero.pdf/093cec57-05e8-416b-8e0c-5e4f7c1d6820>
- MinEnergía (2014). Política Nacional para la formalización de la minería en Colombia
- MinEnergía (2015) Informe EITI Colombia vigencias 2014 y 2015. Disponible en [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)
- MinEnergía (2016). Política Minera de Colombia: bases para la minería del futuro.
- Ministerio de Justicia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2016). Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota.
- OCDE (2016). Debida diligencia en la cadena de suministros de oro colombiana: perspectivas generales. Recuperado en agosto 2018: <https://mneguidelines.oecd.org/Colombia-gold-supply-chain-overview-ESP.pdf>
- SGR (2018) Mapa regalías-Producción en 2017. Disponible en: <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/>
- Smart Minig Index (2012). Estrategia para Consolidar el Atractivo de Colombia como Destino de Inversión Minera
- Universidad Nacional de Colombia (2018). Levantamiento de una línea de base de áreas afectadas por actividades mineras en estado de Abandono (AMEA). Universidad Nacional sede Medellín, Facultad de Minas.

- UPME (2013). Estudio para caracterizar el mercado nacional e internacional de los minerales estratégicos. Recuperado en agosto de 2018: [http://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/EstudiosPublicaciones/Estudio\\_para\\_caracterizar\\_mercado\\_nacional.pdf](http://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/EstudiosPublicaciones/Estudio_para_caracterizar_mercado_nacional.pdf)
- UPME (2015). Plan Nacional de Desarrollo Minero con horizonte a 2025: minería responsable con el territorio
- UPME. (2016). Plan transitorio de abastecimiento de gas natural. Consultado en 23 de noviembre de 2018. Disponible en: [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. (2018). Documento análisis de abastecimiento y confiabilidad del sector gas natural. Bogotá. Consultado en 23 de noviembre de 2018. Disponible en: [http://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/Convocatorias\\_Doc\\_General\\_MME\\_VF.pdf](http://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/Convocatorias_Doc_General_MME_VF.pdf)
- UPME. (2018). Plan de Expansión de Referencia Generación-Transmisión 2017-2031. Consultado en 27 de noviembre de 2018. Disponible en: [http://www1.upme.gov.co/Energia\\_electrica/Plan\\_GT\\_2017\\_2031\\_PREL.pdf](http://www1.upme.gov.co/Energia_electrica/Plan_GT_2017_2031_PREL.pdf)
- UPME. (2018). Plan indicativo de abastecimiento de combustibles líquidos. Consultado en 23 de noviembre de 2018. Disponible en: [http://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/Plan\\_liquidos\\_2018/Plan\\_de\\_Abastecimiento\\_de\\_Combustibles\\_Liquidos.pdf](http://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/Plan_liquidos_2018/Plan_de_Abastecimiento_de_Combustibles_Liquidos.pdf)
- UPME. (2018). Plan indicativo de abastecimiento de gas licuado del petróleo (GLP). Consultado en 23 de noviembre de 2018. Disponible en: [http://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/Plan\\_GLP\\_19102018.pdf](http://www1.upme.gov.co/Hidrocarburos/publicaciones/Plan_GLP_19102018.pdf)
- UPME. (n.d) *Establecer Estrategias de mejoramiento del programa de formalización minera para lograr altos niveles de eficiencia técnico económica*. Recuperado el 23 de julio de 2018: [http://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/EstudiosPublicaciones/Establecer\\_estrategias\\_mejoramiento\\_del\\_program\\_formalizacion.pdf](http://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/EstudiosPublicaciones/Establecer_estrategias_mejoramiento_del_program_formalizacion.pdf)
- Xm S.A. E.S.P. (2014). Informe de Operación del SIN y Administración del Mercado 2014. Consultado el 19 de diciembre de 2018. Disponible en: <http://informesanuales.xm.com.co/2014/SitePages/operacion/Default.aspx>
- Xm S.A. E.S.P. (2018). Capacidad efectiva por tipo de generación. Consultado en 13 de diciembre de 2018. Disponible en: <http://paratec.xm.com.co/paratec/SitePages/generacion.aspx?q=capacidad>



# X

## PACTO POR LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE NUESTRA CULTURA Y DESARROLLO DE LA ECONOMÍA NARANJA

Apostar por la cultura y el estímulo de la creatividad como base de la economía naranja contribuye al desarrollo sostenible y a la solución de los desafíos productivos y de empleo del país.

*Ningún colombiano, en particular los niños, puede estar privado de un acceso digno a los medios para compartir y disfrutar su cultura, cualquiera que esta sea. Sin la posibilidad de definir y expresar nuestra propia identidad a través de la literatura, la música o el arte, sufrimos la peor discriminación posible: la invisibilidad.*

*Presidente Iván Duque, 2018*

### ODS RELACIONADOS





## INTRODUCCIÓN

La cultura es el conjunto de rasgos distintivos, modos de vida, sistemas de valores, manifestaciones artísticas, tradiciones y creencias que caracterizan a los grupos humanos y que son fundamento de la identidad nacional. Además de constituir un derecho fundamental, la cultura brinda grandes oportunidades para el desarrollo sostenible y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. La garantía de los derechos culturales implica fomentar el acceso de los ciudadanos a la oferta cultural, promover las condiciones para la creación y circulación de productos y garantizar el reconocimiento de la diversidad cultural. Así mismo, se deben proteger los elementos materiales e inmateriales que son constitutivos de la identidad de los diferentes grupos poblacionales.

Las estrategias contempladas en este pacto buscan generar condiciones para la creación, circulación y acceso a la cultura en los territorios contribuyendo a la formación de individuos críticos y al reconocimiento de la diversidad cultural de la nación. Esto implica la articulación entre los diferentes niveles de gobierno para la formulación e implementación de políticas, mejorar la infraestructura cultural, potenciar procesos de formación, dar incentivos a la creación y vincular a la ciudadanía organizada en la implementación de los procesos creativos. El Pacto incluye también el desarrollo de acciones para proteger el patrimonio cultural y fortalecer su función social.

Por otra parte, el Bicentenario de la Independencia de la República es una oportunidad para dinamizar lo mejor de nuestra cultura y mentalidad, acelerando la innovación social. La conmemoración y celebración de los 200 años de Independencia nacional será liderada y coordinada por la Vicepresidencia de la República, en lo cual el Gobierno nacional articulará esfuerzos y reglamentará la Comisión de Expertos para la Conmemoración del Bicentenario de la Independencia Nacional.

Por otro lado, el concepto de economía naranja hace referencia a bienes y servicios cuyo valor en muchos casos puede protegerse por los derechos de propiedad intelectual. Las actividades que conforman la economía naranja se pueden clasificar en desarrollos, productos o servicios que hacen parte de las artes y el patrimonio cultural material e inmaterial, las industrias culturales y las creaciones funcionales. En este sentido, la economía naranja se relaciona directamente con la garantía de derechos culturales y el estímulo a la creatividad cultural y el fomento de una cultura ciudadana comprometida con la inclusión y tolerancia a las diferencias de raza, nivel socioeconómico, lugar de nacimiento, afiliación política, religión y orientación sexual.

Apostarle a “exprimir la naranja” puede contribuir a solucionar algunos de los principales desafíos productivos del país. El desarrollo y consolidación de los sectores creativos aportará en la generación de empleo y de valor agregado, la transformación productiva, el aumento de la competitividad, las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa, entre otros.

El potencial de la economía naranja se capitalizará por medio del desarrollo de una estrategia enfocada en las directivas de la Ley Naranja: generación de información, fortalecimiento del entorno institucional, desarrollo de industrias creativas, generación de infraestructura, integración de la economía naranja con los mercados internacionales y otros sectores productivos, inclusión del capital humano y promoción de la propiedad intelectual como soporte a la inspiración creativa.

El Pacto por la economía naranja está íntimamente relacionado con los otros Pactos, como el Pacto por la equidad, el Pacto por emprendimiento, el Pacto por la sostenibilidad, el Pacto por la transformación digital, el Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación y el Pacto por la descentralización. La interacción entre las estrategias propuestas en estos pactos conformará un escenario propicio para la protección y promoción de nuestra cultura y el desarrollo de la economía naranja.

Por último, las líneas de este pacto están relacionadas y aportarán en el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular, este pacto está alineado con los ODS 4: Educación de calidad; ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico; ODS 9: Industria, innovación e infraestructura; ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles, y ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos.

## A. Todos somos cultura: la esencia de un país que se transforma desde los territorios

Como ya se mencionó, la cultura está comprendida por los rasgos distintivos espirituales, materiales, intelectuales y emocionales, modos de vida, sistemas de valores, manifestaciones artísticas, tradiciones y creencias que caracterizan a los grupos humanos, que deberán potenciarse para aumentar la cohesión nacional y la formación de aspiraciones comunes, aprovechando la diversidad de todas las anteriores manifestaciones y activos en los territorios.

El desarrollo de la política pública cultural se orientará hacia la creación de oportunidades y condiciones mínimas que permita garantizar a la población colombiana el ejercicio de sus derechos culturales bajo un enfoque territorial y poblacional, al trabajar articuladamente con los diferentes niveles de gobierno. Así mismo, se fortalecerá el emprendimiento en el contexto de las artes y la cultura, brindando nuevos caminos para el cumplimiento de los ODS.

En relación con el patrimonio y la memoria, se desarrollarán acciones para proteger el patrimonio cultural y fortalecer su función social, como base fundamental de los procesos sociales, culturales, científicos, productivos y de desarrollo que se generan en las comunidades. Este componente se articulará con los principios de economía creativa y emprendimiento cultural para el desarrollo económico sostenible de las comunidades. Esto, respetando la autodeterminación de los diferentes grupos poblacionales.

### 1. DIAGNÓSTICO

La cultura en el ámbito territorial se ha fortalecido por medio de su inclusión en los planes de desarrollo departamental y municipal. Sin embargo, es importante considerar que el 47 % de las instancias municipales y el 46 % de los espacios de participación presentan dificultades en su operatividad<sup>1</sup>. Por tal motivo, es preciso fortalecer las capacidades de gestión en el marco del Sistema Nacional de Cultura (SNCu)<sup>2</sup>, para garantizar el reconocimiento de los derechos culturales de los grupos poblacionales, así como articular las políticas gubernamentales con las realidades y prácticas locales. Por otra parte, aunque en el periodo 2010-2018 el Gobierno nacional apoyó la actividad cultural municipal mediante la financiación de 15.014 proyectos y actividades culturales<sup>3</sup>,

1 Caracterización del sector cultura. Dirección de Fomento Regional. –MinCultura, 2018.

2 El SNCu, creado con la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura), se define como el “conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación e información articulados entre sí, que posibilitan el desarrollo cultural y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales”.

3 Financiados con recursos del Programa Nacional de Concertación de MinCultura.

y la entrega de 2.701 estímulos para la financiación de proyectos en diferentes áreas<sup>4</sup>; estos apoyos y estímulos atendieron solamente el 13 % de la demanda que se presentó a las diferentes convocatorias de MinCultura.

Para propiciar la creación artística y cultural, se han implementado procesos de formación y profesionalización en diferentes áreas, apoyando artistas mediante licenciaturas, laboratorios de formación en teatro y circo, laboratorios de formación de artes visuales, talleres de escritura creativa en Relata (Red de Escritura Creativa), y escuelas municipales de música, entre otras. Sin embargo, en muchas regiones no hay oferta de programas de niveles profesional, técnico y tecnológico en estas áreas. Además, son escasas las iniciativas para la formación a formadores; de acuerdo con los datos de la Encuesta de Consumo Cultural (ECC), en 2016 solo el 7,7 % de la población nacional asistió a cursos o talleres en áreas artísticas y culturales, y el 8,6 % realizó alguna práctica cultural.

Con la intención de mejorar el acceso de la ciudadanía a la oferta de bienes y servicios culturales, se han realizado inversiones para la construcción y adecuación de obras de infraestructura cultural, como bibliotecas públicas, casas de cultura, escuelas de música, museos, salas de danza y salas de música. De esta forma, en 2017, cerca del 70 % de los municipios contaba con una casa de cultura; el 21,3 %, con teatros; el 18,7 %, con museos, y el 5,7 %, con salas de cine (Ministerio de Cultura, 2018a). No obstante, buena parte de las actividades artísticas ocurren en su mayoría en espacios no convencionales o infraestructuras públicas no especializadas, como colegios —en el 87,3 % de los municipios— y polideportivos —en el 70,6 % de los municipios—. Adicionalmente, los índices que miden la asistencia a salas, teatros y otras infraestructuras especializadas muestran que el 40,2 % de la población asistió a cine<sup>5</sup> y el 30 % asistió a conciertos, recitales y presentaciones de música.

Los museos, como infraestructura cultural, desempeñan un papel importante en el desarrollo de procesos de formación; actualmente existen 768 museos, ubicados en 281 municipios; de estos, hay 443 inscritos en el Sistema de Información de Museos Colombianos (SIMCO), que reciben un promedio anual de 6.500.000 visitantes y adelantan acciones de protección, investigación y comunicación en diferentes campos. De acuerdo con las cifras de 2017, el 81,3 % de los municipios del país no contaban con museos. En este sentido, resulta necesario avanzar en la creación de espacios que fomenten el acceso de la población a escenarios culturales flexibles que se adapten a las características del territorio nacional y a las poblaciones que lo habitan.

Actualmente, el país cuenta con 1.500<sup>6</sup> bibliotecas públicas adscritas a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas (RNBP). Sin embargo, el acceso para la población rural y de regiones apartadas es aún restringido, por cuanto solo el 10 % de estas bibliotecas se encuentran ubicadas en zonas rurales. Así mismo, a pesar de disponer de alrededor de 8,7 millones de libros en estas bibliotecas, y

4 Financiados con recursos del Programa Nacional de Estímulos del Ministerio de Cultura.

5 El desinterés, la falta de tiempo y la falta de dinero son las principales razones para no ir a cine (ECC, 2016).

6 Línea de base: 31 de julio de 2018.

aunque se han distribuido más de 17 millones de libros a familias y espacios no convencionales desde 2002, la relación de libros por habitante en el país dista mucho de los estándares internacionales, que establecen una relación de 2 libros por habitante.

Aunque el país avanzó en el índice de lectura de la población colombiana a un promedio de 2,9 libros leídos (DANE, 2017), cifra similar a los promedios de Argentina y Chile, y superior a la de México (1,7), su promedio se encuentra por debajo del de países como España, que presenta 8,5 libros leídos al año<sup>7</sup>. A escala nacional, igualmente se presentan diferencias; en las cabeceras municipales este promedio es de 2,9, mientras que en centros poblados y rurales dispersos es de 1,9 libros leídos. Este mismo promedio, según rango de edad, disminuye a 1,9 entre la población mayor de 40 años en las cabeceras, y a 1,2, en zonas rurales (DANE, 2017). Se evidencia que el acceso desde temprana edad a la lectura genera el 4,8 % de tasa de retorno social, lo que representa un mayor desarrollo de habilidades cognitivas que contribuyen a un incremento en el salario futuro, así como a la disminución de la deserción y repitencia en la educación formal (Fundalectura, 2015). Por tal motivo, es necesario dar continuidad a las acciones de atención integral a la primera infancia desde el sector de cultura.

Respecto al patrimonio cultural, Colombia cuenta con aproximadamente 1.049 bienes de interés cultural del ámbito nacional (BICN)<sup>8</sup> que presentan, en su mayoría, un alto grado de deterioro, y, sin embargo, solo el 11 % de estos han sido intervenidos, por el alto costo que ello implica. Los inmuebles de valor cultural presentan una situación similar<sup>9</sup> a la de los 44 centros históricos del país; a la fecha, solo 17 de los 44 centros históricos del país cuentan con un Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP). De igual modo, el país cuenta con la Política para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI). Actualmente, en Colombia existen 21 manifestaciones incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional; ocho de estas hacen parte de la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad (Unesco) y dos están en la lista del Patrimonio Cultural Inmaterial que requiere medidas urgentes de salvaguardia. A la fecha, no se han inscrito experiencias colombianas en la lista de registro de las mejores prácticas de salvaguardia de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). Adicionalmente, los procesos de formación asociados a la recuperación del patrimonio tienen un alcance limitado y se encuentran por fuera del reconocimiento educativo formal, lo cual dificulta los procesos de cualificación e inclusión en el mercado laboral.

7 Colombia: Encuesta Nacional de Lectura 2017 (ENLEC), Argentina: *Encuesta de Consumos Culturales y Entornos Culturales 2013*, Chile: *Encuesta de comportamiento lector 2014*, México: módulo sobre lectura (MOLEC) de la *Encuesta Nacional sobre Confianza del Consumidor 2016*, España: *Barómetro: Hábitos de lectura y compra de libros en España 2017*.

8 Los 1.049 BICN de carácter nacional se distribuyen dentro de las siguientes categorías: arquitectónicos: 935; urbanos: 53; sectores urbanos: 44; espacio público: 9; parques arqueológicos: 8.

9 Dentro de los 44 BICN clasificados como sectores urbanos, que corresponden a los 44 centros históricos del país, existen, según el Ministerio de Cultura, 35.000 inmuebles de valor cultural.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

### a. Objetivo 1. Generar condiciones para la creación, circulación y acceso a la cultura en los territorios

#### 1) **Articular los diferentes niveles de gobierno para el diseño e implementación de políticas con enfoque territorial**

Para el desarrollo de políticas culturales exitosas, es fundamental la articulación y armonización de las acciones desarrolladas en los diferentes niveles del gobierno. El acompañamiento a los entes territoriales contribuye al fortalecimiento de capacidades locales de gestión y a la apropiación de las apuestas en materia de política cultural desde lo local; de esta forma, esta línea se vincula al Pacto por la descentralización, incluido en el presente Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Para ello, se trabajará de manera conjunta con todas las entidades territoriales del país, mediante las siguientes acciones:

- Se generarán espacios de diálogo en los territorios para la construcción y ejecución concertada de políticas públicas con enfoque poblacional.
- Se brindará asesoría y acompañamiento a la institucionalidad cultural, creadores y gestores culturales de los departamentos y municipios para fortalecer su capacidad de gestión. Así mismo, se promoverá la representatividad del sector en los diferentes espacios de participación.
- Se consolidará el registro único nacional de creadores y gestores culturales, en coordinación con los entes territoriales, para que permita la identificación de grupos poblacionales (grupos étnicos, género, orientación sexual y discapacidad).
- Se fortalecerá en los territorios la Estrategia Nodos de Emprendimiento Cultural<sup>10</sup>, por medio de una red de instituciones, agentes, organizaciones y empresas culturales locales, para la promoción de las industrias culturales y creativas. Dicha estrategia se vincula con lo propuesto en la línea B “Colombia naranja”, que hace parte de este PND.
- Se fortalecerán las redes interinstitucionales de apoyo al desarrollo del ecosistema de valor cinematográfico en las regiones.
- El Archivo General de la Nación fortalecerá la descentralización de la asistencia técnica archivística en los 39 consejos territoriales de archivo (CTA), mediante actividades de capacitación y jornadas de asistencia técnica regional.

10 Los nodos de emprendimiento promueven la innovación y el emprendimiento cultural desde los territorios. Estos nodos desarrollan un ejercicio de planificación participativa con diferentes agentes del sector e instituciones locales, que permite identificar de manera concertada las necesidades y la ruta de trabajo para el diseño de los circuitos culturales y creativos en el territorio.



## 2) Fortalecer los Programas Nacionales de Concertación y Estímulos

Para movilizar a un mayor número de artistas, creadores, investigadores y gestores culturales del país en las diferentes disciplinas de la cultura y las artes, se incrementará el número de incentivos y se ampliará el apoyo a las iniciativas y proyectos presentados en las diferentes convocatorias de MinCultura. Los apoyos e incentivos se entregarán por medio de becas, pasantías, premios nacionales, reconocimientos o residencias artísticas. Igualmente, se diseñarán estrategias que contribuyan al reconocimiento y valoración de la diversidad cultural, mediante su circulación e intercambio a escalas nacional e internacional, mediante el desarrollo de soluciones basadas en la economía naranja. Así, se desarrollarán las siguientes acciones:

- El Programa Nacional de Concertación Cultural y el Programa Nacional de Estímulos diseñarán nuevas líneas y modalidades orientadas a estimular la gestión, la formación, la creación, la investigación y la circulación de procesos asociados a los bienes y servicios culturales. Se diseñarán y focalizarán estrategias pertinentes para los 275 municipios con menor asignación presupuestal en el Sistema General de Participaciones, con destinación específica para la cultura. Así mismo, se propondrán convocatorias con enfoque poblacional.
- Mediante procesos de formación y asistencia técnica, se fortalecerán las capacidades y talentos de los jóvenes de las regiones más apartadas y de mayor riqueza cultural del país, para que desarrollen emprendimientos culturales y comunitarios.

## 3) Mejorar y cualificar la formación artística y cultural

En articulación con el sector educación y las entidades territoriales, se fortalecerán los programas de formación artística y cultural en diferentes áreas, niveles y modalidades, apuntando a la consolidación y cualificación de procesos como las Escuelas Municipales de Música, las Escuelas de Danza y el Programa Batuta, entre otros. Así mismo, se generarán estrategias para fomentar la participación de los públicos objetivos en los procesos artísticos y culturales. Para ello, se implementarán las siguientes iniciativas:

- Se acompañará a los municipios en el diseño de estrategias de circulación y formación de públicos en el ámbito artístico y cultural.
- En el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones, MinCultura, en conjunto con MinEducación y MinTrabajo, adelantará el análisis de brechas de capital humano y el diseño de cualificaciones del sector cultura, que permita orientar la oferta de educación y formación artística y cultural y que facilite el desarrollo de prácticas laborales y de emprendimientos asociados a este sector, lo cual se articulará, a su vez, con el Sistema Nacional de Educación y Formación Artística y Cultural, reconociendo los principios, enfoques y modelos pedagógicos propios del arte y la cultura. Además, MinCultura y MinTrabajo avanzarán en la definición de un mecanismo de reconocimiento de competencias laborales propias del sector de arte y cultura.
- MinCultura fortalecerá los procesos de formación artística y cultural, impactando las escuelas de música, las escuelas danza, los centros de formación Batuta y los existentes en las demás áreas artísticas; esta estrategia brindará especial atención a niños y jóvenes, vinculándose así a

la línea A “Primero las niñas y los niños” del Pacto por la equidad de este PND. Los procesos de formación tendrán en cuenta la diversidad cultural, el enfoque diferencial y la acción sin daño en los diferentes municipios del país.

- MinCultura apoyará la formación a creadores de contenidos, así como la creación de contenidos sonoros, audiovisuales y convergentes. Teniendo en cuenta el entorno mediático y la diversidad cultural, se adelantarán acciones que apoyen los procesos de comunicación local. Se desarrollarán estrategias que fomenten la comunicación digital con enfoque territorial.
- Se consolidarán los procesos de formación a gestores culturales de los entes territoriales para la formulación y ejecución de proyectos mediante diferentes fuentes de financiación.
- Se desarrollarán estrategias de formación que cualifiquen los diferentes componentes de la producción cinematográfica y audiovisual en regiones donde la oferta de educación formal es escasa. Al mismo tiempo, se adelantarán acciones de protección y salvaguardia del Patrimonio Audiovisual Colombiano, mediante procesos de formación, puesta en marcha de la Biblioteca Digital del Cine y el Audiovisual en Colombia, y el fortalecimiento del Sistema de Información del Patrimonio Audiovisual Colombiano.
- Desde el proyecto Mujeres Tejedoras de Vida, MinCultura fortalecerá habilidades y capacidades productivas y de gestión para colectivos de mujeres, con quienes, además, se promoverá la construcción de redes de trabajo colaborativo y reconstrucción del tejido social.
- El Instituto Caro y Cuervo (ICC) continuará con la tarea de convertir a Colombia en el principal destino para el aprendizaje del español, con la formación de docentes en enseñanza de español como lengua extranjera (ELE) y, con el Instituto Cervantes, en la certificación de la competencia en el aprendizaje del idioma a escala internacional; también, por medio de la formación de docentes e investigadores en literatura y cultura, ofrecerá para los territorios programas virtuales y semipresenciales, y la capacitación en procesos editoriales y la formación de individuos procedentes de distintas áreas de las industrias culturales.
- El sello editorial del ICC continuará publicando libros que aporten al conocimiento y a las pedagogías de las áreas de su competencia y pondrá parte de sus publicaciones en dominio público, en la serie Clásicos del ICC.
- El Archivo General de la Nación fortalecerá el programa de capacitación en la función archivística y de gestión documental, con una cobertura a escala nacional, dirigido a las entidades públicas y privadas que cumplen funciones públicas que hacen parte del sistema nacional de archivos.

#### **4) Fomentar los hábitos de lectura en la población colombiana**

La base para asegurar una formación de calidad es contar con prácticas significativas de lectura y unas competencias lectoras que permitan una adecuada comprensión de los contenidos. Para lo anterior, en el marco del Plan Nacional de Lectura y Escritura: *Leer es mi cuento*, MinCultura y MinEduación, mediante un trabajo articulado con MinTIC, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entre otras entidades del Gobierno nacional, consolidarán una política pública

que oriente la movilización permanente de la sociedad civil en torno a la lectura, la escritura y la oralidad, para transformar sus concepciones y prácticas en la escuela, el hogar, las bibliotecas escolares, las bibliotecas públicas y otros espacios no convencionales de encuentro con el libro, la cultura y la construcción de ciudadanía.

Desde el Plan Nacional de Lectura y Escritura (PNLE) se aportará significativamente al fortalecimiento de las competencias comunicativas de los estudiantes de educación inicial, preescolar, básica y media, por medio de acciones que promuevan la disponibilidad y el acceso a diversos materiales de lectura y escritura pertinentes y de calidad, impresos y digitales, nuevos o existentes, dispuestos en espacios y tiempos escolares y extraescolares, así como la implementación de propuestas pedagógicas incluyentes y diversas, que aporten al cierre de brechas y a la construcción de los proyectos de vida de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y familias. Esta estrategia se vincula con los objetivos de calidad propuestos en la línea C “Educación de calidad”.

Para lo anterior, se propone lo siguiente:

- MinCultura acompañará a los entes territoriales en el diseño de planes de lectura con enfoque territorial y diferencial, articulados a los planes de desarrollo departamentales y municipales.
- Se ampliará y cualificará la oferta de servicios bibliotecarios y de promoción de lectura de las bibliotecas públicas de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, mediante el desarrollo de procesos formativos para tutores y promotores de lectura. Estos tutores acompañarán la implementación del Programa Bibliotecas Itinerantes en municipios incluidos en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Por su parte, la Biblioteca Nacional, por medio de la Biblioteca Digital, priorizará la creación y circulación de contenidos de acceso público y abierto.
- Se continuará con la actualización de las colecciones bibliográficas de las bibliotecas públicas con materiales y contenidos impresos, audiovisuales y digitales, con énfasis en la primera infancia, niñez y juventud, para acercarse a la recomendación de la Unesco de contar con 2 libros por cada habitante. En atención a la Política de Primera Infancia “De Cero a Siempre”<sup>11</sup>, con la perspectiva de los derechos culturales, se pasará de 970.000 usuarios en 2018 a 3.000.000 al final del cuatrienio en las plataformas Maguaré y MaguaRED, para garantizar el acceso temprano a la cultura, la promoción de la lectura y los lenguajes expresivos, y la valoración de la identidad cultural. Para lograrlo, se impulsará la creación de contenidos regionales, en coordinación con los entes territoriales, que reconozcan la diversidad lingüística del territorio nacional e impulsen la producción editorial regional.
- Se pondrán a disposición libros en espacios no convencionales, para que familias que no cuentan con libros puedan acceder a ellos.
- Se implementará el programa de Bibliotecas Itinerantes. Este se articulará con la RNBP como una estrategia de extensión bibliotecaria flexible, pertinente y cercana para los territorios rurales, con el fin de dar acceso a servicios de información, lectura y a actividades culturales.

11 Ley 1804 de 2016.

## 5) Consolidar espacios para procesos artísticos y culturales

Para garantizar mejores condiciones para la formación y las prácticas artísticas de las comunidades, se adecuarán y dotarán espacios para las artes, y se construirán infraestructuras donde no existan equipamientos óptimos para su práctica. Así mismo, se generarán espacios itinerantes para extender la oferta de bienes y servicios culturales a territorios apartados del país. Tanto las nuevas construcciones como las que sean adecuadas y dotadas tendrán el acompañamiento de MinCultura, para que cuenten con procesos de sostenibilidad y contenidos pertinentes a las comunidades y sus contextos. Se desarrollarán las siguientes acciones:

- Se construirán, adecuarán y dotarán en los territorios infraestructuras culturales que respondan a los contextos locales, tales como bibliotecas, escuelas de música, salas de danza, centros culturales, museos arqueológicos, parques arqueológicos y espacios multifuncionales, entre otros.
- Se estructurará el Museo de la Diversidad Étnica y Cultural para fortalecer la identidad cultural y la proyección de futuros compartidos.
- Se realizarán exposiciones itinerantes que permitan la circulación de un amplio espectro de contenidos artísticos e históricos en las regiones del país.
- Se diseñarán circuitos regionales para la movilidad de las producciones de las artes escénicas, visuales y audiovisuales, en articulación con las infraestructuras y los programas existentes en el territorio, que incluyan la participación de los municipios que hacen parte de los PDET.

## b. Objetivo 2. Proteger y salvaguardar la memoria y el patrimonio cultural de la nación

En relación con el patrimonio y la memoria, se desarrollarán acciones orientadas al cumplimiento de los ODS<sup>12</sup>. En tal sentido, se reconoce la función social del patrimonio cultural y los esfuerzos que se hagan por protegerlo, como base fundamental de los procesos sociales, culturales, científicos, productivos y de desarrollo que se generan en las comunidades. Este componente se articulará con los principios de economía creativa y emprendimiento cultural en las comunidades que lo consideren apto para sus lógicas culturales y para que apoyen el desarrollo económico sostenible de sus comunidades. En este contexto, se proponen las siguientes líneas de acción:

---

12 El aumento de esfuerzos en la preservación y salvaguardia del patrimonio cultural y natural fue establecido como una de las metas para lograr el ODS 11: *Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*, y el ODS 8: *Trabajo decente y crecimiento económico*.

## 1) Memoria en las manos

Es aquella memoria transmitida de generación en generación, por medio del *aprender haciendo que acompaña las posibilidades de escogencia de vida a las comunidades y sus integrantes*. La transmisión y la sostenibilidad de los oficios de las artes y el patrimonio cultural será una oportunidad de los territorios para su desarrollo social. Este componente se articulará con los principios de economía creativa y emprendimiento cultural en las comunidades que lo consideren apto para sus lógicas culturales, y para que apoyen el desarrollo económico sostenible de sus comunidades, a partir de:

- La creación, por parte de MinCultura, de cuatro nuevas escuelas taller de Colombia en regiones del país donde se identifiquen oficios tradicionales y prácticas culturales en riesgo. De forma complementaria, se crearán 200 talleres escuela que funcionarán como satélites de las escuelas ya consolidadas; en estos talleres, los aprendices de las escuelas taller replicarán su proceso formativo en la creación de emprendimientos culturales. Así, se propone beneficiar a 200 emprendedores culturales con recursos de capital semilla y créditos.
- La creación de una escuela taller naranja, a partir de la alianza entre las escuelas taller de Colombia e instituciones de carácter privado, enfocada en apoyar los emprendimientos de las escuelas taller y talleres escuela. Esta se constituirá como centro para la creación, comercialización, curaduría y fortalecimiento de emprendimientos de productos hechos a mano, propiciando la articulación de diferentes actores locales y el sector privado.
- La elaboración de los lineamientos de buenas prácticas para la higiene y manejo de cocina tradicional y artesanal de Colombia, a partir de la articulación de MinCultura y de MinSalud, junto con el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos (Invima).
- El apoyo de MinCultura a la creación de cuatro unidades de negocio basadas en el modelo de emprendimiento de la Diáspora Africana en Colombia<sup>13</sup>, contemplando la integralidad del patrimonio y las cadenas de valor de dicho emprendimiento.
- La preservación que el ICC continuará promoviendo al oficio de tipógrafo, mediante el trabajo de la Imprenta Patriótica. La imprenta es laboratorio de docencia en artes gráficas para universidades de Bogotá y de prácticas para universidades del país.

## 2) Memoria de los territorios

En contraste con anteriores enfoques que centraban la gestión institucional del patrimonio en bienes históricos y monumentales, las políticas a futuro reconocen las constantes interrelaciones entre las prácticas culturales, las expresiones vivas y los bienes materiales en torno a los cuales se articulan la identidad y la memoria de las comunidades. Las estrategias para garantizar la salvaguardia, protección, difusión y reconocimiento del patrimonio cultural de la Nación se

---

13 El proyecto de Diáspora Africana en Colombia propone el reconocimiento, justicia y desarrollo de la población afrocolombiana, y visibilizar su participación en la construcción del territorio-nación y territorios propios. Esta iniciativa se enmarca en la declaratoria del Decenio Internacional de los Afrodescendientes (2015-2024) de las Naciones Unidas.

orientarán a fortalecer la función social del patrimonio cultural, con un enfoque de promoción de las identidades culturales desde los territorios. Se desarrollarán las siguientes acciones:

- Se acompañará técnicamente la formulación e implementación de Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y Planes Especiales de Salvaguardias (PES) y se generarán las condiciones necesarias de orden normativo que no limiten su ejecución. Así mismo, se inscribirán, mínimo, 20 elementos en las Listas Representativas de Patrimonio Cultural Inmaterial y de Bienes de Interés Cultural de la Nación; se gestionarán los procesos correspondientes para la inscripción de, mínimo, tres elementos en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad y la Lista de Patrimonio Mundial de la Unesco. Las prácticas, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que las comunidades y los grupos consideren como su patrimonio cultural, en el marco de los PEMP y PES, predominarán sobre cualquier tipo de regulación, programa o proyecto que pueda afectar su realización.
- Se dará continuidad al Programa Expedición Sensorial<sup>14</sup>, para atender las regiones de Montes de María y Catatumbo; su implementación se ampliará a dos de las regiones priorizadas en los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET).
- MinCultura, en articulación con las demás entidades del Gobierno nacional, se vinculará a la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, según lo dispuesto en la Ley 1916 de 2018 y el Decreto 748 de 2018. En tal sentido, se conmemorarán los hechos más relevantes en los territorios que hicieron parte del proceso de Independencia nacional. Para tal efecto, se extenderá el funcionamiento de la Comisión de Expertos para la Conmemoración del Bicentenario de la Independencia Nacional durante todo el cuatrienio. Específicamente, MinCultura construirá infraestructuras culturales en municipios que hacen parte de la Ruta Libertadora, realizará la producción editorial de títulos de la colección Historias de la historia de Colombia en el marco del Bicentenario y como parte de la serie Leer es mi cuento, y se entregarán de manera gratuita sus ejemplares y se adelantarán acciones necesarias para la restauración de los bienes muebles e inmuebles y la museografía de sitios históricos que hacen parte de la Ruta Libertadora.
- Se implementará el Plan Decenal de Lenguas Nativas de Colombia, en la perspectiva de reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de grupos étnicos y Lengua de Señas de Colombia, para la garantía de sus derechos lingüísticos y el de sus hablantes.
- Se dará continuidad y se fortalecerá el Programa Nacional de Vigías del Patrimonio, con el fin de fortalecer las capacidades locales de gestión del patrimonio e incentivar el reconocimiento a la labor de los vigías vinculados con el programa.
- Se acompañarán procesos orientados al conocimiento y la defensa de la propiedad intelectual de los creadores y de las comunidades.

---




14 Este programa contribuye a la recuperación y fortalecimiento de las manifestaciones y la identidad cultural de comunidades afectadas por la violencia, como factor de reconstrucción del tejido social, económico y político.

### 3) Memoria construida

Se vinculará la salvaguardia, conservación, protección, recuperación y nuevas dinámicas del patrimonio (mueble e inmueble), así como las prácticas del patrimonio cultural inmaterial, a los procesos productivos propios de los territorios. Para desarrollar esta línea, se propone lo siguiente:

- Desarrollar condiciones necesarias de orden normativo que no limiten la ejecución e incorporación de acciones dirigidas a la conservación, protección, salvaguardia, divulgación y sostenibilidad de los centros históricos o sectores urbanos declarados como Bienes de Interés Cultural, creando incentivos para la inversión en estos espacios. En tal sentido, se promoverá la intervención de 12 bienes de interés cultural del ámbito nacional y la recuperación de espacios públicos en centros históricos; al mismo tiempo, se formularán ocho Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) para igual número de centros históricos, en los que se integrará el patrimonio material e inmaterial, y se generarán oportunidades de emprendimientos para dichos centros.
- Implementar, por parte de MinCultura, de MinVivienda y de MinAgricultura, el modelo de viviendas de interés cultural, a partir del conocimiento tradicional de los maestros en construcción locales, las lógicas de habitabilidad de las comunidades y los materiales disponibles en los territorios, así como en los edificios históricos que se encuentren en los centros históricos o en áreas declaradas Bienes de Interés Cultural.
- Generar los respectivos instrumentos para que el patrimonio inmaterial en contextos urbanos (PCIU) sea incluido y tenido en cuenta en los planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo departamental. A partir de esto, se implementarán en tres territorios los lineamientos de PCIU y de articulación de lógicas del patrimonio cultural inmaterial con el desarrollo urbano de las ciudades. Igualmente, se fortalecerá la Red de Ciudades Creativas de la Unesco desde el capítulo Colombia, acompañando la inclusión de, mínimo, una ciudad más dentro de esta Red, en articulación con la economía naranja.
- Formular un proyecto tipo para la construcción de edificios de archivos generales territoriales.
- MinCultura y MinCIT actualizarán la Política de Turismo Cultural, con énfasis en la articulación interinstitucional de sus iniciativas, y la implementación efectiva de proyectos en los territorios de alto valor cultural y patrimonial con vocación turística. Esta estrategia se vincula con lo señalado en la línea B “Colombia naranja”, que hace parte de este PND.
- Se desarrollará un régimen legal especial para la protección, salvaguarda y defensa del patrimonio arqueológico (zonas y bienes), concertando el acompañamiento y la identificación de este patrimonio con entidades del orden nacional y territorial.

### 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (Principal)	ODS asociado (secundario)
Cultura	Bienes y manifestaciones inscritos en las Listas Representativas de Patrimonio Cultural Inmaterial y de Bienes de Interés Cultural (Unesco y Nacional)	1.146	1.169		
Cultura	Promedio de libros leídos al año por la población colombiana entre 5 a 11 años	3,8	4,2		
Cultura	Promedio de libros leídos al año por la población colombiana de 12 años y más	4,2	4,4		

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Cultura	Promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos	Proyectos artísticos y culturales financiados a través del Programa Nacional de Concertación Cultural	2.050	11.964		
Cultura	Promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos	Estímulos otorgados a proyectos artísticos y culturales	871	5.500		
Cultura	Promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos	Personas beneficiadas por programas de formación artística y cultural	2.048	11.291		 
Cultura	Promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos	Cupos ofrecidos a estudiantes en programas de educación continua del Instituto Caro y Cuervo	500	2.000		
Cultura	Promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos	Nuevos contenidos audiovisuales de comunicación cultural creados	0	1.000		



Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Cultura	Promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos	Libros digitales disponibles al público por la Biblioteca Nacional de Colombia	1.300	7.300		 
Cultura	Promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos	Bibliotecas públicas de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas que implementan el Programa de Bibliotecas Itinerantes	0	600		
Cultura	Promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos	Infraestructuras culturales construidas, adecuadas y dotadas*	59	133		
Cultura	Promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos	Exposiciones de colecciones itinerantes realizadas	0	32		
Cultura	Gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural colombiano	Escuelas Taller de Colombia creadas	10	14		 
Cultura	Gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural colombiano	Talleres Escuela creadas	0	200		 
Cultura	Gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural colombiano	Regiones con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que implementan el programa Expedición Sensorial	2	4		 
Cultura	Gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural colombiano	Bienes de interés cultural del ámbito nacional intervenidos	61	73		
Cultura	Gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural colombiano	Bienes de interés cultural del ámbito nacional que cuentan con Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP)	53	65		

\* El indicador Incluye la construcción de dos infraestructuras culturales que hacen parte de la Ruta Libertadora, en el marco de la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora.

Fuente: DNP, sectores.

## **B. Colombia naranja: desarrollo del emprendimiento de base artística, creativa y tecnológica para la creación de nuevas industrias**

Las industrias creativas y culturales, denominadas economía naranja, generan ingresos por USD 2,25 billones a escala mundial y 29,5 millones de puestos de trabajo, lo que corresponde a, aproximadamente, el 1 % de la población económicamente activa global. En América Latina y el Caribe, las estimaciones señalan que las industrias creativas generan ingresos por USD 124.000 millones y el 2,2 % del producto interno bruto (PIB) regional (Ernst & Young, 2015).

Apostarle a “exprimir la naranja” puede contribuir a solucionar algunos de los principales desafíos productivos y de empleo del país. Colombia posee un gran potencial para el desarrollo de la economía naranja, ligado con el necesario aprovechamiento del bono demográfico de nuestro país (Buitrago & Duque, 2013). El desarrollo y consolidación de los sectores creativos puede contribuir a la generación de empleo y valor agregado, la transformación productiva, el aumento de la competitividad, las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa (Duque, 2018; Benavente & Grazzi, 2017). Así mismo, la economía naranja desempeña un rol central en la construcción de tejido social y en la generación de condiciones propicias para la convivencia, y, viceversa, el fomento de una cultura de respeto a la diferencia es parte fundamental del impulso a la economía naranja, puesto que “la apertura y tolerancia racial y sexual juegan un papel preponderante para atraer a la clase de trabajadores con mayor potencial en los sectores que nos acercan a la economía del conocimiento” (Duque, 2018, 64-65).

El desarrollo de las economías creativas irradiará beneficios para el resto de la economía, incluido el turismo. La creatividad y el diseño, al estar fuertemente relacionadas con la innovación, contribuyen con la expansión de nuevas ideas y con el aumento de la probabilidad de llevarlas a procesos de comercialización y mercadeo (Hollanders & Cruysen, 2009).

### **1. DIAGNÓSTICO**

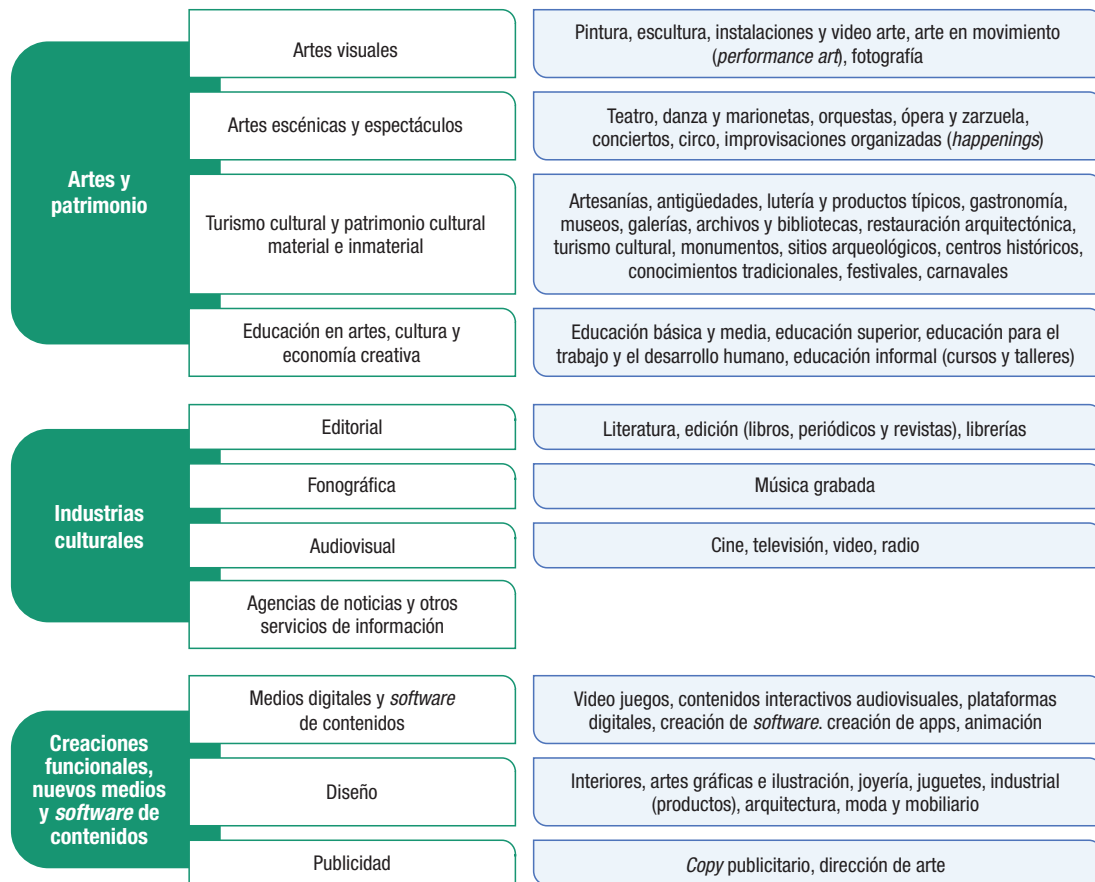
En el marco de los ODS, Colombia se comprometió a adoptar medidas para garantizar que las personas gocen de prosperidad y poner fin a la pobreza. Una de las metas fundamentales en la búsqueda de ese objetivo consiste en propiciar crecimiento económico y el trabajo decente. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) sugiere que para alcanzar niveles de crecimiento del PIB de al menos el 7 % anual en países en desarrollo, es necesario aumentar la productividad económica, mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, y centrarse en los sectores con mayor valor agregado y un uso intensivo de la mano de obra. En el mismo sentido, proponen promover políticas orientadas al desarrollo de actividades productivas, la creación

de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad, la innovación y fomentar la formalización y el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas.

El fomento del sector creativo puede contribuir en el alcance de estas metas por su capacidad de innovación, generación de valor agregado, apoyo en la diversificación del modelo económico del país y potencial de generación de empleos. En este sentido, la política creativa deberá estar orientada a la innovación, el impulso del trabajo capacitado, el crecimiento y la sostenibilidad de los agentes del sector y armonizarse con la Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP), estipulada en el Documento CONPES 3866 de 2016.

La economía naranja comprende actividades relacionadas con la creación, la producción y la comercialización de bienes y servicios basados en contenidos intangibles de carácter cultural y creativo, que en muchos casos pueden protegerse por los derechos de propiedad intelectual. Las actividades que conforman la economía naranja se pueden clasificar en desarrollos, productos o servicios que hacen parte de las artes y el patrimonio cultural material e inmaterial, las industrias culturales y las creaciones funcionales (gráfica X-1).

Gráfica X-1. Actividades de la economía naranja



Fuente: elaboración del DNP a partir de MinCultura (2018b).

En el foco de la generación de valor en las actividades de la economía naranja se encuentran los creadores y productores culturales y creativos. De su imaginación, experimentación, habilidad técnica y dedicación depende la creación de bienes y servicios innovadores que generen valor económico y social.

Adicionalmente a los creadores y productores, es necesario reconocer y apoyar a los agentes que generan valor en la cadena al favorecer la viabilidad de los emprendimientos y la sostenibilidad sectorial. Entre estos se encuentran los empresarios que asumen las labores de distribución de contenidos y catálogos creativos<sup>15</sup>, los cuales tienen un papel fundamental en la selección de contenidos y en la representación de los derechos de los creadores frente a las plataformas de consumo, al igual que en la apertura y diversificación de mercados para estos catálogos. Adicionalmente, se encuentran los programadores y medios de comunicación<sup>16</sup>, quienes son fundamentales en la circulación de contenidos creativos, pues, además de seleccionar contenidos, producen los espacios físicos y virtuales para el acceso y consumo de bienes y servicios creativos, y desarrollan audiencias con potencial de compra.

De acuerdo con la Cuenta Satélite de Cultura del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que se limita a actividades de artes escénicas, visuales, audiovisuales, creación, diseño publicitario, educación cultural, juegos y juguetes, libros, publicaciones y música, en 2016 el valor agregado de las actividades culturales ascendió a \$ 8,4 billones a precios corrientes, alrededor del 1,1 % del valor agregado del total de la economía nacional, y su crecimiento promedio desde 2005 fue del 5,2 % anual. A su vez, la oferta de trabajo equivalente a tiempo completo en los sectores de la economía cultural entre 2015 y 2017 fue, en promedio, de 240.000 personas. Sin embargo, estos datos no incluyen el aporte de creaciones funcionales como la publicidad, la arquitectura, el diseño y el *software* de contenidos.

El Gobierno nacional ha realizado esfuerzos para desarrollar la economía naranja. Se destaca la formulación de normas para fortalecer la producción y bienes de servicios culturales y creativos, como la Ley 98 de 1993 para el fomento del libro; las leyes 814 de 2003 y 1556 de 2012 para la industria cinematográfica, y la Ley 1493 de 2011, conocida como Ley de Espectáculos Públicos, así como el Documento CONPES 3659 de 2010, para la promoción de las industrias culturales en Colombia; la reciente Ley 1915 de 2018, la cual actualizó el régimen de derecho de autor y derechos conexos, y la Ley 1834 de 2017, conocida como Ley Naranja, que busca desarrollar, fomentar, incentivar y proteger las industrias creativas.

Sin embargo, todavía se encuentran algunas dificultades para el fortalecimiento de las actividades que hacen parte de la economía naranja. Esto se debe a varios factores: (1) las actividades de la economía naranja en muchos casos carecen de las condiciones habilitantes y los bienes públicos necesarios para su desarrollo y la generación de valor; (2) la falta de identificación y gestión adecuada de las creaciones intelectuales sobre las que podría recaer la propiedad intelectual, incluido el derecho de autor y los derechos conexos; (3) las debilidades en la identificación y desarrollo de talentos, la

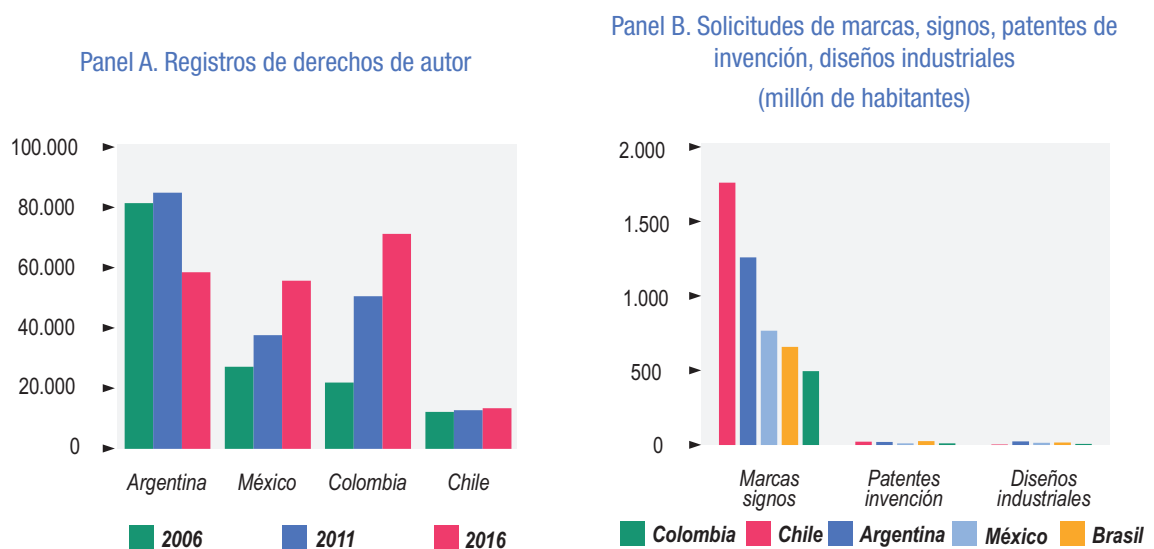
15 Este conjunto de empresarios incluye a *managers* y sellos musicales, editores y agentes de venta editoriales y distribuidores cinematográficos, entre otros.

16 En este grupo se incluyen salas de cine, librerías, plataformas de *streaming*, festivales, radio y televisión, entre otros.

enseñanza de capacidades clave que reducen la calidad y cantidad del capital humano, y la falta de fomento de habilidades complementarias de negocios, *marketing*, sostenibilidad y proyección para el talento; (4) la infraestructura básica —como bibliotecas, museos y conservatorios, entre otros— no recibe el financiamiento suficiente para asentar los sistemas creativos; y (5) muchas ciudades carecen de bienes públicos clave para la consolidación de distritos creativos o espacios geográficos con vocación creativa, que demandan el encuentro orgánico de actores del ecosistema cultural, la ampliación de la oferta comercial, nuevos usos del suelo y la conectividad a internet, entre otros.

Adicionalmente, aunque los registros de derechos de autor han aumentado significativamente en relación con otros países de la región, el número de solicitudes en otros tipos de propiedad industrial es una pequeña fracción de lo observado en la región (gráfica X-2).

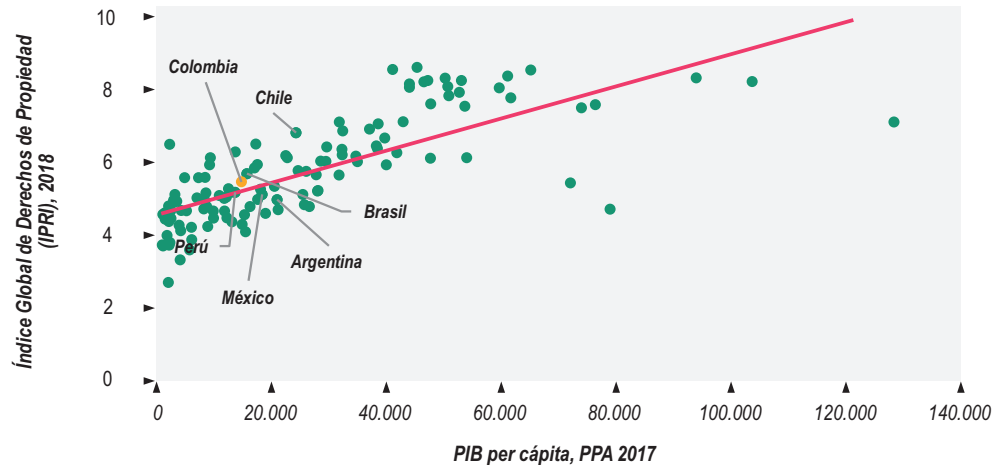
Gráfica X-2. Registros de derechos de autor y solicitudes de otros tipos de propiedad intelectual



Fuente: panel A, DNP *et al.* (2017); panel B, OMPI, último año disponible (registros de marcas y patentes 2016; diseños industriales, 2015).

Existen deficiencias en la capacidad del sistema de propiedad intelectual para proteger el valor generado por la economía naranja. En 2018, Colombia se ubicó en el puesto 62 (entre 125 países) del Índice Global de Derechos de Propiedad (IPRI) y octavo en la región. Sin embargo, su puntaje apenas supera lo esperado, dado su nivel de ingreso (gráfica X-3). En especial, cabe resaltar el bajo puntaje en el subíndice de protección de derechos de propiedad intelectual (4,8 de 10). Adicionalmente, las infracciones a los derechos de propiedad intelectual, como la piratería, han afectado el desempeño económico en América Latina. Por ejemplo, en 2017 el 52 % del *software* no tenía licencia, un porcentaje equivalente a USD 5000 millones, mientras que en Europa Occidental este índice era del 26 %, y en Estados Unidos, del 16 % (The Software Alliance, 2018).

Gráfica X-3. IPRI frente a PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo (PPA)



*Nota:* coeficiente de correlación de 0,75.

*Fuente:* elaboración del DNP a partir de Property Rights Alliance (2018) y Banco Mundial.

Finalmente, hace falta que el resto de la economía se apalanque de manera frecuente y efectiva en el poder distintivo y la originalidad de las creaciones de la economía naranja del país, para agregarles valor a sus productos y servicios. Esto es de especial importancia, puesto que las empresas con mayor crecimiento en Colombia innovan en el producto, al enfocarse en segmentos específicos de la demanda para atraer eficazmente a compradores y así generar mayor valor por unidad de producto (Eslava & Haltiwanger, 2018). Por ejemplo, el diseño se usa poco como estrategia de creación de valor en el sector industrial colombiano. Según la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica de la Industria Manufacturera VIII (EDIT 2015-2016), de las 1.606 empresas industriales que utilizaron métodos de innovación no registrables para protección por propiedad intelectual, únicamente 83 recurrieron a aumentar el valor en el diseño de sus productos.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

Con el objetivo de fortalecer las actividades que hacen parte de la economía naranja para consolidar nuevas fuentes de empleo y generación de valor agregado, se capitalizará el potencial de estos sectores a través de los siguientes siete objetivos: (1) promover la generación de información efectiva para el desarrollo de la economía naranja; (2) fortalecer el entorno institucional para el desarrollo y consolidación de la economía naranja, y la articulación público-privada; (3) potencializar el aprovechamiento de la oferta estatal para el desarrollo de industrias creativas; (4) impulsar las agendas creativas para municipios, ciudades y regiones, y el desarrollo de áreas de

desarrollo naranja (ADN); (5) fomentar la integración de la economía naranja con los mercados internacionales y otros sectores productivos; (6) generar condiciones habilitantes para la inclusión del capital humano en la economía naranja; y (7) promover la propiedad intelectual como soporte a la inspiración creativa.

Al respecto, se reconocen cuatro niveles fundamentales de empresarismos en las actividades que cobija la economía naranja, los cuales se definen por el riesgo creativo y financiero que asumen los agentes que pertenecen a cada uno de ellos. En el primero se agrupa la mayoría de los agentes del sector en organizaciones comunitarias y sin ánimo de lucro (SAL), que, aunque por lo general no tienen vocación empresarial, realizan aportes significativos en términos de capital cultural y patrimonial y afrontan grandes desafíos para su sostenibilidad. En el segundo están los emprendimientos emergentes, los cuales asumen riesgos en la producción y desarrollo de contenidos creativos, y aunque se constituyen en el segmento con mayor potencial de innovación, su principal desafío es consolidarse. En el tercero se encuentran los emprendedores consolidados con ventas continuas y modelos de negocio funcionales y diversificados; este incluye empresas con potencial de escalamiento (*scale up*). El último nivel se conforma por la gran empresa creativa, con amplia trayectoria y peso en el valor agregado y empleo sectorial, que cuenta con potenciales anclas de inversión y de expansión de mercados nacionales e internacionales.

Los lineamientos de desarrollo productivo definidos por el Gobierno nacional tendrán una aplicación diferenciada según los niveles de empresarismo y el sector en el que opere. Como se ejemplifica en la tabla X-1, los niveles de empresarismo a la derecha (emprendedores y gran empresa creativa) que corresponden a proyectos consolidados de la economía naranja seguirán los lineamientos de desarrollo productivo. Es decir, las regiones deberán priorizar aquellas actividades con demanda potencial en las que tengan vocación y potencialidad productiva, y deberán apoyar dichas apuestas productivas naranja principalmente mediante la provisión de bienes públicos sectoriales<sup>17</sup>.

Por su parte, los proyectos híbridos (emprendimientos emergentes) requerirán políticas específicas que, si bien superan los lineamientos de desarrollo productivo, deberán diseñar mecanismos de graduación. Finalmente, los proyectos culturales (comunitarios y organizaciones SAL) no están sujetas a los lineamientos de apoyo al desarrollo productivo y serán beneficiados por las políticas culturales descritas en la línea A “Todos somos cultura” de este pacto.

---

17 Para la priorización de las apuestas productivas en bienes, se estipulan criterios que deben tener en cuenta los departamentos en el momento de priorizarlas. Los criterios que se emplean tienen relación con lo siguiente: (1) tener potencial de crecimiento en ventas o exportaciones; y (2) contar con una Ventaja Comparativa Revelada (VCR) o Ventaja Comparativa Latente (VCL) en la producción del bien.

Tabla X-1. Clasificación de los niveles de empresarismo en las actividades que cubija la economía naranja

	Comunitarios y organizaciones SAL*	Emprendimientos emergentes	Emprendedores	Gran empresa creativa
<b>Artes y patrimonio</b>	Fundación para preservar la danza tradicional	Maquilladoras artísticas	Microfranquicia de comida fusión	Agencia de turismo especializada en arqueología
<b>Industrias culturales</b>	Revista cultural	Estación de radio local de contenido cultural	Grupos de música con proyección internacional	Grandes estudios de música y cine
<b>Creaciones funcionales</b>	Tejedoras artesanales wayúu	Joyero artesano	Pequeña empresa de desarrollo de <i>apps</i>	Agencias de publicidad y diseño

■ Proyectos culturales     
 ■ Proyectos híbridos     
 ■ Proyectos de la economía naranja

\* SAL: sin ánimo de lucro.

Fuente: elaboración del DNP.

En la medida en que cada nivel de emprendimiento agrega valores específicos al ecosistema creativo del país, que van desde el enriquecimiento de su acervo patrimonial y creativo hasta el jalonamiento del crecimiento, el empleo y las exportaciones, será fundamental asociar a cada estrategia y objetivos de la política creativa algunas actividades que cubran las necesidades de cada nivel de emprendimiento, con el fin de asegurar la sostenibilidad del sector como un todo.

## a. Estrategias

### 1) **Objetivo 1. Promover la generación de información efectiva para el desarrollo de la economía naranja**

El DANE, en coordinación con el Consejo Nacional de Economía Naranja (CNEN)<sup>18</sup>, desarrollará un sistema de información para las actividades de la economía naranja que articulará las cuentas satélites existentes que contribuyen a la generación de información estadística sobre las actividades pertenecientes a dicha economía. Igualmente, definirá el alcance de la actual Cuenta Satélite de Cultura, para la medición de la Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja, según lo estipulado en la Ley Naranja.

El sistema integrará la información generada por el DANE, por medio de diversas encuestas y cuentas satélites, tal como la Cuenta Satélite de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Para ello, deberán fortalecerse las encuestas relacionadas, como la *Encuesta*

18 *Gestión administrativa de soporte.*



de Consumo Cultural (ECC), la *Encuesta nacional de lectura* (ENLec), la *Encuesta Anual de Servicios* (EAS), la *Muestra Trimestral de Comercio Exterior de Servicios* (MTCES) y la *Encuesta Mensual de Servicios* (EMS), así como los registros administrativos relacionados con el comercio exterior de bienes y servicios de la economía naranja.

El sistema integrará también la información pertinente de otras entidades y fuentes para responder a las necesidades de información del sector y las de sus instituciones. Otros objetivos del sistema serán incentivar la cultura estadística en torno a la economía naranja, georreferenciar la información y relacionar la información generada con indicadores de contexto.

El DANE implementará una estrategia de divulgación de los resultados del sistema de información, en torno a la publicación periódica de un informe denominado *Reporte Naranja*.

MinCultura desarrollará investigaciones que permitan caracterizar y analizar las actividades que hacen parte de la economía naranja. Igualmente, profundizará el trabajo del Observatorio de Cultura y Economía, para la generación, diseño y difusión de información e instrumentos de análisis, a fin de que actores públicos y privados de la economía naranja tomen mejores decisiones en el ejercicio de sus actividades, amplíen el acceso a los bienes y servicios culturales y mejoren la competitividad. Igualmente, se fomentará el desarrollo de tanques de pensamiento en torno a las actividades de la economía naranja.

MinCultura y MinCIT, por su articulación con las comisiones regionales de competitividad, y en coordinación con el resto del CNEN, actualizarán la *Guía para la elaboración de mapeos regionales de industrias creativas* (MinCultura & CRECE, 2005), para promover el mapeo y caracterización de las industrias y agentes de la economía naranja a escala territorial, ejercicio que contará con apoyo técnico del DANE y la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter). La guía deberá incluir mecanismos para la identificación y caracterización de las ofertas y las vocaciones regionales, así como de las redes potenciales para complementar su sostenibilidad, e incluir la identificación de brechas de competitividad que afectan a los sectores creativos con potencial de crecimiento en cada región.

MinCultura y MinCIT, en coordinación con Findeter, el DANE, los entes territoriales, las cámaras de comercio y las instituciones que se consideren relevantes en función de las vocaciones creativas de cada territorio, realizarán mapeos de las industrias y agentes creativos, con base en la guía metodológica elaborada<sup>19</sup>. Así mismo, harán un análisis de barreras para el crecimiento y sostenibilidad de la economía naranja y la generación de externalidades para el resto del aparato productivo nacional.

El CNEN promoverá la realización de investigaciones sobre el impacto económico de las industrias culturales y creativas con la academia y el sector privado, en articulación con el Gobierno nacional y las regiones.

---

19 Los mapeos serán un insumo fundamental para la identificación de áreas de desarrollo naranja (ADN) en potencia.

## b. Objetivo 2. Fortalecer el entorno institucional para el desarrollo y consolidación de la economía naranja, y la articulación público-privada

### 1) Gestión administrativa de soporte

El CNEN<sup>20</sup>, reglamentado por medio del Decreto 1935 de 2018, será un organismo asesor y consultivo del Gobierno nacional. El CNEN, liderado por MinCultura, formulará los lineamientos de la Política Integral de la Economía Creativa (Política Naranja), estipulada en la Ley Naranja, en la cual se delimitarán las acciones por desarrollar en consideración con el grado de maduración de los proyectos creativos y los responsables específicos para su implementación. Igualmente, el CNEN coordinará las acciones interinstitucionales necesarias para la promoción, defensa, divulgación y desarrollo de la economía creativa, entre otras.

Adicionalmente, el Gobierno nacional creará el Viceministerio de Economía Naranja en MinCultura. Este será responsable de articular, liderar y viabilizar las acciones interinstitucionales del CNEN y otros agentes para capitalizar las oportunidades de la economía naranja.

El CNEN implementará un esquema de gobernanza y articulación con los entes territoriales, el sector privado creativo, las cámaras de comercio, los gremios, la academia, la Red Nacional de Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo (de MinTrabajo) y la ciudadanía, en articulación con el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI). Para ello, se creará un comité operativo cuya secretaría técnica será ejercida por MinCultura, que se apoyará en siete mesas temáticas para el desarrollo de la estrategia para la gestión pública, consistentes con *las 7i* contempladas en la Ley Naranja: (1) instituciones, (2) información<sup>21</sup>, (3) industria, (4) infraestructura, (5) integración, (6) inclusión e (7) inspiración. Para cada una de estas mesas serán convocadas las instituciones del CNEN cuyas iniciativas y mecanismos tengan incidencia en el alcance de los objetivos específicos de cada línea de política.

El Gobierno nacional constituirá Colombia Crea, como una corporación civil sin ánimo de lucro, de carácter mixto, que promoverá, con aportes públicos y privados, el desarrollo de las cadenas de valor en cuanto a procesos de formación, creación, producción, distribución, circulación y acceso ciudadano, en diversos sectores creativos vinculados a las actividades que hacen parte de la economía naranja, el emprendimiento y la cultura. La corporación Colombia Crea gestionará recursos e incentivos hacia iniciativas propias y de actores creativos, promoverá iniciativas en campos culturales, científicos, tecnológicos y de innovación, entre otros.

20 De acuerdo con el Decreto 1935 de 2018, el CNEN será presidido por el ministro de Cultura y conformado por el ministro del Interior; el ministro de Hacienda y Crédito Público; el ministro del Trabajo; el ministro de Comercio, Industria y Turismo; el ministro de Educación Nacional; el ministro de Tecnologías de la Información y Comunicaciones; el director del DNP; el director del DANE; el director del Sena; el director de la DNDA; y el presidente de la Financiera de Desarrollo Territorial.

21 La primera tarea por desarrollar en la mesa de información es la definición técnica de los sectores, actividades, bienes y servicios que hacen parte de la economía naranja.

El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, brindará acompañamiento técnico para el diseño de políticas públicas asociadas al desarrollo de las actividades que hacen parte de la economía naranja en el nivel local.

Finalmente, de acuerdo con el Plan Sectorial de Turismo 2018-2022 “Turismo: el propósito que nos une”, el cual hace parte del Pacto por el emprendimiento, MinCultura y MinCIT articularán acciones para el desarrollo del turismo cultural como producto de alto valor asociado a la economía naranja, en destinos con atractivos turísticos culturales y potencial de demanda.

## 2) **Financiamiento para la economía naranja**

El Gobierno nacional diseñará instrumentos financieros que apoyarán la provisión de los bienes públicos requeridos, como infraestructura física y digital, para beneficiar el desarrollo de las actividades que hacen parte de la economía naranja. El CNEN definirá los mecanismos que harán parte de este esquema y definirá los criterios para la financiación y cofinanciación de proyectos. Los instrumentos financieros serán específicos a la naturaleza y el grado de maduración de los proyectos creativos.

MinCultura potenciará y reestructurará los mecanismos existentes para la cofinanciación de bienes y servicios de la economía naranja en sus diferentes etapas (creación, producción, distribución/circulación/difusión y consumo/disfrute). Entre ellos se encuentran los programas de estímulos y de concertación, que deberán ampliar su alcance y mejorar la selección de proyectos de alto impacto cultural y social, con criterios de sostenibilidad. De igual forma el Fondo Fílmico Colombia<sup>22</sup> y la Ley de Espectáculos Públicos<sup>23</sup> deberán potencializarse y actualizarse de cara a las necesidades estructurales y de sostenibilidad de sus respectivos sectores.

El Gobierno nacional creará mecanismos adicionales para la financiación y cofinanciación de proyectos, así como para la protección de su valor agregado, por medio de instrumentos de propiedad intelectual. El CNEN definirá las fuentes de financiación, las cuales podrán provenir de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), el Banco de Comercio Exterior (Bancóldex), el sector privado y nuevas fuentes (por ejemplo, *crowdfunding*), entre otros. Igualmente, definirá los criterios para la financiación y cofinanciación de proyectos según el grado de maduración y las actividades de la economía naranja que desarrollan.

Bancóldex creará los “bonos naranja” como un instrumento para la financiación de infraestructura de soporte para la economía naranja y la financiación a empresas de la economía creativa, por medio de intermediarios del sistema financiero. El Banco podrá generar líneas de crédito en condiciones especiales de tasa y plazo, con aportes de aliados, para financiar a las empresas del sector. Esto podrá ser complementado con servicios no financieros como el acompañamiento en la estructuración de proyectos y el fortalecimiento no solo de habilidades gerenciales, sino también del gobierno corporativo, entre otros.

22 Contemplado en la Ley 1556 de 2012.

23 Ley 1493 de 2011.

El Fondo Nacional de Garantías (FNG), en alianza con las demás entidades del Gobierno nacional, promoverá el acceso a financiamiento al otorgar garantías para respaldar necesidades crediticias.

Findeter diseñará una línea de financiamiento y apoyo técnico dirigido a las entidades territoriales para la construcción o mantenimiento de infraestructura relacionada con bienes y servicios públicos culturales o considerados patrimonio cultural, así como para la adecuación, construcción o mantenimiento de infraestructura dura y blanda. Su priorización tendrá como base las agendas creativas para municipios, ciudades y regiones.

MinTIC, con el apoyo de MinCIT, creará mecanismos para el financiamiento de contenidos digitales en diferentes etapas de desarrollo, con un enfoque comercial que permita a las empresas generar un portafolio competitivo y atractivo para los compradores nacionales e internacionales.

iNNpulsa diseñará y promoverá mecanismos de cofinanciación regional, como los *vouchers* de innovación para el fortalecimiento de las empresas que hacen parte de las actividades de la economía naranja, con el objetivo de apoyar la contratación de servicios ofrecidos por proveedores de conocimiento y/o de tecnologías. Adicionalmente, MinTIC contribuirá con el desarrollo de programas que cofinancien los *vouchers* para servicios digitales.

El Gobierno nacional articulará esfuerzos con el programa Aldea de iNNpulsa, y el Fondo Emprender del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), para incubar y acelerar emprendimientos y facilitarles a los empresarios y emprendedores de la economía naranja los recursos técnicos y financieros más apropiados según su modelo de negocio.

MinCIT y ProColombia diseñarán e implementarán herramientas de promoción para la atracción de inversión extranjera directa orientada al fortalecimiento de las actividades de la economía naranja en el país. Así mismo, promoverán a Colombia como destino de inversión de fondos de capital extranjero para el financiamiento del sector.

El CNEN definirá y creará mecanismos específicos de financiación o cofinanciación para necesidades no cubiertas por los mecanismos dispuestos, o que sean complementarios de los ya existentes. Estos podrán cobijar: el desarrollo y producción de bienes y servicios creativos con alto componente de innovación, distribuidores y programadores de catálogos de contenidos altamente innovadores; el fortalecimiento de capacidades y transferencia de conocimientos necesarios para empresas e instituciones del sector; las infraestructuras sostenibles para la creatividad e innovación; las iniciativas de investigación y conocimiento en economía naranja, entre otros.

### c. Objetivo 3. Potencializar el aprovechamiento de la oferta estatal para el desarrollo de industrias creativas

MinCIT implementará esquemas o instrumentos para incentivar la creación y fortalecimiento de incubadoras, aceleradoras, escaladoras, promotoras, fondos de inversión y redes de compradores enfocados en la difusión de prácticas empresariales B, entre otras, que apoyen el desarrollo de la economía naranja. Así mismo, se propone lo siguiente:

MinCIT y MinTIC, junto con Colciencias, articularán los esfuerzos de desarrollo de la economía naranja con la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación para la creación, fortalecimiento y uso de centros de desarrollo y transferencia de tecnología e investigación, centros de productividad, centros de excelencia en *big data* y laboratorios creativos. Igualmente, se articularán esfuerzos para el diseño e implementación de programas cuyo propósito sea la difusión y ampliación de conocimiento de las tecnologías 4.0, aplicativos, competencias y habilidades en programación y emprendimiento digital, y su inclusión en los modelos de negocio, comercialización y circulación de los bienes y servicios de la economía naranja.

Artesanías de Colombia fortalecerá los laboratorios de diseño e innovación en las regiones con vocación artesanal para apalancar la generación de valor agregado en los productos artesanales a partir del diseño y la innovación. Así mismo, generará acciones de articulación entre el sector artesanal y las demás actividades pertenecientes a la economía naranja.

iNNpulsas, por medio del Programa Aldea, potencializará el crecimiento de emprendimientos naranjas y empresas en etapa temprana (con perfil de alto impacto), por medio de la facilitación del acceso a servicios especializados de asesoría y consultoría.

MinCultura y MinCIT diseñarán e implementarán el Curso de Mentores Creativos, para concientizar a creadores y productores de bienes y servicios de la economía naranja sobre los beneficios potenciales de la generación de valor económico con sus emprendimientos creativos.

El Gobierno nacional articulará esfuerzos con el programa de formalización empresarial de MinCIT y el programa de capacitación de la Dirección Nacional de Derechos de Autor (DNDA), para brindar asistencia técnica y promover el desarrollo de emprendimientos, fortalecer las habilidades blandas empresariales, el uso de herramientas de propiedad intelectual, incluido el derecho de autor y los derechos conexos, y fomentar la cultura exportadora. Estos programas serán segmentados por actividad económica y etapa de desarrollo, y se realizarán de forma articulada con el sector privado.

El Gobierno nacional brindará asistencia técnica a empresas y emprendimientos a través de estrategias como el Programa Fábricas de Productividad del Programa de Transformación Productiva (PTP) y los centros de desarrollo empresarial del Sena y sus unidades creativas.

El Gobierno nacional implementará mecanismos para impulsar los emprendimientos creativos, los proyectos comunitarios y las organizaciones sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía naranja, así como la inversión en infraestructura cultural o la creación de incentivos como premios y reconocimientos a los emprendimientos de la economía naranja.

El Gobierno nacional promoverá el acceso de gestores y creadores culturales a esquemas de protección y seguridad social, en armonía con las estrategias incluidas en la línea F “Trabajo Decente” del Pacto por la equidad.

El Gobierno nacional centralizará, en el portal de innovación ([innovamos.gov.co](http://innovamos.gov.co)), la información de consulta y postulaciones a la oferta de apoyo público para la ciencia, tecnología e innovación, incluida la oferta de los proyectos de la economía naranja, para permitir así que la ciudadanía tenga fácil acceso a la oferta institucional.

El Gobierno nacional promoverá los Proyectos de Interés Nacional Estratégicos de vocación naranja (PINES Naranja), a través de la coordinación entre la Consejería de Asuntos Económicos y Estratégicos, y la Consejería para el Sector Privado y la Competitividad de la Presidencia de la República. Estos proyectos buscan aumentar significativamente la productividad y competitividad de la economía nacional y regional, así como generar un impacto positivo en la creación de empleo formal, generar encadenamientos productivos y aumentar la inversión de capital.

#### d. Objetivo 4. Impulsar las agendas creativas para municipios, ciudades y regiones, y el desarrollo de áreas de desarrollo naranja (ADN)

Según lo estipulado en la Ley 1834 de 2017, Ley Naranja, y con el objetivo de regionalizar la política, se impulsará la definición e implementación de agendas creativas para municipios, ciudades y regiones y la creación de áreas de desarrollo naranja (ADN) en las que confluyan la inversión privada nacional e internacional en espacios para los negocios creativos (clústeres, *coworkings*, etc.) y se genere una masa crítica de industrias, personas creativas e innovadoras.

Las ADN serán espacios geográficos delimitados y reconocidos a través de instrumentos de ordenamiento territorial o decisiones administrativas de la entidad territorial, que tengan por objeto incentivar y fortalecer las actividades culturales y creativas previstas en el artículo 2 de la Ley 1834 de 2017. Las ADN basadas en la oferta cultural y creativa serán espacios que operarán como centros de actividad económica y creativa; contribuirán a la renovación urbana y al mejoramiento del área de ubicación; crearán un ambiente propicio en el que confluirán iniciativas en estos campos; y fortalecerán el emprendimiento, el empleo basado en la creatividad, el turismo, la recuperación del patrimonio cultural construido, la conservación medioambiental, la transferencia de conocimientos, el sentido de pertenencia, la inclusión social y el acceso ciudadano a la oferta cultural y creativa.

La oferta pública para el desarrollo de la economía naranja en los territorios tendrá una primera capa en el sistema de ciudades. La oferta pública en otros núcleos habitacionales debe diseñarse para aprovechar economías de alcance y de escala, usar herramientas TIC y evitar la duplicidad en inversiones o inversiones incompatibles con las capacidades locales y nacionales de gestión y preservación de activos públicos.

MinVivienda y MinCultura, en coordinación con MinCIT y MinTIC, diseñarán los criterios para la elaboración de agendas creativas para municipios, ciudades y regiones, en sintonía con el sistema de ciudades y la selección de ADN en potencia.

Los MinCultura, MinCIT y MinTrabajo coordinarán con los entes territoriales la elaboración de las agendas creativas para municipios, ciudades y regiones, en articulación con las agendas integradas departamentales de competitividad, ciencia, tecnología e innovación. Las agendas creativas deberán incluir la identificación y caracterización de las ADN en potencia —estimaciones de generación de empleo, valor agregado, producción, inversión, demanda y mercados potenciales,

etc.—, así como el potencial de renovación urbana, necesidades de equipamiento y desarrollo de sinergias, entre otros.

MinCIT y MinTrabajo, junto con el DNP y Findeter elaborarán, para las agendas y las ADN en potencia, la identificación de las fallas de mercado, gobierno o articulación que impiden su desarrollo y sostenibilidad, y definirán los bienes públicos requeridos para solucionarlas. Ambos aspectos deberán ser incluidos en las agendas creativas para municipios, ciudades y regiones, y contemplar las acciones por realizar para potenciar su desarrollo, con responsables, cronogramas, indicadores de seguimiento y metas puntuales.

Findeter y MinCultura articularán esfuerzos para la implementación de las agendas y las ADN. Para el desarrollo de cada ADN, la autoridad competente podrá definir las actividades culturales y creativas por desarrollar, así como los beneficios normativos y tributarios respectivos. Igualmente, para estimular la localización de actividades culturales y creativas en los espacios identificados y crear un ambiente que permita atraer la inversión para mejoras locativas, se podrá promover la exención de un porcentaje del impuesto predial por un tiempo establecido, la exención de un porcentaje del impuesto por la compra o venta de inmuebles y la exención del pago del impuesto de delineación urbana.

En todo caso, las autoridades competentes deben establecer los procedimientos de identificación y registro de los beneficiarios, los procedimientos legales para su operación y los mecanismos de control y seguimiento pertinentes. En la identificación de los beneficiarios se tendrá en cuenta a los residentes de la zona y a aquellos que realizan allí sus actividades culturales y creativas, para buscar un equilibrio con la inversión pública y privada que se atraiga.

## e. Objetivo 5. Fomentar la integración de la economía naranja con los mercados internacionales y otros sectores productivos

### 1) Impulso al consumo nacional y regional, y a las exportaciones de bienes y servicios de la economía naranja

MinCultura y la Cancillería establecerán, con apoyo de MinCIT, los mecanismos para que, en el marco de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia especialmente en la Alianza del Pacífico, se promuevan la creación y consolidación de mercados integrados de contenidos originales (MICOS), que faciliten la participación conjunta en actividades de los sectores culturales y creativos. Además, se fortalecerán los programas de cooperación sur-sur, los programas Iber y el Mercosur Cultural.

El CNEN y la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIPI) diseñarán e implementarán una estrategia de promoción y divulgación nacional e internacional del sello Colombia Crea, para facilitar el acceso y disfrute de los bienes y servicios creativos originados en las diferentes regiones del país, y promover la apropiación cultural de contenidos de valor simbólico.

MinCultura y ProColombia desarrollarán y promoverán el sello distintivo “Colombia Crea” para las creaciones colombianas, que tendrá como fin posicionar la calidad del talento creativo, al igual que la producción y la distribución de bienes y servicios creativos a escala nacional e internacional.

MinCIT y ProColombia, con el apoyo de MinTIC y MinCultura, articularán una estrategia para la internacionalización creativa del país en cuatro ejes: exportaciones, atracción de inversión extranjera directa, turismo y promoción del sello “Colombia Crea”. Algunas de las iniciativas asociadas a estos ejes serán la realización de estudios de inteligencia de mercado que incluyan análisis de demanda y patrones de consumo en mercados potenciales, el complemento y fortalecimiento de mecanismos para promover y aumentar las exportaciones de la economía naranja y la participación de los empresarios en redes internacionales de distribución y comercialización.

MinCultura fortalecerá su estrategia de apoyo técnico y fomento de mercados y plataformas creativas nacionales, con criterios de articulación de circuitos de movimientos creativos a escala local y de expansión de mercados internacionales. Igualmente, el CNEN liderará la difusión de las obras audiovisuales nacionales en servicios no lineales multiplataforma, para lo cual se reglamentarán los servicios bajo demanda (*Subscription Video on Demand* [SVOD]) que se presten a través de internet (*over the top* [OTT]).

La DNDA, por medio de la plataforma Red Naranja Creatividad Productiva, promoverá la creación de puentes entre creadores (autores y artistas) y consumidores, con el objetivo tanto de unir la oferta y la demanda de contenidos creativos como de monetizar las obras y dinamizar la economía naranja.

## **2) Generación de “valor agregado naranja” en el sector productivo**

Al llevar la innovación fuera del campo estrictamente tecnológico, las industrias culturales y creativas contribuyen a la productividad empresarial, mediante el desarrollo y la innovación de productos con mayor orientación a la demanda. Esta característica se relaciona con la capacidad de generación de mayor valor por unidad de producto y con la habilidad empresarial de atraer compradores por medio de mercadeo e innovaciones enfocadas a sectores específicos de la demanda. En estos casos, herramientas creativas como el diseño, la publicidad y el poder distintivo del patrimonio cultural del país desempeñan un papel clave para generar “valor agregado naranja”, al influenciar la forma como los consumidores perciben la funcionalidad de productos distintivos, gracias a características propias y únicas que los hacen más competitivos.

Para ello, MinCIT y el PTP diseñarán un programa de extensionismo creativo, o “fábricas creativas”, enfocado en la incorporación de “valor agregado naranja” en todos los sectores industriales; es decir, de valor creativo, cultural o artístico en los bienes manufacturados. El programa será implementado por el PTP e incluirá actividades de apoyo creativo, como diseño de producto, diseño de empaque, *marketing* y publicidad, así como servicios de información e inteligencia de mercado y propiedad intelectual, entre otras.

MinCIT, con la participación del PTP, diseñará e implementará un programa para la generación de redes y emparejamientos entre emprendimientos emergentes, empresas mipymes y proyectos



comerciales consolidados de la economía naranja, así como con el resto de los sectores de la economía. Este facilitará la generación de “valor agregado naranja” a menores costos.

iNNpulsas diseñará y promoverá mecanismos de cofinanciación y de inversión, que promuevan el desarrollo de intraemprendimiento y/o empresas en etapa de consolidación de su modelo de negocio dentro de las industrias culturales y creativas.

## f. Objetivo 6. Generar condiciones habilitantes para la inclusión del capital humano en la economía naranja

La consolidación del capital humano para la economía naranja se dará en el marco de las apuestas del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC)<sup>24</sup>. Estas iniciativas le apuntan a la identificación y medición de brechas de capital humano a escalas nacional y regional, para evaluar las competencias del talento humano, así como la pertinencia y calidad de la oferta educativa y formativa, acorde con los requerimientos para las actividades pertenecientes a la economía naranja. También incluye el diseño de cualificaciones propias del sector, que permitan orientar la educación y formación con calidad, al integrar componentes teórico-prácticos y el uso del sistema de información del SNC, para promover estrategias de empleabilidad del talento creativo en la economía naranja y demás sectores productivos<sup>25</sup>.

MinEducación, MinCIT, MinTIC, MinTrabajo, Colciencias y el Sena se articularán en el marco del SNC y promoverán acciones de educación y formación para el trabajo en las actividades que hacen parte de la economía naranja en los ámbitos de las artes y el patrimonio, las industrias culturales y las creaciones funcionales. Igualmente, MinTrabajo diseñará e implementará estrategias para mejorar la empleabilidad del talento creativo en la economía naranja y demás sectores productivos, a través del Servicio Público de Empleo.

MinCultura reestructurará los mecanismos de cofinanciación de programas de formación artística y cultural dirigidos a formadores o multiplicadores y población en general y al fortalecimiento de procesos artísticos y culturales. También extenderá el alcance geográfico de las escuelas taller de Colombia, iniciativa encaminada a desarrollar capacidades locales por medio del fortalecimiento del capital social cualificado en los oficios asociados al patrimonio cultural.

MinCultura y MinEducación, en el marco de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, desarrollarán programas para la promoción de experiencias artísticas, el juego, la exploración y la literatura, para el desarrollo integral de la primera infancia<sup>26</sup>. Igualmente, MinEducación y MinCultura promoverán el desarrollo de competencias artísticas, culturales y socioemocionales,

24 Pacto por la equidad, línea C “Educación de calidad”.

25 Pacto por la equidad, línea F “Trabajo decente”.

26 Pacto por la equidad, línea B “Salud para todos”.

como pensamiento crítico, apertura al cambio y autoconciencia, entre otras, para potencializar desde edades tempranas los diversos talentos artísticos y creativos, en el marco del Programa de Jornada Única<sup>27</sup>.

## g. Objetivo 7. Promover la propiedad intelectual como soporte a la inspiración creativa

El DNP y los demás miembros de la CIPI actualizarán la Política de Propiedad Intelectual<sup>28</sup>, la cual incluirá temas en materia de derecho de autor y derechos conexos, y se armonizará con la Política Integral de la Economía Creativa (Política Naranja). Esta actualización considerará la inclusión de los temas relacionados con las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor y derechos conexos.

MinInterior, como encargado de diseñar e implementar las políticas públicas de prevención, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, dentro de los cuales se encuentra el derecho de autor, por medio de la DNDA como entidad adscrita, promocionará la política pública en materia de derecho de autor y derechos conexos.

MinCIT y MinCultura, junto con la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) y Artesanías de Colombia, en el marco de la CIPI, trabajarán en la reglamentación e implementación de la categoría de propiedad intelectual para las especialidades tradicionales garantizadas (ETG).

MinTIC y las entidades del sector de comercio, industria y turismo, junto con la DNDA incluirán dentro de su oferta institucional la promoción de los instrumentos de propiedad intelectual para los diferentes actores de la economía naranja, con el objetivo de potencializar los beneficios económicos de las creaciones del sector.

MinCultura, la SIC y la DNDA, en coordinación con la CIPI, llevarán estudios periódicos del impacto económico de los derechos de propiedad intelectual, incluido el derecho de autor y los derechos conexos, en los sectores de la economía naranja.

MinCultura, MinCIT, la SIC y la DNDA, con el apoyo de Colciencias y en articulación con el sector privado, diseñarán y ejecutarán el Programa Cultura Naranja, dirigido a creadores, diseñadores, productores, distribuidores, comercializadores, proveedores y consumidores, con el objetivo de concientizarlos sobre los siguientes puntos: (1) el reconocimiento económico justo a autores y creadores por la comercialización, distribución, uso y goce de sus creaciones; (2) los beneficios y valor agregado derivados del registro de propiedad intelectual de bienes y servicios de la economía naranja; (3) los mecanismos empresariales de aprovechamiento de los instrumentos de la propiedad intelectual; y (4) el respeto y la protección a la propiedad intelectual.

27 Pacto por la equidad, línea C “Educación de calidad”.






28 Documento CONPES 3533 de 2008.

Colciencias fortalecerá la Estrategia Nacional para la Protección de Invencciones con el fin de brindar apoyo técnico, jurídico y financiero en todo el proceso de solicitud de registro de patentes, como, por ejemplo, tecnologías que podrían ser apropiadas por las industrias creativas.

MinCIT y la SIC adelantarán las acciones necesarias para acercar la normativa nacional en materia de diseños industriales a los estándares internacionales establecidos en el Arreglo de La Haya, relativo al registro internacional de dibujos y modelos industriales.

MinCIT, MinCultura y MinTIC, junto con la DNDA y Colciencias, diseñarán e implementarán espacios para la promoción, difusión y comercialización regional, nacional e internacional de bienes y servicios de la economía naranja registrados en el sistema de propiedad intelectual.














### 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
<b>Cultura</b>	Crecimiento real de los últimos cuatros años del valor agregado de los sectores de la economía naranja (T)	2,9%*	5,1 %		
<b>Comercio, Industria y Turismo</b>	Valor de las exportaciones reportado por las empresas atendidas por Procolombia pertenecientes a las actividades de la economía naranja	Por definir	USD 1000 millones		
<b>Trabajo</b>	Empleos directos generados por medio del Fondo Emprender en las actividades pertenecientes a la economía naranja	791	3.500		

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

\* La línea base corresponde a la Cuenta Satélite de Cultura; con la realización de la Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja deberá ajustarse la línea base.

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (principal)	ODS asociado (secundario)
Cultura	Por definir	Áreas de Desarrollo Naranja (ADN) implementadas	0	5		 
Cultura	Por definir	Agendas creativas regionales implementadas	0	10		
Comercio, Industria y Turismo	Por definir	Valor de los proyectos de inversión extranjera directa acompañados por Procolombia pertenecientes a las actividades de la economía naranja	Por definir	USD \$200 Millones		
Comercio, Industria y Turismo	Por definir	Emprendedores y empresas pertenecientes a la economía naranja beneficiadas con los programas de asistencia técnica	68	400		
Interior	Por definir	Personas beneficiadas con asistencia técnica en materia de Derecho de Autor y Derechos Conexos	12.553	35.000		
Interior	Por definir	Registros aprobados de obras, actos y contratos otorgados por la Dirección Nacional de Derechos de Autor	78.030	240.000		
Trabajo	Por definir	Empresas creadas por medio del Fondo Emprender pertenecientes a las actividades de la economía naranja	160	800		

T: Indicador transformacional/prioridad sectorial.

Fuente: DNP, sectores.

## REFERENCIAS

- Benavente, J., & Grazzi, M. (2017). *Políticas públicas para la creatividad y la innovación: impulsando la economía naranja en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. doi:10.18235/0000841
- Buitrago, F., & Duque, I. (2013). *La economía naranja. Una oportunidad infinita*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/3659?locale-attribute=en>
- Congreso de la República de Colombia. (1993, 23 de diciembre). *Ley 98 de 1993, por medio de la cual se dictan normas sobre democratización y fomento del libro colombiano*. Bogotá: Diario Oficial 41.151 [23 de diciembre de 1993].
- Congreso de la República de Colombia. (1996, 26 de julio). *Ley 300 de 1996, por la cual se expide la ley general de turismo y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial 42.845 [30 de julio de 1996].
- Congreso de la República de Colombia. (1997, 7 de agosto). *Ley 397 de 1997, por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias*. Bogotá: Diario Oficial 43.102 [7 de agosto de 1997].
- Congreso de la República de Colombia. (2003, 2 de julio). *Ley 814 de 2003, por la cual se dictan normas para el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia*. Bogotá: Diario Oficial 45.237 [3 de julio de 2003].
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 26 de diciembre). *Ley 1493 de 2011, 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*. Bogotá: Diario Oficial 48.294 [26 de diciembre 2011].
- Congreso de la República de Colombia. (2012, 9 de julio). *Ley 1556 de 2012, por la cual se fomenta el territorio nacional como escenario para el rodaje de obras cinematográficas*. Bogotá: Diario Oficial 48.486 [9 de julio de 2012].
- Congreso de la República de Colombia (2016, 2 de agosto). *Ley 1804 de 2016, por la cual se establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial 49.953 [2 de agosto de 2016].
- Congreso de la República de Colombia. (2017, 23 de mayo). *Ley 1834 de 2017, por medio de la cual se fomenta la economía creativa Ley Naranja*. Bogotá: Diario Oficial 50.242 [23 de mayo de 2017].

- Congreso de la República de Colombia. (2018, 12 de julio). *Ley 1915 de 2018, por la cual se modifica la ley 23 de 1982 y se establecen otras disposiciones en materia de derecho de autor y derechos conexos*. Bogotá: Diario Oficial 50.652 [12 de julio de 2018].
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2017). *Encuesta Nacional de Lectura y Escritura (ENLEC)*. Bogotá: DANE.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2008, 14 de julio). *Bases de un Plan de Acción para la adecuación del Sistema de Propiedad Intelectual a la productividad y la competitividad nacional 2008-2010*. Bogotá: DNP. (Documento CONPES 3533). Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3533.pdf>
- DNP. (2010, 26 de abril). *Política Nacional para la Promoción de las Industrias Culturales en Colombia*. (Documento CONPES 3659). Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3659.pdf>
- DNP. (2016, 8 de agosto). *Política Nacional de Desarrollo Productivo*. (Documento CONPES 3866). Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3866.pdf>
- DNP, Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), Dirección Nacional de Derecho de Autor (DNDA), Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) & Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas. (2017). *Reporte sobre la información en materia de Propiedad Intelectual en Colombia. Propiedad intelectual en Colombia*. Recuperado de [http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion\\_Compentencia/Estudios\\_Economicos/Documentos\\_elaborados\\_grupo\\_Estudios\\_Economicos/Reporte-informacion-en-materia-de-Propiedad-Intelectual-en-Colombia.pdf](http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion_Compentencia/Estudios_Economicos/Documentos_elaborados_grupo_Estudios_Economicos/Reporte-informacion-en-materia-de-Propiedad-Intelectual-en-Colombia.pdf)
- Duque, I. (2018). *El futuro está en el centro*. Bogotá: Planeta.
- Ernst & Young. (2015). *Cultural times: The first global map of cultural and creative*. Recuperado de [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-cultural-times-2015/\\$FILE/ey-cultural-times-2015.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-cultural-times-2015/$FILE/ey-cultural-times-2015.pdf)
- Eslava, M., & Haltiwanger, J. (2018). *The life-cycle growth of plants: The role of productivity, demand and 'distortions'*. Mimeo. Universidad de los Andes. Recuperado de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3177289](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3177289)
- Fundalectura. (2015). *Leer es mi Cuento: Libros para la primera infancia, retorno de una inversión en el país*. Bogotá: CEP-Fundalectura.
- Hollanders, H., & Cruysen, A. (2009). *Design, creativity and innovation: a scoreboard approach. Pro Inno Europe. INNO Metrics*. Recuperado de <http://digitalarchive.maastrichtuniversity.nl/fedora/get/guid%3Aea137e86-d8ad-41dd-b0ac-a0465d0d4161/ASSET1/>
- Ministerio de Cultura & Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales (DNP). (2005). *Guía para la elaboración de mapeos regionales de industrias creativas*. Recuperado de [https://oibc.oei.es/uploads/attachments/427/GUIA\\_PARA\\_MAPEOS\\_DE\\_IC\\_COLOMBIA.pdf](https://oibc.oei.es/uploads/attachments/427/GUIA_PARA_MAPEOS_DE_IC_COLOMBIA.pdf)

- Ministerio de Cultura. (2018a). *Anuario estadístico del cine colombiano 2017*. Recuperado de <http://www.mincultura.gov.co/areas/cinematografia/Documents/Anuario%20Estad%20C3%ADstico%20Cine%20Colombiano%202017.pdf>
- Ministerio de Cultura. (2018b). *Bases para el desarrollo de la Política Integral de la Economía Creativa- Política Naranja*. Bogotá: MinCultura.
- Ministerio de Cultura (2018c, 18 de octubre). *Decreto 1935 de 2018, por el cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Consejo Nacional de la Economía Naranja*. Bogotá: Diario Oficial 50.750 [18 de octubre de 2018].
- Property Rights Alliance. (2018). *International Property Rights Index. Full Report*. Recuperado de [https://s3.amazonaws.com/ipri2018/IPRI2018\\_FullReport2.pdf](https://s3.amazonaws.com/ipri2018/IPRI2018_FullReport2.pdf)
- The Software Alliance. (2018). *Gestión de software: obligación de seguridad, oportunidad de negocios. Encuesta Global de Software de BSA*. Recuperado de [https://www.bsa.org/~media/Files/StudiesDownload/2018\\_BSA\\_GSS\\_Report\\_eslatam.pdf](https://www.bsa.org/~media/Files/StudiesDownload/2018_BSA_GSS_Report_eslatam.pdf)





# XI

## PACTO POR LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ: CULTURA DE LA LEGALIDAD, CONVIVENCIA, ESTABILIZACIÓN Y VÍCTIMAS

La paz requiere condiciones habilitantes y medidas de corto, mediano y largo plazo para garantizar su construcción.

*La paz se construye con legalidad, y la legalidad, se construye con seguridad y justicia.*

*Presidente Iván Duque, 2018*

### ODS RELACIONADOS





# INTRODUCCIÓN

*“La paz la tenemos que construir todos y para ello debemos tener claro la importancia de contar con una cultura de legalidad sustentada sobre la premisa esencial de que una sociedad donde la seguridad y la justicia van de la mano garantiza la aplicación de la ley, no habrá forma para que la violencia amenace las libertades individuales”.*

*Presidente Iván Duque (2018a)*

El Pacto por la construcción de paz encuentra su principal cimiento en la cultura de la legalidad, fruto de una esencial e indisoluble relación entre seguridad y justicia, que contrarreste los múltiples factores de ilegalidad, los cuales, alimentados por la violencia, impiden la sana convivencia entre los colombianos. Se trata de la construcción de un país en el cual en todo su territorio se pueda, en el mediano plazo, gozar de un futuro en el que se inserte la cultura de la “legalidad, se promueva el emprendimiento y, al fin, exista equidad” (Duque, 2018b).

El concepto de legalidad implica, principalmente, la rehabilitación del carácter ético de las instituciones político-jurídicas y de las prácticas ciudadanas. De ahí que se conciba el concepto legalidad como el respeto a la ley, a sus procedimientos y a los órganos e instituciones que la protegen. Se trata del fortalecimiento del imperio de la ley, donde “el que la hace, la paga”.

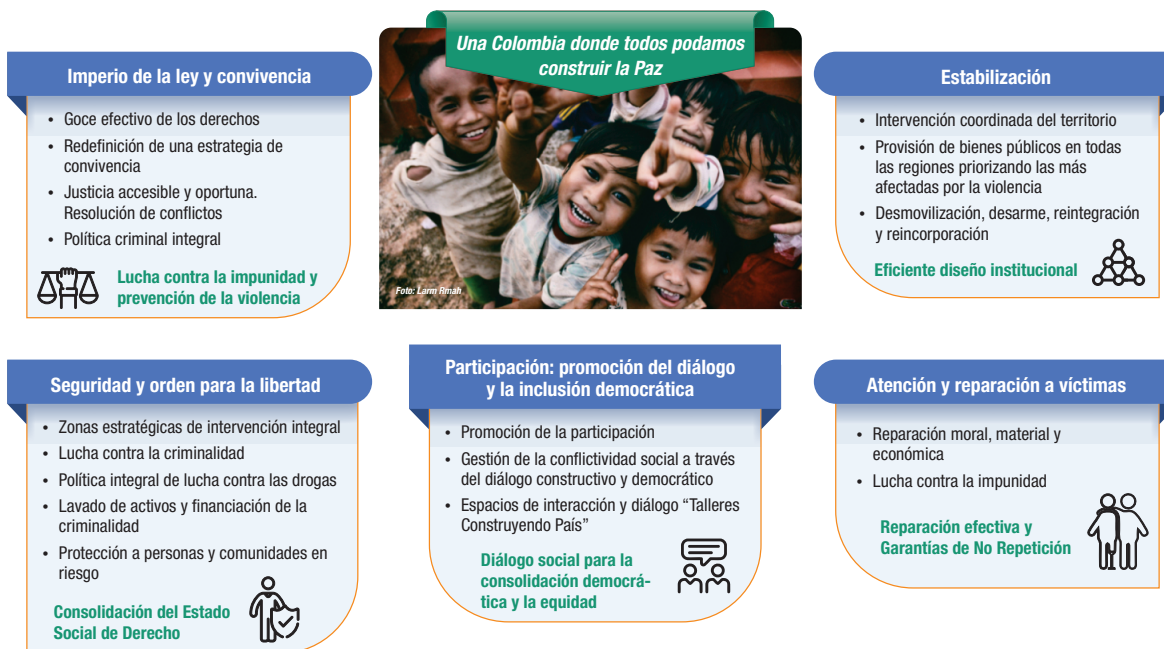
La ausencia de una cultura de la legalidad está determinada no solo por costumbres y comportamientos de los ciudadanos reflejados en la poca sanción social al infractor, el no rechazo al fraude social y la falta de autorregulación, sino también por el desconocimiento de los deberes sociales y legales básicos, acompañado de falsos imaginarios que encuentran a la violencia y a la criminalidad como instrumentos para tramitar las diferencias y los conflictos entre los ciudadanos.

En este contexto, se hace necesario enfrentar la “contracultura de la ilegalidad”. De ahí la propuesta de reforma constitucional, en la que el narcotráfico y el secuestro no serán reconocidos como delitos conexos al delito político, y que, además, no podrán ser en adelante y en ninguna circunstancia elementos para financiar, promover u ocultar ninguna causa. Son condiciones, elementos necesarios para una construcción de paz.

A partir de los elementos mencionados, la construcción de paz en Colombia se fundamenta en cinco elementos o factores relacionados entre sí: (1) el imperio de la ley: justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos; (2) la seguridad y orden para la libertad: fuerza pública, compromiso ciudadano y tecnología para proteger la vida, honra y bienes de todos los colombianos; (3) la participación: promoción del diálogo social y la inclusión democrática para la equidad; (4) las acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad; y (5) la atención y reparación a las víctimas.

Los primeros tres elementos mencionados se expusieron previamente en este Plan Nacional de Desarrollo en el Pacto por la legalidad, mientras que los dos restantes tienen desarrollo en este apartado. La gráfica XI-1 muestra los pilares de la construcción de paz.

Gráfica XI-1. Pilares de la construcción de paz



Fuente: DNP.

Con el fin de contextualizar al lector, se describen a continuación, brevemente, los primeros tres pilares de la construcción de paz (desarrollados previamente en Pacto por la legalidad):

### **Imperio de la ley: justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos**

La construcción de la paz por todos y para todos los colombianos se basa en la cultura de legalidad, que tiene como premisa esencial que la seguridad y la justicia van de la mano para garantizar el respeto y la aplicación de la ley. Así mismo, la cultura de la legalidad implica que se enfrentarán todas las formas de ilegalidad, criminalidad y de violencia que amenazan las libertades individuales de los colombianos.

En este sentido, la construcción de un Pacto por la paz se basa en el desarrollo y fortalecimiento de una cultura de la legalidad que privilegie el acceso a la justicia y garantice la seguridad de todos los ciudadanos, a partir de las condiciones propias de cada región y propiciando la actuación articulada de los operadores y administradores de justicia, así como impulsando el uso de los métodos de resolución de conflictos.

El país enfrenta hoy grandes retos en materia de seguridad y convivencia ciudadana. Para enfrentarlos se desarrollará una serie de estrategias con base en la cultura de la legalidad, la reconstrucción del tejido social, el desarrollo de cátedras cívicas y la implementación de programas orientados a la construcción de convivencia en el territorio.

En consecuencia, el Gobierno nacional, a través del Pacto por la legalidad, llevará a cabo acciones para fortalecer la institucionalidad que permitan a la sociedad recurrir al diálogo social mediante la aplicación de los métodos de resolución de conflictos para el ejercicio de las libertades individuales y colectivas, al igual que el desarrollo de acciones tendientes a fortalecer las autoridades de policía en el escenario de seguridad y convivencia ciudadana.

### **Seguridad y orden para la libertad: fuerza pública, compromiso ciudadano y tecnología para proteger la vida, honra y bienes de todos los colombianos**

Colombia ha logrado importantes avances para la consolidación de condiciones de seguridad y paz en el territorio nacional. Sin embargo, la criminalidad, el desarrollo de finanzas criminales, las economías ilícitas, el lavado de activos, el crimen transnacional y la vulnerabilidad en las fronteras siguen constituyéndose como los principales flagelos que afectan la vigencia de la ley, el desarrollo, la defensa, la seguridad, la justicia y la democracia.

Por ello, se requiere que el país transite gradualmente hacia la definición de un conjunto de políticas de Estado a partir de elementos prácticos de consolidación de la presencia institucional y su extensión hacia los territorios con vacíos de autoridad; que respondan a las realidades locales para enfrentar las distintas amenazas con perspectivas integrales; que vinculen el control institucional, la recuperación y la estabilización de los territorios afectados, junto a la reducción de la vulnerabilidad social a partir de la acción conjunta y unificada del Estado. Por lo anterior, es fundamental garantizar la vida de las personas, colectivos, comunidades y familias que, a través de la construcción del tejido social y la defensa de los derechos de las comunidades y sus territorios, contribuyen activamente a la construcción de la paz.

Esto implica, entre otros, el fortalecimiento de las estrategias de prevención en el marco del Plan de Acción Oportuna de prevención y protección para estas poblaciones, y también, del fortalecimiento de la lucha contra la criminalidad, de acuerdo con lo establecido en el Pacto por la legalidad.

### **Participación: promoción del diálogo social y la inclusión democrática para la equidad**

Es imperativo lograr que la divergencia sea un motor de cambio y de desarrollo para la equidad del país; además, se propiciarán espacios de diálogo y de participación entre distintos actores, para tramitar, por medio de los canales institucionales, las diferencias intrínsecas a la vida en sociedad. Lo anterior, con miras a evitar las acciones que propicia la violencia.

Así, en el marco de lo establecido en el Pacto por la legalidad, el Gobierno nacional promoverá la gestión de las diferencias a través de un diálogo social constructivo y democrático, consolidando la participación ciudadana como un elemento fundamental para evitar la violencia y utilizando herramientas que permitan hacer seguimiento a los compromisos suscritos.

Es importante recordar que la construcción de paz es un derecho, un deber y uno de los mayores anhelos de la sociedad colombiana, y para que esta se logre debemos ser conscientes de que se requiere una sociedad donde la violencia no amenace las libertades de las personas, en la que exista legalidad y donde, en efecto, se pueda ejercer la libertad de expresión. Para esto debemos ser capaces de lograr una mayor inclusión de la población que se ha visto afectada por la violencia en el pasado, de alcanzar mejores condiciones de desarrollo en nuestros territorios —en particular, en los que han sido más afectados por la violencia— y, al mismo tiempo, de crear las condiciones institucionales que permitan una mayor articulación entre las entidades del sector público, a fin de lograr una construcción de paz. Desde luego, todo ello debe ir aunado a las acciones orientadas a promover la convivencia y el diálogo social de las conflictividades sociales, como ya se mencionó.

En este camino de la construcción de paz, la estabilización definitiva del territorio se hace imperiosa. Es necesario corregir las fallas estructurales que se han hecho evidentes en las implementaciones, para que las víctimas de Colombia cuenten con que “habrá verdadera reparación moral, reparación material, reparación económica por parte de sus victimarios y que nunca, inunca!, serán agredidas por la impunidad” (Duque, 2018a). Este proceso se realiza, por supuesto, respetando y reconociendo las políticas de derechos humanos y las inclusivas de género y étnico, en estrecha coordinación con las políticas de seguridad, de lucha contra las drogas ilícitas, de la defensa de la vida de todos los colombianos y de la protección de la integridad de los líderes políticos y sociales, así como de nuestros periodistas.

Para la construcción de paz se requiere generar una cultura de legalidad que se sustente “sobre la premisa esencial de que una sociedad donde la seguridad y la justicia van de la mano garantiza la aplicación de la ley, no habrá forma para que la violencia amenace las libertades individuales.” (Duque, 2018a). En ese entendido, cualquier iniciativa de adelantar diálogos y negociaciones para alcanzar acuerdos con Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML) debe cimentarse en el cese total de acciones criminales, con estricta supervisión internacional y tiempos definidos, siempre en el marco de la cultura de la legalidad, dentro del cual, cualquier uso de la violencia como mecanismo de presión e intimidación al Estado y a la sociedad impedirá avanzar en una paz real y sostenible.

Este pacto, aunado a los de la legalidad, emprendimiento y equidad, introduce acciones orientadas a crear las condiciones que permitan que en Colombia se logre la consolidación de una cultura de la legalidad, basada en el cumplimiento de la Ley, la convivencia y la creación de oportunidades que promuevan el emprendimiento. Todo ello permitirá acelerar el cambio social, la reducción de la pobreza y la reducción de disparidades sociales, trayendo de esta forma mayor igualdad de oportunidades en nuestra sociedad, a lo largo y ancho del territorio.

En este sentido, la convivencia se constituye en un necesario complemento a la cultura de la legalidad en la estructuración de la construcción de paz. Para tal efecto, es necesario promover distintos ejercicios de diálogo social con comunidades campesinas, indígenas, Rrom, negros, afros, raizales y palenqueros y otras manifestaciones no solo de la diversidad, sino también, de la pluralidad étnica, social y cultural de Colombia. Se trata de optar por las herramientas comunicativas y por

los recursos tanto jurídicos como políticos para tramitar las diferencias y las demandas sociales, recurriendo al mecanismo del diálogo social, el cual se materializa, por ejemplo, en los “Talleres Construyendo País”, mediante los cuales el propio presidente y su gabinete de ministros tramitan directamente, en todas las regiones del país, los asuntos que podrían generar desencuentros y conflictos que terminarían afectando la convivencia, concebida como la paz cotidiana.

La construcción de paz en su componente de estabilización requiere, además, tres frentes de trabajo particulares: el primero, enfocado en crear condiciones en los territorios afectados por la violencia, para que el desarrollo social y el progreso económico fluyan en ellos como la mejor arma para combatir las causas de la violencia y reducir la inequidad que recoge los elementos de la Política de Estabilización del presidente Duque, aspecto que se trata en la primera línea de este pacto; en un segundo frente, un Estado que cuente con instituciones e instrumentos que le permitan articular su acción de manera efectiva hacia las víctimas y la estabilización del territorio nacional. Esto, en especial, en aquellas regiones más afectadas por la violencia, aspectos que serán tratados en la segunda y terceras líneas de trabajo de este pacto: mayor coordinación y eficiencia del Estado para la estabilización e instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto eficiente para la estabilización. El tercero, en pro de crear las condiciones para que las personas que han sido víctimas, cerca de nueve millones de colombianos, logren superar la condición de vulnerabilidad. Este frente llevará a construir confianza en las instituciones y en la reparación moral, material y económica, para así contribuir a la lucha contra la impunidad y las garantías de no repetición, tema que será tratado en la cuarta línea de este capítulo “Reparación”.

Finalmente, es importante recordar que la política de estabilización se enmarca según el mandato constitucional y la Sentencia C-630 del 11 de octubre de 2017, emanada de la Corte Constitucional. Dado lo anterior, cabe mencionar que las obligaciones asumidas corresponden a “obligaciones de medio”, y no de resultado, para cuyo cumplimiento el Gobierno nacional llevará a cabo los mejores esfuerzos para cumplir lo establecido en el Acuerdo Final, cuyo cumplimiento se rige por la condicionalidad y la integralidad de los compromisos plasmados en este. Los contenidos y finalidades serán cumplidos de buena fe, para lo cual, en el ámbito de sus competencias, el Gobierno nacional goza de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados para ello, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad.

## **A. Acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad**

Los 1.102 municipios colombianos han sido afectados de una u otra forma por la violencia. Sin embargo, es cierto que no todos han sufrido de forma igual el efecto directo ni las consecuencias de la violencia, lo cual lleva a plantear la necesidad de identificar acciones que permitan estabilizar de manera integral en las zonas que han sido altamente afectadas por la pobreza, la presencia de economías ilegales, la debilidad institucional y la violencia generalizada.

Si bien se han priorizado 170 municipios —pertenecientes a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)—, también se ha identificado que, más que de municipios, debe hablarse de subregiones, donde se efectúen acciones que permitan disminuir las disparidades en términos de desarrollo entre estas regiones y el resto del país, que incluyen los 170 municipios PDET.

La estabilización implica hacer efectiva y sostenible la convivencia pacífica a través de minimizar el riesgo de reaparición o repetición de la violencia mediante el fortalecimiento de las capacidades de todos los niveles de gobierno, la presencia efectiva del Estado en el territorio reconociendo sus particularidades, y la implementación tanto de bienes públicos como de servicios sociales para la inclusión social y productiva de la población. Los retos de la estabilización deben responder a la reducción y mitigación de los factores de violencias y blindaje a la reactivación de nuevos ciclos de violencia; en especial, pero no exclusivamente, en los 170 municipios PDET.

El contenido de la presente línea está dirigido a acelerar el proceso de estabilización integral en los territorios priorizados. Para cumplir ese proceso se necesita iniciar la implementación de acciones para la construcción de paz —especialmente, en los 170 municipios más afectados por el conflicto de las regiones PDET—, tal cual lo presenta la Política de Estabilización: *Paz con Legalidad* (Duque, 2018b), por medio de la determinación de tiempos, destinatarios, modalidades de intervención y entidades responsables.

Para ello, se establecerá una hoja de ruta para la intervención, que tendrá como origen la generación de un marco común para articular los diferentes instrumentos de planeación derivados del Acuerdo con las FARC-EP, las demandas ciudadanas obtenidas por medio del proceso participativo del diálogo social para la prevención de las conflictividades y los instrumentos previamente concebidos en diferentes normas y mandatos legales.

Si bien la hoja de ruta será el instrumento para la implementación de las acciones contenidas en el Plan Marco de Implementación (PMI), no se la concibe como un instrumento exclusivo y excluyente para la intervención estatal en los territorios, por lo cual debe respetar las competencias y autonomías de los Gobiernos locales, sin limitación diferente de la Constitución.



El objetivo de esa hoja de ruta será lograr la intervención y ejecución de esfuerzos entre agencias del Gobierno y entre los niveles nacional, departamental y municipal en los 170 municipios PDET, para estabilizarlos en 15 años, como responsabilidad con las generaciones futuras, las cuales deben crecer sin violencia y promocionando la cultura de la legalidad y la convivencia.

La implementación de la hoja de ruta permitirá la transformación de los territorios y el cierre de brechas de condiciones de vida y de capacidades territoriales entre la población de centro y periferia, respondiendo a necesidades históricas del campo colombiano.

Así se retoman elementos de la Misión para la Transformación del Campo, una agenda a 20 años que contempla escenarios posibles para su desarrollo social y la recuperación de su competitividad (Contraloría General de La República, 2018; FAO, 2018; Ramírez, 2016). Por ende, la apuesta por el desarrollo del campo colombiano es una oportunidad para la superación de la pobreza y la estabilización de los territorios. En la presente línea se identifican las estrategias que a lo largo de este Plan Nacional de Desarrollo (PND) permitirán la transformación de campo.

Cabe anotar que, según el informe de la Contraloría General de la República (2018), las acciones que se han ejecutado hasta la fecha, y que se clasificarían como propias de la estabilización de los territorios, se han implementado respondiendo a necesidades particulares de los municipios, y no necesariamente con una visión de desarrollo integral y sostenible. Con el objeto de atender a esta problemática, el PND presenta, acorde con la Política de Estabilización (Duque, 2018b) las estrategias, los criterios de focalización, los instrumentos y la definición de los espacios de articulación que exige la estabilización territorial.

Se requiere, en consecuencia, la implementación de una serie de medidas que recuperen y potencien la seguridad y el desarrollo de las zonas del país que fueron más golpeadas por la violencia; en especial, los 170 municipios PDET.

La estabilización es un proceso comprehensivo, integral y con algunas acciones focalizadas que exigen la concurrencia en las inversiones públicas del nivel nacional, departamental y municipal, y en las que participan el sector público, la comunidad y el sector privado, y que, por lo tanto, involucra varias de las estrategias enunciadas a lo largo de este plan de desarrollo y una serie de acciones exclusivas, que son expuestas en esta línea. Para facilitar dicha labor, se deben tener en cuenta los indicadores y productos del Plan Marco de Implementación que se encuentren vigentes para el cuatrienio que abarca el presente Plan.

De forma complementaria, esta línea identifica las condiciones necesarias para llevar a cabo la estabilización, las cuales se definen de acuerdo con las particularidades de cada territorio y con la priorización de los factores de riesgo. La primera condición es garantizar entornos seguros que hagan viable la implementación de las estrategias y la concurrencia de inversión pública y privada. En particular, se presentan las iniciativas de Acción Integral contra minas antipersona (MAP), munición sin explosionar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI), las cuales integran las condiciones de seguridad junto con las que se desarrollan en la línea A “Primero las niñas y los niños” del Pacto por la legalidad.

La segunda condición es lograr una sustitución de cultivos efectiva que considere, dentro de los componentes de su estrategia, acciones integrales para la inclusión social y productiva de la población, de tal forma que se contribuya a desestimular la vinculación de la población en las economías ilegales. Es claro que la sustitución de cultivos no será la única herramienta que emplee el Gobierno nacional para la eliminación de las siembras de coca, marihuana y amapola.

Por último, la tercera condición se relaciona con procesos permanentes y sostenibles de desarme, desmovilización, reintegración y reincorporación a la vida civil, en el marco de la legalidad, la seguridad y la construcción de convivencia.

En esta materia, es fundamental que dichas estrategias contemplen no solo a los individuos o colectivos, sino también a las comunidades, buscando evitar que el rezago y las manifestaciones de exclusión y segregación generen nuevos ciclos de violencia. La estabilización requiere la presencia efectiva del Estado en territorio y la promoción y fortalecimiento de capacidades institucionales en los diferentes niveles de gobierno.

## 1. DIAGNÓSTICO

La sostenibilidad de la reducción de la pobreza rural requiere la implementación oportuna de la transformación del campo que empieza a mostrar efectos positivos asociados. Se requiere la gestión adecuada y oportuna para que logre constituirse en una oportunidad para la superación de la pobreza rural, la estabilización de los territorios y la consolidación de las agendas que han tenido como propósito la transformación estructural del campo.

En consecuencia, se necesita un papel activo de MinAgricultura en la definición de los aspectos pendientes del desarrollo rural y en lo que corresponde al concurso del Congreso de la República.

En el PND se priorizan los territorios más afectados por la pobreza, la violencia, la debilidad institucional y las economías ilícitas, los cuales son, especialmente, los 170 municipios PDET<sup>1</sup>.

Aunque esos territorios no son homogéneos, presentan menores desempeños que el promedio nacional en aspectos como infraestructura, desarrollo social y económico, sostenibilidad ambiental y condiciones de seguridad; además, estos Gobiernos locales presentan menores capacidades para gestionar su desarrollo. Igualmente, los municipios más afectados por la violencia necesitan la acción focalizada y articulada del Estado para disminuir su vulnerabilidad a nuevas formas de violencia.

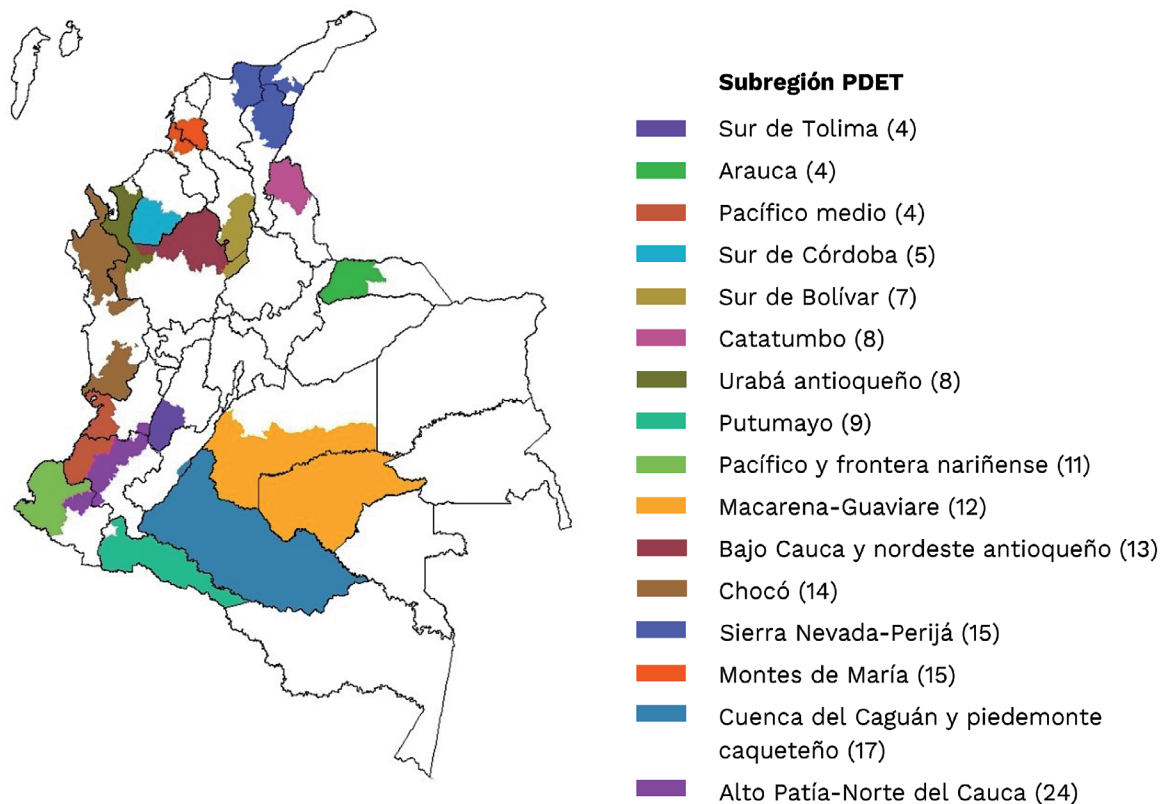
---

1 El mapa con los 170 municipios y 16 subregiones definidos por el Decreto 893 de 2017, puede ser consultado en el siguiente apartado.

## a. Diagnóstico de los municipios PDET

Los 170 municipios vinculados a los PDET se agrupan en 16 subregiones, tal como lo muestra el mapa XI-1.

Mapa XI-1. Subregiones PDET



Fuente: Decreto 893 de 2017.

Estos municipios resultan estratégicos en la medida en que en buena parte de los indicadores que miden aspectos económicos, sociales, ambientales, institucionales y de seguridad registran resultados peores que el promedio nacional, como se muestra en la tabla XI-1.

En efecto, los 170 municipios PDET presentaron en 2017 una incidencia de la pobreza multidimensional 23 p. p. por encima de la cifra nacional—el 40,4 % y el 17,0 %, respectivamente—, siendo más marcada la diferencia en las áreas rurales que en las urbanas. Dentro de las variables que componen el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), los mayores porcentajes de privación en los hogares de los 170 municipios son el trabajo informal y el bajo logro educativo (USAID y ART, 2018). Lo mismo sucede con la pobreza monetaria extrema, que se ubica 4 veces por encima de la nacional.

Generalmente, la pobreza está relacionada con la mayor ruralidad, puesto que las poblaciones dispersas tienen mayores dificultades para conectarse a los mercados y aglomeraciones y generar economías de escala (RIMISP, 2018). Efectivamente, los 170 municipios PDET tienen una alta proporción de la población que reside fuera de las cabeceras, una mayor proporción de territorios rurales y una baja densidad poblacional.

Lo anterior, sumado a la menor densidad vial (0,07 frente a 0,15 del nivel nacional en vías terciarias), evidencia su aislamiento geográfico. Así mismo, una encuesta realizada por United States Agency for International Development (USAID) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en los 170 municipios PDET muestra que solo el 20 % de los habitantes de las zonas rurales acceden a la cabecera del municipio por una carretera pavimentada. De igual forma, el 58 % de los encuestados considera que la vía que conecta su municipio con los vecinos está en regular o mal estado, cifra que aumenta al 69 % en áreas rurales.

Adicionalmente, el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) (2018) encuentra que 27 de los 170 municipios PDET son nodos dinamizadores del desarrollo territorial, y, en su mayoría, de importancia media o baja; es decir, presentan economías de aglomeración, vínculos urbanos y potenciales mercados. En relación con lo anterior, esos 170 municipios presentan economías más pequeñas y menos dinámicas, lo que se refleja en un menor valor agregado promedio municipal y per cápita.

Los 170 municipios PDET también presentan mayores tasas de dependencia, en particular de los menores de 15 años, acompañadas de un índice de envejecimiento menor. Si bien actualmente esto representa mayores cargas para los hogares, en el futuro, una población joven y educada puede constituirse en una oportunidad para el desarrollo rural.

Igualmente, como aproximación a la concentración de la tierra, se tiene que en los 170 municipios PDET el 54 % de las unidades productoras agropecuarias (UPA)<sup>2</sup> tienen menos de 5 hectáreas, frente al 70 % en el nivel nacional, y ocupan menos del 3 % del área rural dispersa —frente al 10,3 % en el país—.

El 25,6 % del territorio en los 170 municipios PDET tiene conflictos por el uso del suelo, y su tasa de deforestación es el doble de la nacional, a pesar de tener una mayor proporción del territorio en áreas protegidas y concentrar el 40 % del área de bosque del país.

La violencia, que ha disminuido en los últimos años, continúa afectando de manera diferenciada a estos territorios. Así, el 94 % de los cultivos de coca están en los 170 municipios PDET, la tasa de homicidios en ellos se encuentra 12 puntos por encima de la nacional y la tasa de secuestros es el doble de la nacional; además, cerca del 50 % de las acciones armadas en 2017 ocurrieron en esos territorios.

---

2 Según el DANE una UPA es una unidad económica de producción agropecuaria bajo gerencia única, que comprende todo tipo de especie pecuaria mantenida en ella con fines de autoconsumo y/o comercialización y toda la tierra dedicada total o parcialmente a fines agropecuarios, independientemente del título, forma jurídica o tamaño (DANE, 2016).

Sumado las brechas descritas, que afectan en mayor medida a los 170 municipios PDET, los Gobiernos locales tienen una menor capacidad para gestionar su desarrollo. Los resultados de la Medición de Desempeño Municipal (MDM) muestran que tienen: (1) menores dotaciones iniciales, (2) menor puntaje promedio en gestión, lo que significa menor desempeño en la toma de acciones de la administración local para transformar los recursos en un mayor desarrollo; y (3) un menor puntaje promedio en el componente de resultados; es decir, en las variables que miden el bienestar de la población.

Finalmente, como un reto adicional para los Gobiernos locales, la proporción de víctimas respecto al total de la población es 2,5 veces mayor en esos 170 municipios frente a la cifra nacional. Lo anterior evidencia la necesidad de una intervención focalizada, integral y acelerada en los 170 municipios PDET.

Tabla XI-1. Caracterización 170 municipios PDET y nacional

Indicador (año de la estadística)	170 municipios PDET (1)	Nacional (2)	Brecha (1)/(2)	Fuente y año de publicación
<b>Características generales y demográficas</b>				
Proporción de población rural* (proyecciones Censo General de 2005)	56,4 %	30,0 %	1,9	DANE (2017)
Proporción municipios rural y rural disperso	75,9 %	61,6 %	1,2	DNP (2014)
Densidad poblacional (hab/km <sup>2</sup> ) (proyecciones Censo General de 2005)	19,5	51,9	0,4	DANE (2017)
Población menor de 15 años en relación con población de 15 a 59 años (proyecciones Censo General de 2005)	54,6 %	42,0 %	1,3	DANE (2017)
Población mayor de 60 años en relación con población de 15 a 59 años (proyecciones Censo General de 2005)	14,4 %	18,8 %	0,8	DANE (2017)
Índice de envejecimiento (población mayor de 60 años/ población menor de 15) (proyecciones Censo General de 2005)	26,3 %	44,7 %	0,6	DANE (2017)
Proporción de población étnica (Censo General de 2005)	30,8 %	13,2 %	2,3	DANE (2005)
<b>Pobreza</b>				
Incidencia de Pobreza Multidimensional (línea base PDET 2017 y GEIH 2017)	40,4 %	17,0 %	2,4	USAID-ART para PDET. DANE-GEIH para dato nacional (2018)
Incidencia de Pobreza Multidimensional urbana (línea base PDET 2017 y GEIH 2017)	29,1 %	11,4 %	2,6	USAID-ART para PDET. DANE-GEIH para dato nacional (2018)
Incidencia de Pobreza Multidimensional rural (línea base PDET 2017 y GEIH 2017)	57,1 %	36,6 %	1,6	USAID-ART para PDET. DANE-GEIH para dato nacional (2018)
Incidencia de Pobreza Monetaria extrema (línea base PDET 2017 y GEIH 2017)	29,6 %	7,4 %	4,0	USAID-ART para PDET. DANE-GEIH para dato nacional (2018)
Incidencia de Pobreza Monetaria extrema urbana (línea base PDET 2017 y GEIH 2017)	24,4 %	5,0 %	4,9	USAID-ART para PDET. DANE-GEIH para dato nacional (2018)
Incidencia de Pobreza Monetaria extrema rural (línea base PDET 2017 y GEIH 2017)	37,3 %	15,4 %	2,4	USAID-ART para PDET. DANE-GEIH para dato nacional (2018)

Indicador (año de la estadística)	170 municipios PDET (1)	Nacional (2)	Brecha (1)/(2)	Fuente y año de publicación
<b>Actividad económica y productiva</b>				
Valor agregado total (promedio-miles de millones de pesos corrientes) (2016)	422,1	702,2	0,6	DANE (2018)
Valor agregado per cápita (millones de pesos corrientes) (2016)	11,3	13,7	0,8	DANE (2018)
Proporción de red vial terciaria en mal estado**	77,5 %	79,5 %	1,0	DNP (2017)
Vías terciarias (km/km <sup>2</sup> )	0,07	0,15	0,5	DNP (2017)
Proporción de UPAS de menos de 5 hectáreas (2014)	54,0 %	70,4 %	0,8	DANE-CNA (2017)
Proporción del área que ocupan las UPAS de menos de 5 hectáreas (2014)	2,7 %	10,3 %	0,3	DANE-CNA (2017)
<b>Sostenibilidad ambiental</b>				
Proporción de hectáreas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP) (2017)	19,4 %	14,2 %	1,4	RUNAP (2018)
Tasa de deforestación (por 1.000 hectáreas de bosque) (2017)	7,9	3,8	2,1	IDEAM (2018)
Proporción de hectáreas con conflicto de uso del suelo (2012)	25,6 %	32,4 %	0,8	IGAC (2012)
<b>Violencia y economías ilícitas</b>				
Víctimas de desplazamiento (número de eventos)	4.638.249	8.363.547	0,6	RUV (septiembre 2018)
Índice de concentración de víctimas (víctimas por municipio de ubicación/población total)	39,0 %	15,4 %	2,5	RUV (septiembre 2018)
Víctimas de minas antipersonal	7.891	11.617	0,7	DAICMA (agosto 2018)
Hectáreas con cultivos de coca (2016)	138.156	146.140	0,9	SIDCO-SIMCI (2017)
Tasa de secuestros (2017)	0,8	0,4	2,0	MinDefensa (2018)
Tasa de homicidios (2017)	37,7	24,8	1,5	MinDefensa (2018)
Acciones armadas*** (2017)	104	206	0,5	MinDefensa (2018)
<b>Institucional</b>				
Puntaje total MDM (promedio) (2016)	43,0	47,9	0,9	DNP (2017)
Puntaje en gestión MDM (promedio) (2016)	63,5	67,0	0,9	DNP (2017)
Resultado del puntaje MDM (promedio) (2016)	42,9	47,8	0,9	DNP (2017)
Indicador de dotación iniciales (promedio) (2016)	40,0	48,8	0,8	DNP (2017)
Proporción de municipios en grupos de dotaciones iniciales G4 (medio bajo) y G5 (bajo) (2016)	62,9 %	38,9 %	1,6	DNP (2017)

\*Se utiliza la definición de la Misión para la Transformación del Campo (MTC) según la cual la población rural es la sumatoria de población de los municipios rurales y rurales disperso, y población del área resto de los municipios intermedios, de las ciudades y de las aglomeraciones.

\*\*Incluye kilómetros en regular y en mal estado. Estos datos se obtienen con base en el estado general de la red terciaria departamental; es decir, son valores que se estiman a partir de aplicar el porcentaje departamental al área municipal.

\*\*\*Las acciones armadas son la sumatoria de terrorismo, acciones subversivas y voladura de torres de energía, de oleoductos y de puentes.

## b. Sustitución de cultivos ilícitos

Dentro de las múltiples herramientas que el Gobierno nacional viene implementando para la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos en el marco de la Política Integral de Lucha contra las Drogas se encuentra el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), creado mediante el Decreto 896 de 2017, y el cual ha iniciado su implementación en 53 municipios para 2018, contando un total de 87.431 familias beneficiarias (UNODC, 2018); en total, se han erradicado 30.265 hectáreas, de forma tanto voluntaria como asistida por la Fuerza Pública, según reporta United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC, 2018), y se ha brindado asistencia técnica integral a un total de 29.552 familias beneficiarias. Es de destacar que la situación descrita se concentra en los 170 municipios priorizados, en la medida en que el 86 % de programa se ha implementado en ellos, por ser donde se concentra el 94 % de los cultivos de coca. Cabe resaltar que la ausencia de un sistema de gestión de información unificado, el rezago en el proceso de verificación<sup>3</sup> y la duplicidad de roles de los actores involucrados limitan tanto el seguimiento y monitoreo efectivo de resultados como el cumplimiento de condiciones y compromisos.

## c. Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA)

En mayo de 2016, el Gobierno nacional determinó que 673 municipios contaban con sospecha de presencia de MAP, adicionales a los que a la fecha se encontraban en intervención de desminado humanitario, y estimó la contaminación de estos territorios en cerca de 52 millones de m<sup>2</sup> (Dirección Descontamina Colombia, 2016)<sup>4</sup>. Entre 2012 y el 31 de diciembre de 2018, las operaciones de desminado humanitario adelantadas por los operadores acreditados<sup>5</sup> han permitido la declaración de 150 municipios libres de sospecha —13 de ellos, dentro de los 170 priorizados—, y 172, libres de reporte —5, dentro de los 170 priorizados—, correspondientes en total a 7.997.350 m<sup>2</sup> liberados. De los 351 municipios restantes, 134 se encuentran en intervención. Para la prevención del riesgo en los territorios afectados, el Gobierno nacional ha liderado la construcción e implementación de modelos de Educación en el Riesgo por Minas Antipersona (MAP), que, desde 2012, han permitido sensibilizar a más de 192.000 personas en 376 municipios de 28 departamentos (Descontamina Colombia, 2018). A pesar de tales avances, es importante mencionar que los compromisos de Colombia en el marco de la Convención de Ottawa<sup>6</sup> tuvieron que ser prorrogados por un plazo adicional de 10 años; es decir, hasta 2021.

3 En el marco del PNIS cuando las familias suscriben un acuerdo estiman las hectáreas asociadas, que se verifica de dos formas: una mediante un censo *in situ* y en segundo lugar a partir de cartografía social.

4 Definición de Plan Estratégico 2016-2021: *Colombia Libre de Minas Antipersona a 2021*. Para la fecha, 20 municipios se encontraban en intervención con operaciones de desminado humanitario.

5 Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario (BRDEH), Agrupación de Explosivos y Desminado de Infantería de Marina (AEDIM) y 10 Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario (OCDH).

6 Colombia firmó la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersona y sobre su destrucción el 3 de diciembre de 1997, la ratificó el 6 de septiembre de 2000 y entró en vigor el 1 de marzo de 2001.

De acuerdo con los resultados expuestos, aún hay el 79 % de contaminación por atender en los próximos 3 años, por lo cual se hace necesario solicitar una segunda prórroga para el cumplimiento de los compromisos de Colombia en la implementación de la Convención de Ottawa. En el último año se ha registrado un incremento de víctimas de MAP, MUSE y AEI, al pasar de 57 en 2017 a 171 en 2018, de las cuales 86 son civiles, y de estas, 22 son menores de edad<sup>7</sup>. Debe darse especial atención a los 170 municipios priorizados, pues 44 de ellos se encuentran en intervención por desminado humanitario y 92 cuentan con sospecha de presencia de MAP, MUSE y AEI.

## d. Reincorporación y Reintegración

Respecto al proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), desde 2003 el Gobierno nacional ha venido implementando diversos procesos de inserción y reintegración de los GAOML. Con la suscripción del Acuerdo Final, desde 2017, se dio inicio a la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP<sup>8</sup>.

En Colombia se han desmovilizado 60.193 personas, de manera tanto individual<sup>9</sup> como colectiva<sup>10</sup>, hasta el 31 de agosto de 2018. Actualmente, han culminado 22.278 personas el proceso de reintegración y 8.763 continúan en este. El proceso de reintegración ha facilitado la alfabetización de 41.773 personas, de las cuales 16.211 son bachilleres y 2.846 han adelantado estudios de educación superior. Por otra parte, 29.297 personas se han vinculado a diferentes acciones de reconciliación con sus comunidades. Finalmente, como resultado de la dejación de las armas de las FARC-EP, se cuenta con 13.043 personas acreditadas por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz<sup>11</sup>. Es preciso lograr una efectiva reintegración y reincorporación de todas las personas que le apuestan a la construcción de paz, de cultura de la legalidad y la convivencia pacífica. Para estas personas será la garantía de cumplimiento por parte del Estado colombiano; al contrario, para las personas que siguen en la ilegalidad o que piensen en la reincidencia y la generación de violencia caerá todo el peso de la ley. El Gobierno nacional será implacable con los GAOML y sus reincidentes.

No obstante, a pesar de la experiencia acumulada, persisten importantes retos para el cumplimiento de los objetivos de esta política:

7 Información con corte a 31 de diciembre de 2018.

8 Es importante precisar que la evolución institucional en el marco del acompañamiento a los excombatientes ha estado asociada con el abordaje y la comprensión conceptual del proceso. De esta forma, desde 2006 con la creación de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, se adoptó la reintegración como un proceso de acompañamiento a largo plazo, para el paso de las personas desmovilizadas a la civilidad, con una perspectiva en la estabilidad y sostenibilidad de la población en la vida social y económica (Documento CONPES 3931 de 2018). En lo referente a la reincorporación, según el Acuerdo con las FARC-EP, esta se orienta hacia el fortalecimiento del tejido social, la convivencia, la reconciliación, el despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local, considerando tanto los intereses de la comunidad de las FARC-EP en proceso de reincorporación como la libertad individual y el libre ejercicio de los derechos individuales.

9 FARC-EP, ELN, EPL y ERP.

10 AUC y ERG.

11 Oficina del Alto Comisionado para la Paz; información con corte al 27 de diciembre de 2018.



- Enfocar los esfuerzos institucionales a la culminación de la ruta de reintegración por parte de las personas que se encuentran en el proceso, con énfasis en los enfoques diferenciales.
- Establecer una ruta condicionada que condiciona los beneficios económicos, sociales, políticos y jurídicos, en la medida de lo posible, al cumplimiento de la ruta individual de reincorporación; en particular, a las relacionadas con la reincorporación psicosocial y con la permanencia y continuidad de la educación formal. Esa ruta deberá definir criterios claros de avance y finalización de las personas acreditadas en virtud de lo acordado.
- Superar las debilidades en la articulación institucional para la coordinación, planeación e implementación de los proyectos, planes y programas de reincorporación.
- Contribuir con la reconstrucción del tejido social, la convivencia, y el avance hacia la reconciliación y el fortalecimiento de la cultura de la legalidad en las comunidades afectadas por la persistencia de la violencia.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

Cuatro son los objetivos que propone esta línea y los cuales están en sintonía con la Política de Estabilización: (1) estabilizar los territorios rurales, principalmente en los 170 municipios PDET; (2) impulsar el desarrollo social, económico y sostenible de los territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos vinculados al proceso de sustitución; (3) reducir el riesgo por la presencia o sospecha de MAP, MUSE y AEI en el territorio nacional; y (4) fortalecer la reintegración y reincorporación integral y efectiva de las personas que han dejado las armas en el tránsito a la vida civil, en el marco de los principios de verdad, justicia y garantías de no repetición.

### a. Objetivo 1. Estabilizar los territorios rurales, principalmente en los 170 municipios PDET

*Esta estrategia guarda estrecha relación con el Pacto por la descentralización, línea B "Conectividad y vínculos entre la ciudad y el campo".*

#### 1) Estrategia 1. Inventario de la oferta de estabilización en territorio

El presente PND recoge apuestas de la transformación del campo para el logro de la superación de la pobreza y la estabilización de los territorios. Lo anterior se encuentra descrito a lo largo de los pactos anteriores. La tabla XI-2 presenta los capítulos y líneas donde se exponen dichas apuestas que conducen al desarrollo rural para la disminución de brechas, reducción de la inequidad y la

estabilización territorial<sup>12</sup>. Así mismo, en la sección “Metas del PND y cumplimiento de los ODS” se presentan estos vínculos por indicadores del Plan Marco de Implementación y del PND.

Tabla XI-2. Vínculos entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Marco de Implementación

PND			Pilar PMI
Pacto	Línea	Objetivo	
Pacto por la equidad	A “Primero las niñas y los niños”	Ampliar la atención integral de la primera infancia a la adolescencia, mejorar la focalización y consolidar los proyectos de vida.	1.3. Desarrollo social: salud
	B “Salud para todos”	Articular a todos los agentes del sector salud en torno a la calidad. Lograr más infraestructura y dotación en salud, como soporte al acceso efectivo y la calidad. Formular acuerdos para el reconocimiento, formación y empleo de calidad para los trabajadores de la salud	
	C “Educación de calidad”	Educación inicial de calidad para el desarrollo integral. Más y mejor educación rural Brindar una educación con calidad y fomentar la permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media. Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad.	1.4. Desarrollo social: educación rural
	E “Vivienda”	Mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios, a través de la implementación de políticas para el mejoramiento de vivienda y barrios para los hogares de menores ingresos. Profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna, a través de la complementariedad de esquemas de compra y arriendo subsidiado de vivienda y, la facilitación del financiamiento formal a los hogares de menores ingresos.	1.5. Desarrollo social: vivienda y agua potable
Pacto por la equidad	F “Trabajo decente”	Generar estrategias para una gestión del empleo eficiente, oportuna e integral con énfasis en los grupos poblacionales con mayores barreras para la empleabilidad y el emprendimiento. Promover el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social. Promover la garantía de los derechos de los trabajadores a nivel individual y colectivo Promover la generación de ingresos y la inclusión productiva de la población vulnerable y en situación de pobreza, en contextos urbanos y rurales a través del emprendimiento y su integración al sector moderno	1.6. Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa  1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación
	K “Reducción de la pobreza”		1.0. Pobreza rural: planes nacionales <sup>13</sup>

12 Una tabla similar se presenta en el Pacto por la equidad para grupos étnicos y el Pacto de equidad para las mujeres con los vínculos a los contenidos de género y étnicos del PMI.

PND			
Pacto	Línea	Objetivo	Pilar PMI
<b>Pacto por el emprendimiento</b>	B "Transformación empresarial"	Mejorar la oferta de bienes públicos para la sofisticación del desarrollo productivo	1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación
	E "Campo con progreso"	Crear las condiciones para que la tenencia de la tierra y el ordenamiento productivo habiliten el desarrollo agropecuario y la inclusión productiva y la seguridad jurídica.	1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa
		Promover la transformación productiva agropecuaria por medio del ordenamiento de la producción, el desarrollo de clústeres y cadenas de valor agroindustriales, que integren la producción industrial con la de pequeños y medianos productores.	1.4. Desarrollo social: educación rural
		Destinar al menos el 50 % de la inversión sectorial hacia la provisión de bienes y servicios públicos.	1.2. Infraestructura y adecuación de tierras 1.6. Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa
		Incentivar la inversión en el campo a través de la reforma de los instrumentos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y del manejo de los riesgos de mercado y climáticos.	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa
<b>Pacto por la sostenibilidad</b>	B "Biodiversidad"	Realizar intervenciones integrales en áreas ambientales estratégicas y para las comunidades que las habitan. Implementar estrategias transectoriales para controlar la deforestación, conservar los ecosistemas y prevenir su degradación. Generar incentivos a la conservación y pagos por servicios ambientales para promover el mantenimiento del capital natural. Consolidar el desarrollo de productos y servicios basados en el uso sostenible de la biodiversidad.	1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo

- 13 Los 16 planes nacionales son: (1) Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, (2) Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, (3) Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, (4) Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, (5) Plan Nacional de Conectividad Rural, (6) Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, (7) Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, (8) Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, (9) Plan Nacional de Electrificación Rural, (10) Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, (11) Plan Nacional de Salud Rural, (12) Plan de Zonificación Ambiental, (13) Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural, (14) Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación, (15) Plan Especial de Educación Rural, (16) Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.

PND			
Pacto	Línea	Objetivo	Pilar PMI
<b>Pacto por la transformación digital</b>	A “Colombia se conecta”	Acelerar la inclusión social digital	1.2. Infraestructura y adecuación de tierras
<b>Pacto por los servicios públicos</b>	A “Energía que transforma”	Cerrar brechas en cobertura de energéticos	1.2. Infraestructura y adecuación de tierras
	B “Agua limpia y saneamiento básico adecuado”	Adelantar acciones que garanticen la gobernanza comunitaria y la sostenibilidad de las soluciones adecuadas de agua potable, manejo de aguas residuales y residuos sólidos para incrementar la cobertura, la continuidad y la calidad del servicio en zonas rurales y PDET.	1.5. Desarrollo social: vivienda y agua potable
<b>Pacto por los recursos minero- energéticos</b>	B “Seguridad energética”	Promover las nuevas tendencias energéticas	1.2. Infraestructura y adecuación de tierras
<b>Pacto por la economía naranja</b>	A “Todos somos cultura”	Generar condiciones para la creación, circulación y acceso a la cultura en los territorios.	1.4. Desarrollo social: educación rural
	B “Colombia naranja”		1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación
<b>Pacto por la descentralización</b>	B “Conectividad y vínculos entre la ciudad y el campo”	Conectar territorios para estimular la productividad regional (estructura espacial).	1.2. Infraestructura y adecuación de tierras
	A “Políticas e inversiones para el desarrollo”	Armonizar la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial.	1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo
<b>Pactos por la productividad y la equidad en las regiones</b>			1.8. Planes de Acción para la Transformación Regional

Fuente: DNP, 2018.

Además de las apuestas para la estabilización de la tabla XI-1, MinInterior formulará la política pública de convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización, en la que se desarrollarán estrategias para la construcción del tejido social a escala nacional, con énfasis en los territorios afectados por la violencia, para impulsar el desarrollo social y productivo sostenibles. Se promoverá la no estigmatización y no discriminación de las personas y grupos en condiciones de vulnerabilidad, se adecuará la arquitectura institucional para implementación de la política en el ámbito territorial y se diseñará una estrategia de gestión de información oportuna y pertinente a la implementación de las acciones definidas.

## 2) Estrategia 2. Focalización territorial para intervenciones más eficientes

Como se estableció en el diagnóstico, la intensidad de la violencia no fue homogénea en todos los municipios del país, por lo que los municipios más afectados por ella necesitan una acción dirigida y articulada del Estado. Por tal razón, el presente PND focaliza distintas estrategias compiladas en la tabla XI-3, con una perspectiva de crear dinámicas sostenibles a escala territorial, incluyendo los 170 municipios PDET, y complementada con otros municipios, que, igualmente afectados por la violencia, ayudan a crear esas dinámicas territoriales.

Tabla XI-3. Instrumentos y estrategias del PND 2018-2022 dirigidas a los municipios focalizados

Pacto	Línea	Objetivo	Estrategia o instrumento
Pacto por la equidad	F “Trabajo decente”	Promover la generación de ingresos y la inclusión productiva de la población vulnerable y en situación de pobreza, en contextos urbanos y rurales a través del emprendimiento	Promoción de emprendimientos asociativos solidarios desarrollando las dimensiones social, ambiental, cultural y política. El Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES), establece los lineamientos para el fomento de una economía basada en la solidaridad, la cooperación y la asociatividad como instrumento para la integración, revitalización socioeconómica de los territorios y el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades rurales en el marco del Acuerdo de Paz. El PLANFES focaliza los 170 municipios PDET.
			Implementación de instrumentos para reducir el riesgo de fracaso, promover la formalización, agregar valor e impulsar la comercialización de las iniciativas de poblaciones en situación de vulnerabilidad y promoción de la educación y la inclusión financiera de estas poblaciones, priorizando los 170 municipios PDET.
	Promover la garantía de los derechos de los trabajadores a nivel individual y colectivo	Impulso a la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas y protección al adolescente trabajador, mediante Jornadas Regionales y/o Territoriales de sensibilización en los municipios PDET. Ampliación del Sistema de Inspección Móvil con énfasis en territorios rurales y fortalecimiento de las oficinas de inspección fijas que se encuentran ubicadas en los municipios PDET.	
	L “Política social moderna”	Diseño y gestión de datos para la equidad: Información para el diseño, asignación y seguimiento de la oferta social	Módulo de focalización geográfica. El DNP, a partir de la georreferenciación que suministrará el Sisbén IV y el cálculo del IPM-Sisbén municipal y otras fuentes, desarrollará mapas de pobreza a distintas escalas geográficas que permitan orientar intervenciones y estrategias territoriales que disminuyan la pobreza y promuevan el desarrollo de algunas zonas del país. Una de las capas de focalización que se incluirá dentro de las priorizaciones serán los 170 municipios PDET.

Pacto	Línea	Objetivo	Estrategia o instrumento
<b>Pacto por el emprendimiento</b>	E “Campo con progreso”	Destinar al menos el 50 % de la inversión sectorial hacia la provisión de bienes y servicios públicos	Fortalecimiento de la prestación del servicio público de adecuación de tierras basado en el documento CONPES 3926, por medio de procesos integrales que articulen el desarrollo de su infraestructura con cadenas de valor agropecuarias y promuevan un uso eficiente del agua. El CONPES 3926 incluye, dentro de un conjunto de varios criterios de focalización territorial para el desarrollo de proyectos de ADT, las zonas de posconflicto (municipios PDET).
<b>Pacto por la sostenibilidad</b>	B “Biodiversidad”	Implementar estrategias transectoriales para controlar la deforestación, conservar los ecosistemas y prevenir su degradación	Estrategia para el cierre y estabilización de la frontera agrícola y zonificación ambiental. Los municipios PDET concentraron el 84% de la deforestación en 2017 y el 25,6% del territorio en los 170 municipios tiene conflictos por uso del suelo. Por lo tanto, las acciones para controlar la deforestación se implementarán principalmente en estos territorios.
		Generar incentivos a la conservación y pagos por servicios ambientales para promover el mantenimiento del capital natural	Programa Nacional de PSA e Incentivos a la conservación. Los municipios PDET concentraron el 84% de la deforestación en 2017 y el 25,6% del territorio en los 170 municipios tiene conflictos por uso del suelo. Por lo tanto, las acciones para controlar la deforestación se implementarán principalmente en estos territorios.
		Consolidar el desarrollo de productos y servicios basados en el uso sostenible de la biodiversidad	Programa de forestería comunitaria. Los municipios PDET concentraron el 84% de la deforestación en 2017 y el 25,6% del territorio en los 170 municipios tiene conflictos por uso del suelo. Por lo tanto, las acciones para controlar la deforestación se implementarán principalmente en estos territorios.
<b>Pacto por la transformación digital</b>	A “Colombia se conecta”	Acelerar la inclusión social digital	Soluciones de acceso comunitario a Internet en municipios PDET. Redes de transporte de Alta Velocidad en municipios PDET.
<b>Pacto por los servicios públicos</b>	B “Agua limpia y saneamiento básico adecuado”	Adelantar acciones que garanticen la gobernanza comunitaria y la sostenibilidad de las soluciones adecuadas de agua potable, manejo de aguas residuales y residuos sólidos para incrementar la cobertura, continuidad y la calidad del servicio en zonas rurales y PDET	Generación de herramientas técnicas que faciliten la implementación de soluciones alternativas de acueducto, alcantarillado y aseo en las zonas rurales y PDET. Orientación de la dotación de infraestructura básica de agua y saneamiento rural desde los territorios.

Pacto	Línea	Objetivo	Estrategia o instrumento
<b>Pacto por la economía naranja</b>	A "Todos somos cultura"	Generar condiciones para la creación, circulación y acceso a la cultura en los territorios	Ampliación y cualificación de la oferta de servicios bibliotecarios y de promoción de lectura de las bibliotecas públicas de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, mediante el desarrollo de procesos formativos para tutores y promotores de lectura. Estos tutores acompañarán la implementación del Programa Bibliotecas Itinerantes en municipios PDET.
			Diseño de circuitos regionales para la movilidad de las producciones de las artes escénicas, visuales y audiovisuales en articulación con las infraestructuras y los programas existentes en el territorio que incluyan la participación de los municipios PDET.
		Proteger y salvaguardar la memoria y el patrimonio cultural de la nación	Continuación del Programa Expedición Sensorial atendiendo las regiones de Montes de María y Catatumbo; su implementación se ampliará a dos de las regiones priorizadas en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
<b>Pacto por la construcción de paz</b>	A "Política de estabilización"	Impulsar el desarrollo social, económico y sostenible de los territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos vinculados al proceso de sustitución	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Los municipios PDET concentran el 94% de los cultivos de coca; adicionalmente, 86% de la estrategia PNIS se ha implementado en estos municipios.
	D "Reparación"	Consolidar el deber de memoria y verdad en contribución a la reparación simbólica	Preservación de la memoria documental especialmente en los municipios donde se implementarán los PDET, preservando y custodiando el Archivo de Derechos Humanos, mediante la identificación registro y acopio de archivos, apoyo a procesos autónomos de iniciativas de archivo y con formación de gestores (uso y apropiación social de archivos).
<b>Pacto por la descentralización</b>	C "Conectividad y vínculos entre la ciudad y el campo"	Conectar territorios para estimular la productividad regional (estructura espacial)	Implementación del Plan Nacional de Vías para la Integración Regional(PNVIR) y creación de corredores estratégicos de competitividad para mejorar la red vial regional (red terrestre, fluvial y aeropuertos). El PNVIR da prioridad a los nodos dinamizadores de subregiones funcionales y a los municipios PDET.
	A "Políticas e inversiones para el desarrollo"	Armonizar la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial	Municipios PDET con catastro multipropósito formado o actualizado.

Fuente: DNP, 2018.

### 3) Estrategia 3. Definición de la hoja de ruta

Otra estrategia fundamental para la estabilización y el desarrollo es la implementación de acuerdo con los criterios del Gobierno nacional y la hoja de ruta de los PDET. Para cada una de las 16 subregiones en las que se agrupan los PDET (mapa XI-1), se está realizando o ya se llevó a cabo un ejercicio de planificación construido de manera participativa desde el nivel veredal, que se recoge en un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), práctica que provee insumos importantes para la formulación de este PND, en particular para los capítulos regionales, al recoger las iniciativas que las comunidades consideran prioritarias para el desarrollo de sus territorios. Por ello, esta estrategia se relaciona estrechamente con los Pactos Regionales.

Para viabilizar los puntos que, a juicio del Gobierno nacional, deben priorizarse y recursos en la implementación de los PATR, donde también confluyen los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo, se construirá una hoja de ruta, tal cual se menciona en la Política de Estabilización (Duque, 2018b), que articule lo concertado en los diferentes instrumentos de planeación y vincule a los territorios priorizados.

Para este propósito, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) continuará identificando tanto proyectos prioritarios como a los actores responsables de su implementación. Así mismo, para apoyar la implementación, la ART realizará la estructuración de proyectos estratégicos vinculados con la línea C en su Estrategia 4: Hoja de ruta para lograr intervenciones articuladas y eficientes entre los sectores nacionales y las entidades del orden nacional y territorial, para la estabilización.

Finalmente, es importante mencionar que, en cumplimiento de la Ley 1941 del 18 de diciembre de 2018, el Consejo de Seguridad Nacional podrá declarar Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) en las regiones afectadas por la criminalidad y que pongan en peligro la seguridad nacional. Ello, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado. Igualmente, en tales casos las nuevas zonas serán objeto de planes especiales de fortalecimiento del Estado social de derecho, prioridad para la prestación de servicios sociales y de medidas reforzadas de protección a la población.

Es de esperar que algunas de las ZEII coincidan de manera parcial con las subregiones PDET. En caso de presentarse tal situación, la elaboración de los planes especiales de las ZEII se hará bajo la coordinación del Consejo de Seguridad Nacional, y cuando coincidan con las subregiones PDET, contarán con la participación del consejero para la Estabilización y la Consolidación. Es importante aclarar, como lo menciona la Ley 1941 de 2018, que “Los planes no suspenderán los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y, donde coincidan, se articularán”.



## b. Objetivo 2. Impulsar el desarrollo social, económico y sostenible de los territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos vinculados al proceso de sustitución

*Esta estrategia guarda estrecha relación con el Pacto por la legalidad línea A “Seguridad, autoridad y orden para la libertad”.*

### 1) Estrategia 4. Garantizar condiciones de seguridad, control, seguimiento y verificación de los procesos de erradicación y desarrollo de economías lícitas.

El Gobierno nacional, en uso de sus facultades, identificará y desarrollará estrategias orientadas a la migración de las economías ilícitas hacia actividades que impulsen el desarrollo territorial desde las economías lícitas. Para esto, definirá los modelos de erradicación y sustitución, acorde con los cronogramas y las áreas de influencia. Dichas acciones se efectuarán en el marco de la Política contra la Drogas, liderada por MinJusticia y con la participación de MinDefensa y de la Presidencia de la República.

En consecuencia, las estrategias de sustitución de economías ilícitas por economías lícitas se definirán de acuerdo con lo establecido en el Pacto por la legalidad, línea A “Seguridad, autoridad y orden para la libertad”.

Por su parte, la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) de la Presidencia de la República, o quien haga sus veces, estará a cargo de los siguientes procesos de verificación: (1) presencia efectiva de cultivos ilícitos y área ocupada; (2) erradicación de las plantas; (3) control de resiembra; y (4) seguimiento a la implementación de las opciones lícitas alternativas. Así mismo, elaborará un informe del estado de los compromisos adquiridos en los acuerdos de sustitución firmados entre aproximadamente 87.431 familias beneficiarias vinculadas<sup>14</sup> y el Gobierno nacional (UNODC, 2018). Este informe será el punto de partida para adelantar la implementación en lo referente al Plan de Atención Inmediata (PAI)<sup>15</sup> y a las propuestas estrategias de alternatividad lícita<sup>16</sup>, bajo los lineamientos planteados sectorialmente en la línea E, “Campo con progreso” del

14 La firma de estos acuerdos se hizo a partir de la voluntariedad de los interesados; una vez adquirido el compromiso, se encuentran obligados a erradicar los cultivos.

15 El PAI está conformado por 1.000.000 de pesos mensuales durante un año; por 1.800.000 de pesos por una vez, para proyectos de seguridad alimentaria o de autosostenimiento; y por 9.000.000 de pesos por una vez, para proyectos de ciclo corto (Presidencia de la República, 2017).

16 El paquete de medidas para el desarrollo alternativo se estima a partir del segundo año de la vinculación de los beneficiarios al PNIS. Está conformado por una inversión hasta de 10.000.000 de pesos por familia para consolidar proyectos productivos y la correspondiente asistencia técnica integral durante todo el proceso (Presidencia de la República, 2017).

Pacto por el emprendimiento, el Pacto por la sostenibilidad y la línea A, “Seguridad y orden para la libertad” del Pacto por la legalidad. Así mismo, la mencionada dirección, o quien haga sus veces, realizará la planeación presupuestal de los costos invertidos y los costos por invertir, de acuerdo con los compromisos identificados en el informe inicial.

Para la eficiente implementación del programa de sustitución de cultivos se hace necesaria la articulación de las diferentes entidades; particularmente, MinAgricultura y la Agencia de Desarrollo Rural.

### c. Objetivo 3. Reducir el riesgo por la presencia o sospecha de MAP, MUSE y AEI en el territorio nacional

*Esta estrategia guarda estrecha relación con la línea D “Reparación” de este pacto.*

#### 1) **Estrategia 5. Actualización de la Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersona (AICMA)**

La Presidencia de la República liderará la actualización de la política nacional de AICMA, orientada a dar respuesta oportuna a las necesidades generadas por la contaminación persistente y a la reducción del impacto social, económico y ambiental, producto de la presencia de tales artefactos en los territorios.

Así, se establecerán las acciones para dar cumplimiento a las medidas establecidas en la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersona, de acuerdo con los periodos establecidos por dicho convenio, con especial énfasis en la asistencia técnica para la incorporación y seguimiento de la política pública de AICMA a escala territorial, para el fortalecimiento de la articulación Nación-territorio.

En el marco de esta política, la Presidencia de la República liderará un plan de fortalecimiento de la capacidad de desminado humanitario, partiendo de una clara definición de las necesidades en términos humanos, técnicos y financieros, de acuerdo con la contaminación por atender. Así mismo, diseñará una estrategia para la ampliación de la cobertura de Educación en el Riesgo por Minas Antipersonal, orientada a generar capacidades para la gestión del riesgo a escala comunitaria e institucional en todos los municipios donde se requiera. En relación con la Asistencia Integral a las Víctimas de MAP, MUSE y AEI, se definen acciones específicas bajo los lineamientos planteados en el presente PND en la línea D “Reparación” de este pacto.

d. **Objetivo 4. Fortalecer la reintegración y reincorporación integral y efectiva de las personas que han dejado las armas en el tránsito a la vida civil, en el marco de los principios de verdad, justicia y garantías de no repetición**

*Esta estrategia guarda estrecha relación con el Pacto por la equidad.*












**1) Estrategia 6. Introducción de la cultura de la legalidad y la convivencia a los procesos de reintegración y reincorporación**

Con fundamento en las lecciones aprendidas en la implementación de la ruta de reintegración y los resultados de la evaluación de la política, la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), definirá los lineamientos técnicos para la implementación de las rutas de atención con enfoques diferenciales —de género, étnicos, de ciclo vital y de discapacidad— y la generación de alternativas económicas sostenibles en la legalidad para la población objeto de atención. Del mismo modo, diseñará e implementará nuevas estrategias de trabajo con comunidades para el fortalecimiento de la convivencia, la cultura de la legalidad y la reconciliación.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta los ajustes a la ruta de reintegración mencionados, la ARN diseñará e implementará un derrotero de reincorporación integral a la vida civil, que defina las condiciones, los tiempos, los derechos y los requisitos para el acceso a la oferta pública social del Estado, con base en la identificación de los intereses y necesidades individuales de la población en proceso. Esta ruta considerará: (1) la reincorporación social, con énfasis en el acompañamiento psicosocial realizado por la agencia y en el acceso y permanencia de las personas en proceso en los programas y oferta del Estado; (2) la reincorporación económica, con énfasis en las condiciones de estabilización socioeconómica a partir del desarrollo de proyectos productivos individuales o colectivos, ligado a otros componentes de generación de ingresos y fortalecimiento de capacidades. Las anteriores se desarrollarán de acuerdo con los lineamientos y la oferta planteada en los Pactos por la equidad y por el emprendimiento; (3) la reintegración comunitaria, orientada a la creación de espacios de diálogo entre las personas en proceso de reincorporación, sus comunidades receptoras, las víctimas y la institucionalidad presente en el territorio. Se desarrollarán también proyectos articulados con las necesidades de estas últimas y de sus territorios, dirigidos al fortalecimiento del tejido social y la convivencia.

Para el cumplimiento de esta estrategia, la Presidencia de la República establecerá la arquitectura institucional pertinente y definirá las competencias que permitan responder a los retos que suponen la reintegración y reincorporación. Esto implica que las funciones que le sean asignadas a la ARN no desnaturalicen su rol de articulador y coordinador para la implementación de estas políticas en los ámbitos nacional y territorial.

### 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Presidencia	Porcentaje de familias con proceso de sustitución finalizado	0,0%	100,0%		
Presidencia	Áreas de cultivos ilícitos erradicadas en el marco de los acuerdos de sustitución	33.000 ha	50.000 ha		
Presidencia	Porcentaje de municipios libres de sospecha de Minas Antipersonal	65,41 %	81,46 %		
Presidencia	Porcentaje de víctimas civiles de MAP y MUSE orientadas en la ruta de asistencia, atención y reparación a víctimas	100,0 %	100,0 %		
Presidencia	Personas que culminan el proceso de reintegración	22.278	24.528		
Presidencia	Porcentaje de personas atendidas y acompañadas en los procesos que lidera la ARN	68,0 %	80,0 %		
Presidencia	Porcentaje de iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, con viabilidad jurídica y técnica, implementadas	0,0%	43,0%		

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Presidencia	Porcentaje de excombatientes con estado de avance de reincorporación al 50% de aquellos que se encuentran activos en el proceso de reincorporación.	0,0%	100,0%		
Vivienda, Ciudad y Territorio	Porcentaje de hogares rurales con acceso a soluciones adecuadas de agua potable en municipios PDET	28,0%	40,0%		
Vivienda, Ciudad y Territorio	Porcentaje de hogares rurales con acceso a soluciones adecuadas para el manejo de aguas residuales en municipios PDET	10,0%	22,0%		
Agricultura y Desarrollo Rural	Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda rural en municipios PDET	63,0%	48,2%		
Inclusión Social y Reconciliación	Pobreza extrema en los municipios PDET*	29,6% (1,9 millones de personas)	17,8% (1,2 millones de personas)		
Inclusión Social y Reconciliación	Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en los municipios PDET*	40,4% (2,7 millones de personas)	28,2% (1,9 millones de personas)		

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Presidencia	Acción Integral contra minas antipersonal como mecanismo de transición hacia la paz territorial desde el Sector Presidencia	Intervenciones de Educación en el Riesgo de Minas en Zonas Afectadas	1.476	9.000		
Presidencia	Acción Integral contra minas antipersonal como mecanismo de transición hacia la paz territorial desde el Sector Presidencia	Intervenciones en asistencia técnica a las entidades territoriales para la implementación y seguimiento de la Acción Integral Contra Minas Antipersonal (AICMA)	120	480		
Agricultura y Desarrollo Rural	Por definir	Porcentaje de zonas PDET con necesidades de riego y drenaje atendidas del total de identificadas.	Por definir	50,0%		
Transporte	Por definir	Elaboración del inventario de la red vial terciaria en municipios PDET.	0,0%	100,0%		
Estadísticas	Por definir	Porcentaje del área geográfica en municipios PDET con catastro actualizado.	0,0%	100,0%		
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Facilitar el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en todo el territorio nacional	Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a Internet de alta velocidad	100,0%	100,0%		   
Agricultura y Desarrollo Rural	Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria	Productores atendidos con servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET	0	87.810		   
Cultura	Gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural colombiano	Regiones con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que implementan el programa Expedición Sensorial	2	4		 

Fuente: DNP, sectores.

## B. Mayor coordinación y eficiencia para la estabilización

“La creación desordenada de agencias y programas acrecienta la desconfianza ciudadana y la frustración de los colombianos frente a las iniciativas de construcción de paz, entre ellos las víctimas y las poblaciones que habitan las regiones más golpeadas por la violencia producto del conflicto armado” (Duque, 2018a); por tal razón, se desarrollan a continuación los lineamientos de política para que las competencias y funciones de las instituciones e instancias para la estabilización e implementación estén mejor definidas y se corrijan los problemas estructurales en materia de coordinación, planificación y ejecución. De igual forma, desarrolla orientaciones para que dichas instituciones y sus procesos sean complementarios con la arquitectura institucional existente en los niveles nacional, departamental y municipal, y con sus respectivos mecanismos de financiación y seguimiento (DNP, 2018, 29 de junio).

Para cumplir con sus obligaciones, el Gobierno nacional, en el ámbito de sus competencias, “goza de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiados con el fin de cumplir de buena fe con los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, en el marco de lo convenido, bajo el principio de progresividad”<sup>17</sup>. En este sentido, el Gobierno nacional llevará a cabo los mejores esfuerzos, en la medida en que busca generar una institucionalidad eficiente que potencie la transformación rural, la inclusión social, la legalidad, la seguridad y un gasto público eficiente, orientado a resultados. Esto implicará optimizar los escenarios e instancias existentes para el desarrollo de las políticas de estabilización, reparación a víctimas y convivencia y reconciliación<sup>18</sup>. Lo mencionado guarda coherencia con las líneas A “Política de estabilización” y D “Reparación” del presente pacto. Por lo anterior, los objetivos de esta línea se enfocan en los ajustes institucionales en los niveles nacional y territorial para la estabilización y en la precisión de complementariedad de competencias entre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).

### 1. DIAGNÓSTICO

Se ha avanzado en ajustes normativos e institucionales, así como en la materialización de lo acordado en términos de bienes y servicios (Kroc Institute for International Peace Studies, 2018)<sup>19</sup>.

17 Corte Constitucional. Sentencia C-630 del 11 de octubre de 2017, por medio de la cual la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 02 de 2017.

18 Entre estas instancias de coordinación de nivel nacional y territorial se identifican el Gabinete de Posconflicto, el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, los Comités Territoriales de Justicia Transicional y los Consejos Territoriales de Paz, entre otros.

19 Según el Instituto Kroc, al 31 de mayo de 2018, de las 578 disposiciones a las que la Iniciativa Barómetro les hace seguimiento, 353 (61 %) están en algún nivel de implementación.

Sin embargo, se ha presentado duplicidad de funciones y de instrucciones<sup>20</sup> de alto nivel que dificultan la coordinación, planeación y ejecución en el cumplimiento de las medidas de convivencia pacífica, de lucha integral contra las drogas ilícitas, de reincorporación, de seguimiento y verificación del acuerdo con las FARC-EP, y de articulación de la cooperación internacional y los fondos creados para este fin (McKinsey, 2018).

Respecto a este último tema, la Contraloría General de la República ha mostrado que no se ha materializado el rol de articulador de recursos que debía cumplir el Fondo Colombia en Paz<sup>21</sup>, ya que cada fuente tiene sus propios procedimientos de ejecución y seguimiento (Contraloría, 2018). Tampoco se ha conseguido asegurar la concurrencia de los recursos del SGR y del Sistema General de Participaciones (SGP), lo cual, además de generar demoras en los procedimientos administrativos del fondo, ha dificultado la provisión de información en tiempo real sobre la ejecución de los recursos del PGN, de los cooperantes y del sector empresarial, elemento fundamental para garantizar la transparencia. Dado lo anterior, es importante mantener el instrumento articulador, coordinador y ejecutor de los recursos para la estabilización —Fondo Colombia en Paz (FCP)—; no obstante, se requiere efectuar una revisión de sus procesos, para hacerlo más efectivo y eficaz. Así mismo, se necesita que el FCP permita que la priorización, la concurrencia, la disponibilidad y la marcación de recursos para la implementación, se ejecuten de forma transparente, eficaz y oportuna.

En materia de coordinación entre la Nación y las regiones, se ha identificado la urgencia de racionalizar procesos sectoriales, y se evidencia como un tema crítico para la estabilización la falta de liderazgo, legitimidad y coordinación en el territorio, y un bajo nivel de priorización por parte de la Nación para la implementación (McKinsey, 2018). Todo ello resulta de un proceso de planeación desordenado e incompleto.

Respecto a los PDET, la Contraloría General (2018) y los resultados del Pacto Nacional (McKinsey, 2018) indican que las entidades territoriales han tenido poca participación en la formulación de los PATR, lo que afecta su sostenibilidad y la posibilidad de contar con recursos departamentales y municipales en su ejecución. Igualmente, los informes mencionados indican que a la fecha dichos planes no cuentan con una oferta estatal definida ni con la estimación de los costos y los recursos que permitan cumplir las prioridades identificadas por las comunidades (McKinsey, 2018; Contraloría General de la República, 2018).

De igual forma, instituciones creadas en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas tienen funciones y objetivos que podrían armonizarse con los de algunas entidades del SNARIV. Entre la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), si bien una entidad no reemplaza a la otra, su complementariedad debe precisarse. Adicionalmente, no hay lineamientos definidos para la coordinación entre estos dos sistemas.

20 Algunas duplicidades se evidencian en el Decreto 672 de 2017 del DAPRE, que asigna competencias similares a dependencias de dicho departamento administrativo.

21 El Fondo Colombia en Paz fue creado mediante Decreto 691 de 2017 para facilitar la articulación y coordinación de las iniciativas e inversiones para la convivencia y la estabilización.



Por otro lado, la Unidad para las Víctimas coordina el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) a través de diferentes mecanismos en los que invirtió, entre 2014 y 2018, cerca de 45.000 millones de pesos para el fortalecimiento de las entidades que los conforman y cerca de 136.000 millones de pesos en encuestas de caracterización. Esta función fue relevante, pero distrajo a la entidad de su propósito fundamental y diferenciador con otras instituciones del Estado que es la ejecución de las medidas de reparación a las víctimas.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

La presente línea se estructura sobre cuatro objetivos, en sintonía con la Política de Estabilización, Paz con Legalidad (Duque, 2018b). Estos son:

- Precisar las competencias y ajuste institucional del nivel nacional y de las entidades territoriales en función de la estabilización, estableciendo y definiendo las entidades propias de la implementación y las ejecutoras no exclusivas de la misma. En particular, las competencias del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) como coordinador de gobierno y de la gerencia para la estabilización, que estará a cargo de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación.
- Definir las funciones e instrumentos que promuevan la integralidad y articulación de las intervenciones sectoriales y la concurrencia de recursos en conjunto con las entidades territoriales, para la estabilización.
- Armonizar las funciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición con las del SNARIV, favoreciendo la complementariedad en materia de verdad y memoria.
- Especializar las funciones de la Unidad para las Víctimas con énfasis en la ejecución de medidas de reparación en función del fortalecimiento de la política y con criterios de austeridad.

### a. Objetivo 1. Precisar las competencias y ajuste institucional del nivel nacional y de las entidades territoriales en función de la estabilización

#### 1) Estrategia 1. Precisión en las competencias de las instituciones coordinadoras de la estabilización

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República será la instancia encargada de las siguientes acciones: (1) generar la coordinación y orientaciones sobre estabilización para la convivencia pacífica a través de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación; (2) generar la coordinación y orientaciones en materia de derechos humanos y seguridad por medio de la

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales y la Consejería Presidencial de Seguridad, respectivamente. Así mismo, la Presidencia de la República tendrá a su cargo la coordinación de la Política Pública para la AICMA.

Para lograr lo anterior, se deberán realizar los ajustes institucionales necesarios para garantizar la implementación de la política de estabilización.

El Fondo Colombia en Paz, una vez se efectúe la revisión de sus procesos, coordinará, de manera eficiente y transparente, todas las fuentes de recursos destinados a la implementación de los acuerdos o que utilicen la etiqueta “paz”, provenientes de fondos de cooperantes, ayuda internacional o participación privada. Ello, para garantizar el adecuado y eficiente uso de dichos recursos y la financiación de las acciones enmarcadas dentro de la hoja de ruta.

Así mismo, en el DNP se creará un área cuya misión será trabajar los temas asociados a construcción de paz, asuntos étnicos y diálogo social.

## **2) Estrategia 2. Coordinación multinivel y multisectorial a cargo de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación**

El Consejo Interinstitucional para el Posconflicto<sup>22</sup> se transformará en el Gabinete para la Paz, que será designado mediante decreto y encabezado por el presidente de la República, con el objetivo de tomar las decisiones en materia de implementación y direccionar la programación de la inversión de acuerdo con las metas del PND y los compromisos del PMI y las reglamentaciones que se establezcan de la Ley 1941 de 2018<sup>23</sup>.

El gabinete contará con una mesa técnica de estabilización de alto rango, integrada por los ministerios y entidades encargadas de la ejecución del PMI, para generar insumos a la toma de decisiones del Gabinete. El DAPRE ejercerá la gerencia de esta mesa a través de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación. Esta mesa técnica será la responsable de establecer los criterios para la focalización y priorización de las inversiones y de garantizar la concurrencia de fuentes, atendiendo la hoja de ruta establecida para la implementación de la política de estabilización.

La Consejería para la Estabilización y la Consolidación y la ART se encargarán de elaborar, impulsar, coordinar y articular la hoja de ruta única y los demás instrumentos de ejecución y financiación para la concurrencia de entidades y de recursos en la implementación; además, contará con una secretaría técnica de las instancias de verificación y monitoreo. La consejería no asumirá roles de planificación o de ejecución de responsabilidad de otros ministerios y agencias, pero sí

22 El Consejo Interinstitucional fue creado mediante Decreto 2176 de 2015.

23 El artículo 2 de la Ley 1941 de 2018 establece que “El Presidente de la República designará un Gabinete de Paz que coordine la estrategia integral en los territorios priorizados donde se articularán en la Hoja de Ruta Única, lo correspondiente a la intervención de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) y lo dispuesto en el Plan Marco de Implementación”.

asegurará la complementariedad de las inversiones de las distintas fuentes y le hará seguimiento a la totalidad de la actividad asociada a los compromisos adquiridos en el marco del dicho acuerdo, para reportar periódicamente a la mesa técnica de estabilización y al Gabinete para la Paz.

## b. Objetivo 2. Definir los roles e instrumentos que promuevan la integralidad de las intervenciones sectoriales y la concurrencia de recursos en conjunto con las entidades territoriales, para la estabilización

### 1) Estrategia 3. Funcionamiento de los fondos que apoyan la construcción de paz

Con el objetivo de mejorar la coordinación de las inversiones y las estrategias de seguimiento para garantizar mayor transparencia y eficiencia en el uso de los recursos para la estabilización, se propone optimizar los instrumentos de planeación y ejecución existentes y asegurar la gobernabilidad del FCP a las diferentes fuentes de recursos para la estabilización.

Adicionalmente, se regulará el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz (OCAD Paz) para orientar los recursos a proyectos que hagan parte de la hoja de ruta. Así mismo, se garantizará que los recursos del Sistema General de Regalías (Asignación Paz) se inviertan según los principios de complementariedad, concurrencia y coordinación con los recursos del SGP teniendo en cuenta los parámetros que se establezcan en la hoja de ruta de estabilización.

Para suprimir la duplicidad de funciones, se liquidará el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP), cuyo propósito, en su momento, fue el de ejecutar los recursos de orden social para el Plan Colombia, y se utilizarán los vehículos de implementación que ya tienen a cargo la financiación de planes, programas y estrategias que contribuyan al logro y mantenimiento de la estabilización, como el Fondo Colombia en Paz, en lo que hace a la estabilización, y el FondoPaz<sup>24</sup>, para las labores del Alto Comisionado para la Paz.

En la coordinación de la inversión para la estabilización con sus diferentes fuentes de recursos, la Consejería para la Estabilización y la Consolidación contará con el apoyo técnico del DNP para la alineación temática y territorial con el PMI.

24 El FondoPaz (Ley 368 de 1997) financia y cofinancia los planes, programas, estrategias e iniciativas por la paz. Dentro de sus fuentes de recursos se encuentran: Presupuesto General de la Nación, donaciones, cooperación internacional y recursos crédito, previa incorporación en el PGN. El Fondo de Inversión para la Paz (Ley 487 de 1998) tiene como objeto financiar y cofinanciar los programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz en el país, y dentro de sus fuentes también se encuentran las enunciadas en Fondo Paz.

*Esta estrategia guarda estrecha relación con el Pacto por la descentralización.*

## **2) Estrategia 4. Hoja de ruta de estabilización para lograr intervenciones articuladas y eficientes entre los sectores nacionales y las entidades nacionales y territoriales, para la estabilización**

Bajo la coordinación de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, la Agencia de Renovación del Territorio realizará una interacción ordenada con el territorio coordinando las acciones de implementación en el nivel territorial.

Se establecerá una hoja de ruta de intervención a partir de los criterios del Gobierno nacional aplicados a la articulación e integración de los diferentes instrumentos de planeación, tales como los planes nacionales sectoriales, el PMI, el Plan Integral de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), el Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) y el PATR. El objetivo de esa hoja de ruta será lograr la intervención y ejecución de esfuerzos entre agencias del Gobierno y entre los niveles nacional, departamental y municipal, en los 170 municipios PDET, que son los más afectados por la violencia, para estabilizarlos en un periodo de 15 años como responsabilidad con las generaciones futuras, que deben crecer sin violencia en el marco de la cultura de la legalidad y la convivencia pacífica. La hoja de ruta permitirá: (1) una sola planeación, (2) la priorización, la concurrencia, la disponibilidad y la marcación de recursos para la implementación, focalizados de manera directa a los productos del PMI para el cuatrienio, y (3) el cambio institucional necesario para cumplir con la implementación. Esta hoja de ruta tendrá un acuerdo de inversión por subregión, en el cual se definen los compromisos de las entidades del nivel nacional y de los Gobiernos territoriales, los proyectos específicos y el presupuesto anualizado, sin menoscabo de la autonomía municipal y departamental consagrada en la Constitución Política.

Se buscará que las prioridades incluidas en los acuerdos de inversión estén alineadas, en la medida de lo posible, con el proceso de construcción de los Planes de Desarrollo Territorial, respetando la autonomía de las entidades territoriales y con el apoyo y asistencia técnica del DNP.

Las entidades encargadas de los planes nacionales sectoriales elaborarán un plan de acción anual en el que se definan los proyectos, el presupuesto y la regionalización priorizadas, bajo los parámetros que se establezcan en la mesa técnica de estabilización liderada por la Consejería para la Estabilización y la Consolidación. Ese plan de acción atenderá los compromisos definidos en los acuerdos de inversión, y serán presentados en los comités sectoriales de Marco de Gasto de Mediano Plazo, previa revisión de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, la ART y el DNP.

Con el fin de promover la vinculación del sector privado en la implementación, se ampliarán los temas que sean susceptibles de financiación mediante estrategias como las obras por impuestos, las obras por regalías y otras que se establezcan de acuerdo con criterios que garanticen que las obras por ejecutar estén relacionadas con la hoja de ruta y las prioridades de la estabilización.

c. **Objetivo 3. Articular las funciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición con las del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, favoreciendo la complementariedad en materia de verdad y memoria**

**1) Estrategia 5. Articulación de las funciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición con las del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, favoreciendo la complementariedad en materia de verdad y memoria**

Las acciones en materia de verdad, justicia y reparación deben implementarse partiendo del reconocimiento de los esfuerzos ya recorridos por la institucionalidad creada por la Ley 1448 de 2011. Es necesario promover la complementariedad de esfuerzos e inversiones entre las entidades del SNARIV y los mecanismos de justicia transicional creados por el Acto Legislativo 01 de 2017.

La Unidad para las Víctimas, como coordinadora del SNARIV, promoverá la articulación de las intervenciones territoriales con aquellas que implementen la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Ello, con el propósito de establecer las rutas y relaciones de las medidas de verdad, justicia y reparación integral, así como de los procesos de participación de víctimas, que implementarán estos mecanismos con los procedimientos e instancias derivados de la aplicación de Ley 1448 de 2011.

Todo lo anterior se efectuará respetando la autonomía constitucional de la CEV, la UBPD en el contexto y debido al conflicto armado y la JEP, pero promoviendo la colaboración armónica entre las ramas del poder público.

**2) Estrategia 6. Articulación y coordinación en las acciones de verdad y memoria desde la nueva institucionalidad transicional**

Reconociendo que la CEV es una institución autónoma del Estado, el Gobierno impulsará su funcionamiento facilitando sinergias con entidades del ejecutivo. La metodología construida por la CEV permitirá, en la medida de lo posible, incorporar la acumulación de análisis, archivos e información lograda por el CNMH.

La existencia del SIVJRNR conlleva la realización de los ajustes a funciones del CNMH. En el marco de la nueva institucionalidad transicional para el esclarecimiento de la violencia, las funciones del CNMH<sup>25</sup> deberán circunscribirse alrededor de los tres temas enunciados en la línea

25 Establecidas en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4803 de 2011.

D “Reparación” del presente pacto<sup>26</sup>. Es decir, se hará una transformación institucional donde las acciones de memoria converjan en el Museo de Memoria Histórica de Colombia, que deberá constituirse como un establecimiento público de orden nacional, articulado con la política de reparación de víctimas. Así mismo, el Museo Nacional de la Memoria podrá aportar a la divulgación de las investigaciones que adelante la CEV.

El Gobierno facilitará mecanismos tanto de coordinación como de complementariedad interinstitucional en el marco del trabajo territorial para que la CEV —cuando esta así lo considere— se vincule a las acciones territoriales de reparación y reincorporación en pro de la reconstrucción del tejido social al menos en tres sentidos: (1) participación en los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT); (2) la coordinación y complementariedad con las estrategias de rehabilitación psicosocial para la convivencia; y (3) la disposición de mecanismos de trabajo conjunto con la ARN para aumentar el potencial reconciliador de tales procesos.

Para el efectivo cumplimiento de la misionalidad de las entidades del SIVJRNR se adelantarán las gestiones correspondientes que permitan un intercambio de información y gestión del conocimiento entre el SNARIV y el SIVJRNR<sup>27</sup>.

El Estado, en cabeza de los Gobiernos nacional y territoriales, en el marco de sus competencias y autonomía y de los procesos de justicia transicional, reincorporación y estabilización, podrán apoyar proyectos relacionados con trabajos, obras y acciones con contenido reparador y restaurativo.

#### d. Objetivo 4. Especializar las funciones de la Unidad para las Víctimas con énfasis en la ejecución de medidas de reparación en función del fortalecimiento de la política y con criterios de austeridad

##### 1) **Estrategia 7. Ajuste de funciones de la Unidad de Atención y Reparación Integral Víctimas (UARIV) con énfasis en ejecución de medidas de reparación.**


En coherencia con los propósitos de la línea D, “Reparación”, es necesario especializar a la UARIV para hacer más eficiente la ejecución de las medidas de reparación. Su función de coordinación operativa consistirá en el fortalecimiento de capacidades institucionales en el ámbito local a través de sus direcciones territoriales, y estará principalmente orientada a la ejecución de las medidas de retornos y reparación individual y colectiva a las víctimas.

26 Construcción y dotación del Museo de Memoria Histórica de Colombia, iniciativas de memoria y memoria documental.

27 En todo caso, el intercambio de información y gestión del conocimiento entre el SNARIV y el SIVJRNR se realizará teniendo en cuenta las condiciones de reserva y confidencialidad de la información que ha sido establecidas por la ley.

Además, se evitará la duplicidad con las funciones que pueden efectuar otras entidades, como la caracterización de las víctimas a través del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén) y los parámetros para las mediciones de superación de vulnerabilidad de la población desplazada, las cuales deben transitar a una única medición en términos de vulnerabilidad en el país, conforme a lo expuesto en la línea C “Instrumentos y herramientas que orientan la inversión” de este pacto.

### 3. METAS

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Planeación	Mejoramiento de la planeación territorial, sectorial y de inversión pública	Subregiones con hoja de ruta de intervención para la estabilización en operación	0 (0,0%)	16 (100,0%)		

Fuente: DNP, sectores

## C. Instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto eficiente para la estabilización, la construcción de paz y la cultura de la legalidad

Esta línea desarrolla orientaciones de política para superar las dificultades de articulación, intercambio y calidad de información que limitan la gestión y toma de decisiones en el marco de la estabilización. Muestra cómo la multiplicidad de instrumentos en diversas entidades ejecutoras de política, no especializadas en el seguimiento a políticas públicas, plantea retos para orientar la gestión hacia metas y resultados, lo mismo que para armonizar los lineamientos sectoriales con las necesidades y competencias territoriales.

La línea busca articular sistemas e instrumentos de planeación y gestión del desarrollo tanto existentes como futuros, desde sus diferentes dimensiones, y propone estrategias para incrementar los niveles de confiabilidad en el registro y disminuir el subreporte o doble reporte, no solo de las acciones, sino también, de los recursos de implementación por parte de los sectores y actores públicos y privados responsables. Esto permitirá integrar y correlacionar la articulación de los instrumentos de seguimiento para identificar la oferta nacional en el territorio y los avances de los planes nacionales.

Igualmente, propone la unificación de instrumentos para el seguimiento poblacional e institucional a la Política de Víctimas, y modificaciones a su programación y seguimiento presupuestal, para hacerla acorde con las realidades de inversión de los sectores en esta población.

También orienta la unificación de información para la caracterización y focalización de las víctimas con el Sisbén, con el fin de simplificar la arquitectura de información y las mediciones de vulnerabilidad. Por último, propone implementar acciones de normalización y fortalecimiento de la calidad de los datos del Registro Único de Víctimas (RUV).

Las estrategias propuestas se desarrollan por instrumentos y herramientas. Los propósitos incluidos en las líneas D, “Reparación” y A, “Política de estabilización”. Así mismo, unos y otras son necesarios para cumplir con el propósito de una *mayor coordinación y eficiencia para la estabilización*, pues parten de la necesidad de revisar y ajustar los instrumentos útiles para el seguimiento a la política, de tal manera que ofrezcan información relevante para la toma de decisiones y orientar eficientemente la inversión y el gasto.

## 1. DIAGNÓSTICO

Producto de la creación de agencias para la implementación de lo acordado con las FARC-EP, así como de los establecido en el marco de la Ley 1448 de 2011, se han desarrollado diferentes mecanismos e instrumentos de información que, a pesar de tener buenas intenciones, han complejizado el seguimiento propio de las políticas públicas en esta materia. Estos, a su vez, se han quedado cortos en el momento de articularse e interoperar con sistemas de información existentes.

### a. Instrumentos de seguimiento para la estabilización

El Gobierno nacional creó un Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, con el fin de facilitar el seguimiento y la verificación a los 501 indicadores del PMI y los recursos invertidos en su implementación, que ha presentado dificultades de orden administrativo y tecnológico para recolectar información y generar reportes rigurosos, periódicos e integrales sobre los avances de la implementación originados desde el Gobierno nacional.



De los 501 indicadores, 265 no cuentan con ficha técnica, lo cual impide habilitar el reporte de avance en el sistema. Así mismo, no se ha generado una cultura de reporte, y de los 457 indicadores que ya debieron iniciar su ejecución, solo han sido reportados 163, de los cuales 65 se encuentran rechazados. Además, el actual sistema no dispone de información relacionada con los recursos asociados a la implementación, lo cual dificulta elaborar un presupuesto claro que facilite la articulación de los esfuerzos sectoriales.

Tal como lo indica el Documento CONPES 3932 de 2018, se trasladará al DNP el Sistema Integrado de Información para que, en desarrollo de lo establecido como mandato constitucional, sea esta entidad la encargada de su manejo y administración.

## b. Instrumentos de seguimiento de la política de víctimas

En el seguimiento poblacional e institucional a la política de víctimas proliferan instrumentos con características similares que no siempre tienen interrelación clara. En materia poblacional, se identificó la existencia de 16 herramientas de seguimiento relacionadas con la política; adicionalmente, existen al menos 11 herramientas específicas en materia de coordinación entre la Nación y el territorio, tal como se presentó en el capítulo de víctimas<sup>28</sup>.

El seguimiento presupuestal muestra que la inversión programada desde la expedición de la Ley 1448 de 2011 ha tenido una tendencia progresiva, pero basada en crecimientos sobre las apropiaciones presupuestales que cada entidad tiene, y no sobre las necesidades reales de inversión en la política. Anualmente, cada entidad tiene un cupo de inversión que se toma como una inflexibilidad en su presupuesto, por lo que el ejercicio de programación presupuestal y su crecimiento se fundamentan en los propios cupos, y no en los nuevos retos de la política.

No existe un mecanismo de monitoreo y seguimiento a los operadores que ejecutan la política de víctimas, y no se cuenta con información de la calidad del servicio prestado para orientar la contratación de las entidades públicas que tercerizan su ejecución.

La falta de claridad en cifras clave para la política y la proliferación de herramientas de caracterización y seguimiento, junto al débil flujo de información entre entidades, tanto horizontal como vertical, dificulta dimensionar la problemática y viabilizar las acciones por desarrollar, al punto que apenas se ha logrado medir la totalidad de criterios de superación de la situación de vulnerabilidad a tan solo 1.198.206 desplazados, en un universo de 7.014.322.

---

28 Entre estas: el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial en materia de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas (RUSICST); el Formulario Único Territorial (FUT); la certificación a las entidades nacionales del SNARIV; la certificación a las entidades territoriales del SNARIV; los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Víctima (IGED); los Indicadores de Coordinación Nación-Territorio; la Fórmula Individualizadora; el Índice de Capacidad Territorial (ICT); el Tablero PAT; el Sistema de Información de Gestión de Oferta (SIGO) y la herramienta ESIGNA.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

La presente línea de intervención se basa en dos objetivos: (1) garantizar el seguimiento a la estabilización del territorio e implementación del acuerdo con las FARC-EP involucrando el avance en la entrega de bienes y servicios y sus recursos, para facilitar la toma de decisiones con criterios de eficiencia y efectividad; y (2) racionalizar los instrumentos y herramientas útiles en el seguimiento a la política de víctimas para hacer más eficiente la inversión y el gasto.

a. **Objetivo 1. Garantizar el seguimiento a la estabilización del territorio e implementación del acuerdo con las FARC-EP involucrando el avance en la entrega de bienes y servicios y sus recursos, para facilitar la toma de decisiones con criterios de eficiencia y efectividad**

**1) Estrategia 1. Articulación operativa de sistemas existentes que recogen información sobre indicadores, gasto e inversión en la estabilización**

El Sistema Integrado de Información para el Posconflicto optimizará el seguimiento a los indicadores del PMI, articulando plataformas de información existentes como: (1) Sinergia<sup>29</sup>, que mide y evalúa la gestión, la ejecución y el resultado de las principales políticas y programas del Gobierno nacional incluidas en cada PND; (2) Sistema Unificado de Inversiones Públicas (SUIFP)<sup>30</sup>, a cargo del seguimiento a recursos de inversión de cualquier fuente en general y para el postacuerdo en particular; SIIF-Nación<sup>31</sup>, que consolida la información financiera de las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN) y monitorea su ejecución presupuestal y financiera; (4) Cíclope<sup>32</sup>, la cual consolida información sobre cooperación internacional no reembolsable que recibe y ofrece el país; y (5) el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIPO), que monitorea el cumplimiento de los compromisos e indicadores del Plan Marco de Implementación.

29 Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados del Departamento Nacional de Planeación.

30 Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación.

31 Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF-Nación) de MinHacienda.

32 Plataforma de visualización de la cooperación internacional en Colombia (Cíclope), de la Agencia para la Cooperación en Colombia APC-Colombia.

## **2) Estrategia 2. Disminución del subreporte de las acciones y recursos de implementación por parte de los sectores y actores responsables**

Lograr que los responsables de proveer información de acciones y recursos se involucren requiere legitimidad de las instancias que capturarán información y el uso adecuado de esta información para tomar decisiones. Por eso, para todas las entidades deberá ser claro el mecanismo, periodicidad y criterios de la información que deben reportar, así como la cabeza rectora que coordina los diferentes actores del sistema y la elaboración de reportes. Además, los avances y necesidades de los sectores en la implementación deberán verse reflejados en las discusiones anuales del Marco de Gasto de Mediano Plazo, con el propósito de visibilizar las intervenciones por ejecutar y habilitar la posibilidad de conectar esfuerzos y estrategias entre entidades, principalmente, sobre intervenciones que se adelanten en territorio.

## **3) Estrategia 3. Articulación de instrumentos para el seguimiento a la estabilización**

El Sistema Integrado de Información para el Posconflicto integrará instrumentos de planificación y gestión como el PMI, los PDET y los Planes Nacionales Sectoriales (PNS), y así mostrar los avances y recursos invertidos en la implementación del acuerdo con las FARC-EP. A través del seguimiento, se podrá identificar el aporte de la oferta nacional en el territorio y los avances de corto, mediano y largo plazo de las metas y recursos ya identificados en su formulación.

Para el seguimiento, se deberán definir las metas anualizadas y totales para el cuatrienio de los indicadores de PMI, teniendo en cuenta la fórmula de cálculo del indicador y la unidad de medida definida en su ficha técnica.

Las entidades entregarán reporte desagregado por género, grupos étnicos y territorios para los indicadores del PMI en los que dicha información esté disponible. Adicionalmente, se generarán informes individualizados periódicos sobre entrega de bienes y servicios.

## **b. Objetivo 2. Racionalizar instrumentos y herramientas útiles en el seguimiento a la política de víctimas para hacer más eficiente la inversión y el gasto**

### **1) Estrategia 4. Plan de reasignación y ajuste del gasto y la inversión de recursos de la política para la medida de reparación**

El DNP, en articulación con el DPS y la UARIV, elaborará el plan de reasignación y ajuste del gasto y la inversión de recursos de la política para acelerar los resultados de la medida de reparación. Este plan responderá a: 1) redireccionar recursos hacia las medidas que están más rezagadas

teniendo como prioridad la medida de reparación, 2) efectuar los ajustes a la programación del presupuesto de inversión de la política, para que no se realice en función de cupos sectoriales ni por entidades, sino de acuerdo con los objetivos de cierre en materia de vulnerabilidad para la población desplazada y de criterios de reparación para toda la población víctima; y 3) garantizar que la monetización producto de los recursos provenientes de los bienes entregados por los victimarios se dirija exclusivamente al Fondo de Reparación de Víctimas y que se encaucen en la medida de reparación.

## **2) Estrategia 5. Seguimiento poblacional, institucional y presupuestal**

Se creará el Mecanismo Único de Seguimiento a la Política de Víctimas (MSV), diseñado y operado por el DNP, el cual se visualizará mediante un tablero de control estratégico compuesto por los indicadores más relevantes de todos los componentes de la política. Además, agrupará por componentes los indicadores en materia de prevención y protección, asistencia y atención, verdad y justicia, reparación integral y componentes transversales.

A los operadores en la política de víctimas se les realizará seguimiento conforme a las orientaciones de la línea L “Política social moderna” del Pacto por la equidad. La Unidad para las Víctimas y MinInterior ajustarán las herramientas que administran para el seguimiento territorial a la política, para aligerar las cargas administrativas que hoy soportan las entidades territoriales en sus reportes y orientándolas a que contengan solo información indispensable para la medición de los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación. Esto, en armonía con la línea E “Desarrollo regional” del Pacto por la descentralización.

## **3) Estrategia 6. Mediciones y caracterización**

La UARIV y las entidades territoriales utilizarán el Sisbén como herramienta de caracterización para la medición del componente asistencial de la política de víctimas, como carencias y superación de vulnerabilidad de la población desplazada. El DNP y la unidad ajustarán el modelo de medición de carencias integrado al Sisbén IV, aprovechándolo como fuente para la toma de decisiones y seguimiento de las políticas públicas, tal como se señala en la línea L “Política social moderna” del Pacto por la equidad.

El DNP, Prosperidad Social y la UARIV usarán el Sisbén IV como herramienta para focalizar el gasto social de toda la población colombiana y para establecer la comparabilidad de la situación de los desplazados con la población no desplazada para la superación de la vulnerabilidad. Como mecanismo transitorio para la identificación de la población que no se reporte en el cruce entre los registros de Sisbén y el RUV, se contará con los listados de focalización de oferta emitidos por la UARIV, con el fin de garantizar el acceso a la oferta y su reporte en el marco de las mediciones de superación de situación de vulnerabilidad.

Para focalizar su oferta, las entidades sectoriales y territoriales se basarán en la información actualizada por las víctimas en el Sisbén, de acuerdo con el principio de participación conjunta,

así como de los resultados de la medición de superación de situación de vulnerabilidad y de un análisis sectorial y territorial de los mismos; por su parte, las entidades del nivel local y del nacional definirán la focalización y la territorialización de sus metas y presupuestos.









Deberán mejorarse los sistemas de intercambio de información entre las entidades, para hacer seguimiento al restablecimiento de derechos y a la intervención del Estado durante ese proceso, y así avanzar en la estabilización social y económica de la población víctima.

#### 4) Estrategia 7. Registro Único de Víctimas (RUV)

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas implementará acciones para normalizar y mejorar la calidad e integridad de los datos del RUV, utilizando la información capturada, entre otras fuentes, por el Sisbén IV, de tal manera que se cuente con información actualizada y georreferenciada de la población, y, adicionalmente, exista claridad sobre cuáles son, efectivamente, las víctimas directas e indirectas. Este proceso permitirá ajustar y verificar la información de las víctimas, tanto su identificación como las características asociadas a la victimización, permitiendo generar informes individualizados periódicos sobre entrega de bienes y servicios.

Además, deberá contar con información sobre cuáles son las medidas que las víctimas han recibido y que aún deben recibir para finalizar su reparación, y la compartirá con entidades nacionales y territoriales para facilitar la oferta a esta población.

### 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Planeación	Porcentaje de actualización de los indicadores en el Mecanismo Único de Seguimiento a la política de víctimas	0,0%	100,0%		
Planeación	Porcentaje de bienes y servicios recibidos en el marco de la política de víctimas identificados	0,0%	100,0%		 
Planeación	Porcentaje de víctimas con caracterización socioeconómica a través de Sisbén IV	0,0%	100,0%		 

Fuente: DNP, sectores.

## D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas

El país cuenta con cerca de nueve millones de colombianos que han sido identificados y registrados como víctimas, producto de los actos criminales y terroristas de los grupos al margen de la ley. Estas personas hoy reclaman una mayor y más efectiva presencia del Estado; especialmente, en el acompañamiento que se les brinda para la superación de sus condiciones de vulnerabilidad, así como la reparación de parte de sus victimarios y la garantía de que la justicia sea implacable ante quienes les causaron daño; es decir, que no haya impunidad. En el Pacto por la legalidad, se identifican acciones que conducen a la efectividad de la justicia; sin embargo, para una efectiva construcción de paz, debemos, como Estado, acompañar a las víctimas a superar sus condiciones de vulnerabilidad.

En un primer momento, el acompañamiento a las víctimas se concentró en atender la emergencia producida por la crisis humanitaria del desplazamiento forzado, y posteriormente, en las medidas de asistencia a esa población. No obstante, en la actualidad los esfuerzos se deben centrar en las medidas de reparación, en el marco de un proceso transicional, que, por definición, es temporal. De la misma forma, en los pasos por seguir se debe priorizar la seguridad para la estabilización. Es evidente que la condición elemental es la garantía de seguridad; sin esta, ninguna estabilización es posible, y menos, la implementación de políticas públicas en los territorios.

Por ello, debe superarse la mirada exclusivamente asistencial con la perspectiva de promover acciones para que esta población recupere sus capacidades como sujetos de derechos y su libertad, y para que, de esa forma, pueda ser agente de su propio desarrollo, del desarrollo de su comunidad y de su territorio. Las intervenciones que buscan restablecer los derechos de las víctimas deberán estar conectadas con la visión de desarrollo de los territorios, de la misma forma como las políticas locales han de promover la inclusión de las víctimas como actores y participantes voluntarios de las economías presentes en lo local.

Lo anterior, aunado al hecho de que este Gobierno deberá revisar y evaluar la efectividad de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), que tiene vigencia hasta 2021, por lo cual es el momento de establecer los criterios para determinar la renovación o actualización de la Política de Víctimas. Por lo anterior, para 2020 el Gobierno nacional, a través de MinHacienda, el DNP y Prosperidad Social, presentará al Congreso el balance de la ley, así como una propuesta de ajuste y actualización, que se someterá al debate correspondiente. Para ello, se deberá contar con la proyección del universo de víctimas, la definición clara de todas las medidas a las que puede acceder esa población y el costo para su implementación.

La presente línea D “Reparación” del Pacto para la construcción de paz, en concordancia con la Política de Estabilización *Paz con Legalidad*, fija el propósito de priorizar el funcionamiento del Sistema Integral de Víctimas en el marco de la restricción presupuestal. Para ello, se garantizarán los esfuerzos para la reparación y la atención integral, razón por la cual se tendrá que conseguir la mayor cantidad de recursos que se pueda y los ajustes que se requieran para invertirlos con eficiencia.

## 1. DIAGNÓSTICO

Uno de los temas centrales en la línea de víctimas es el derecho a la justicia y la lucha contra la impunidad como su elemento constitutivo. El derecho a la justicia tiene la misma relevancia que los derechos a la verdad, reparación y no repetición. La no repetición como garantía debe ocupar un papel central cuando se trata de implementar los acuerdos de La Habana o cuando se trata de estabilizar regiones afectadas por la criminalidad y la violencia.

De acuerdo con el RUV, las cifras de nuevos hechos victimizantes registrados en 2017 y 2018 han sido las más bajas en los últimos 23 años. En 2017 se registraron 89.359 nuevas inclusiones, mientras que con corte al 1 de septiembre de 2018 se han registrado 54.557.

Si bien la dinámica de violencia y terrorismo se ha reducido, esta persiste en algunas zonas del país; especialmente, en las que tienen presencia de grupos armados ilegales asociados a economías ilegales. Esto se refleja en la ocurrencia de desplazamientos masivos y situaciones de confinamiento. Entre 2016 y septiembre de 2018, se registraron 160 desplazamientos masivos: (1) 49 en 2016; (2) 54 en 2017; y (3) 65 con corte al 1 de septiembre de 2018.

Se estima que el 61 % del presupuesto de la política de víctimas está enfocado en atención y asistencia. Pese a la importancia de tales componentes en un proceso de restablecimiento de derechos, a la fecha no es claro el impacto que dicha inversión ha tenido en la promoción social de la población víctima. El diseño de la política de víctimas, que en su momento visibilizó las afectaciones particulares de esta población, no logró en su implementación una articulación con la política social del Estado. Se estima que en 2017 el 69,4 % y el 30,6 % de las víctimas de desplazamiento eran pobres y pobres extremas (DNP, Econometría, SEI, 2017).

El componente de atención y asistencia de la política de víctimas tiene como fin la superación de la situación de vulnerabilidad de la población identificada como víctima, medida a través del acceso a siete derechos, contemplados en los criterios de superación de la situación vulnerabilidad (SSV). En 2017, se entregaron 783.616 millones de pesos en ayudas humanitarias, situación que mantuvo a muchos hogares víctimas de desplazamiento forzado en una situación de dependencia, y aun priorizando a las víctimas en la oferta social, solo 798.005 desplazados superaron la situación de vulnerabilidad.

Por su parte, la política de promoción social busca la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad, teniendo como indicadores trazadores para el caso de la pobreza, la pobreza monetaria y la pobreza multidimensional. Ambas nociones, la del SSV y la del Sistema de Promoción Social comparten variables similares y persiguen un mismo objetivo, generando duplicidad en la coordinación, la oferta programática y en las atenciones.

Los procesos de retornos y reubicaciones son ineficientes debido a los trámites que involucran, lo que se refleja en la elaboración de 267 planes de retornos y reubicaciones, de los cuales 38 son étnicos; 200.879, actas de voluntariedad, y un sinnúmero de conceptos de seguridad, pero no necesariamente en la provisión de bienes y servicios para los desplazados.

El seguimiento a la implementación de la política de víctimas ha mostrado que hoy la población desplazada reside principalmente en entornos urbanos y se ha venido integrando localmente en entornos vulnerables. En atención a esto, el programa de retorno y reubicación, acompañado por la institucionalidad, ha sido complejo de implementar, debido a la dificultad para definir el universo sujeto de acompañamiento y el alcance de dicho acompañamiento en relación con el acceso a la oferta local y nacional.

De acuerdo con la evaluación de la política realizada en 2017 (DNP, Econometría, SEI, 2017), existen dificultades como la definición imprecisa de la población objetivo, el poco liderazgo de las entidades territoriales y la baja pertinencia de la oferta institucional. Así mismo, estos temas se relacionan con las dificultades de las entidades territoriales para emprender con sus propios recursos y capacidades institucionales programas de retornos y reubicaciones, y con el hecho de que la oferta de estabilización socioeconómica duplica los productos entregados en el acompañamiento a los retornos y las reubicaciones.

Frente a la reparación, la medida de indemnización ha sido recibida, aproximadamente, por el 12 % de las víctimas del conflicto armado que tendrían derecho a ella, lo que representa una brecha significativa a pocos años de finalizar la vigencia de la Ley de Víctimas. Así, a septiembre de 2018 la medida de indemnización ha sido recibida por 865.997 personas, frente a los 6.714.679 de víctimas que son sujeto de ella, incluidas en el RUV. Esto es particularmente crítico, teniendo en cuenta que la indemnización a la población desplazada se había proyectado a través de subsidios de vivienda, y la Corte Constitucional, mediante Sentencia SU-254 de 2013, ordenó el reconocimiento de la indemnización en dinero a esta población, que representa el 90 % del RUV.

El ritmo de pago de las indemnizaciones administrativas está limitado por las siguientes situaciones: (1) la disponibilidad de recursos financieros; (2) las dificultades en la monetización de los bienes del Fondo para la Reparación a las Víctimas y los costos asociados a su administración; (3) el pago de indemnizaciones judiciales; (4) el proceso de documentación administrativo; y (5) el crecimiento del universo de víctimas.

Frente al Fondo para la Reparación a las Víctimas, una de las principales dificultades se encuentra relacionada con la administración de los bienes que ingresan y su monetización, puesto que: (1) no siempre es posible establecer su vocación reparadora; (2) es difícil obtener rendimientos de estos bienes; (3) su administración es onerosa; y (4) algunos de estos bienes se remiten a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT), dado que converge su naturaleza al tratarse de bienes como fruto del despojo. Con corte al 30 de septiembre de 2018, el total de bienes administrados por el Fondo para la Reparación a las Víctimas asciende a 1.183, de los cuales 473 son urbanos, y 710, rurales; de este total, el 20 % se encuentran con amenaza de ruina o deterioro.

Respecto a las indemnizaciones, teniendo en cuenta que el 88 % de las víctimas son desplazadas, es importante precisar que dicha indemnización se realiza por hogares y que se han otorgado mayores montos a las personas pertenecientes a hogares pequeños. Esto resulta inequitativo y dificulta operativamente el proceso de indemnización.



En relación con los procesos de restitución de tierras, es menester evidenciar la disconformidad entre el número de casos de registro de tierras establecidos en la Ley 1448 y el número anunciado cuando se aprobó la ley. Lo anterior es importante porque la realidad, verificada mediante sentencias judiciales, muestra cómo se ha utilizado a las víctimas y a los hechos victimizantes para estigmatizar y como herramienta política. Las víctimas son sagradas y no pueden ser usadas como herramienta política. Además, es necesario profundizar la restitución; especialmente, en las zonas donde actuaban los grupos armados al margen de la ley.

A diciembre de 2018, la URT ha recibido 120.233 solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas, de las cuales 93.165 se encuentran habilitadas para la restitución de tierras. Ya se ha finalizado el trámite administrativo para el 72 % de las solicitudes habilitadas, y 24.352 (el 36 %) fueron incluidas, efectivamente, en el registro. Estas inscripciones corresponden, a su vez, a 2.310.227 hectáreas.

Por su parte, la rehabilitación es fundamental para mitigar los daños causados, e implica implementar estrategias, que deben mejorar su eficiencia y aumentar la cobertura, pues hasta ahora solo ha llegado a 416.280 personas. Esto mismo se evidencia en el caso de las mujeres víctimas, pues solo el 15 % de ellas afirman haber recibido atención psicológica o psicosocial (DNP-SIE-2017). Hasta el momento, para el caso colombiano no existe aún evidencia empírica que permita comprobar la relación entre la recuperación emocional de las personas que han sido víctimas del conflicto y la sostenibilidad de los procesos de estabilización socioeconómica.

Adicionalmente, la reparación colectiva representa uno de los mayores retos, puesto que sin criterios claros de viabilidad técnica y financiera se ha centrado en la formulación y aprobación de planes a cargo de varias entidades de los niveles nacional y territorial. Actualmente se encuentran 598 sujetos de reparación colectiva incluidos en el RUV, de los cuales 134 cuentan con Plan Integral de Reparación Colectiva aprobado; 3 de ellos, con el 100 % de cumplimiento en la implementación de sus medidas reparadoras para el cierre formal de sus procesos.

El derecho a la verdad y el deber de memoria es uno de los pilares en los procesos transicionales. Los avances del Centro Nacional de Memoria Histórica en lograr la legitimidad y apropiación social están sustentados en acciones como la certificación de la contribución a la verdad de 12.508 personas desmovilizadas, la documentación de 155.000 hechos victimizantes, el acopio y difusión de 336.695 documentos de archivo y colecciones documentales de derechos humanos y conflicto armado, con una cobertura en 70 de los 170 municipios donde se implementarán los PDET, la identificación de 380 iniciativas de memoria y la construcción conceptual y social del Museo Nacional de Memoria.

Un resumen de las dificultades identificadas sobre las que es pertinente intervenir se presenta en las evaluaciones realizadas a la política de víctimas. Así, además de las ya presentadas, las evaluaciones han permitido diagnosticar otros problemas, que se muestran en la tabla XI-4.

Tabla XI-4. Evaluaciones recientes de la política de víctimas

Evaluaciones	Tipo	Principales dificultades identificadas
Retornos y Reubicaciones (DNP-Econometría-SEI, 2017a)	Operaciones y de resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inadecuada definición de población objetivo.</li> <li>• Baja pertinencia de la oferta.</li> <li>• Poco involucramiento de los Gobiernos locales.</li> <li>• Las víctimas desconocen que existe oferta para el acompañamiento.</li> </ul>
Mujeres Víctimas (DNP-Econometría-SEI, 2017b)	Institucional y de resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones sin presupuesto adicional.</li> <li>• Fallas en el sistema de seguimiento y monitoreo.</li> <li>• Acciones dispersas y similares entre entidades.</li> <li>• Dificultades para hacer operativo el enfoque de género.</li> <li>• La política se centró solo en la gestión y no en los resultados y la entrega de productos.</li> </ul>
Familias en su Tierra (DNP-CNC-Evaluar, 2016)	Operaciones y de resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de claridad en los criterios de focalización.</li> <li>• Debilidad en el enfoque colectivo/comunitario.</li> <li>• El 86 % de los hogares llevaban más de 5 años desde el retorno.</li> </ul>
Reparación Colectiva (DNP-CNC, 2016)	Institucional y de resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo nivel de implementación.</li> <li>• Dificultad para integrar a las diferentes entidades en los planes.</li> <li>• Dificultad en la planeación de las medidas: definición de productos, costos, cronogramas.</li> </ul>
Atención Humanitaria (DNP-Econometría-SEI, 2014)	Operaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de criterios de salida.</li> <li>• Duplicidad de oferta entre ICBF y Unidad para las Víctimas.</li> <li>• Falta de verificación de la información para el pago.</li> </ul>

Fuente: DNP, Grupo de Proyectos Especiales.

Finalmente, los esquemas de coordinación de la política de víctimas no han sido completamente efectivos para avanzar en el goce de los derechos de la población. Por tanto, es necesario examinar y redefinir las instancias e instrumentos de coordinación existentes con el propósito de optimizar los recursos y la oferta disponible para las víctimas, así como contar con información sobre la ejecución y el impacto que tiene esta oferta para brindar mejores resultados en la superación de la situación de vulnerabilidad y el acceso a varias de las medidas de reparación integral.

## 2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

Los cinco objetivos que formula esta línea son los siguientes: (1) armonizar el componente de asistencia de la política de víctimas con la política social moderna; (2) visibilizar el componente de reparación de la política de víctimas en el sentido de movilizar esfuerzos de la asistencia hacia estas medidas, incluyendo la reparación material en el marco de la implementación de la paz; (3) consolidar el deber de memoria y verdad en contribución a la reparación simbólica; (4) implementar los procesos de retorno, reubicación e integración local y de reparación colectiva en articulación

con las autoridades locales y su visión de desarrollo de los territorios; y (5) promover el acceso a la justicia de las personas y comunidades que han sido víctimas del despojo de sus tierras y territorios, apoyando la reparación integral en un marco de reconciliación, promoción de los derechos de la mujer, formalización de la propiedad rural y proyección productiva de la ruralidad.

Además, en el marco de la política pública de prevención se desarrollarán acciones de protección a líderes y mujeres víctimas, dado el riesgo extraordinario, extremo o inminente que presenten, en sintonía con las acciones de fortalecimiento en la capacidad de respuesta institucional oportuna y articulada para la prevención y protección frente a factores de riesgo o condiciones de vulnerabilidad. Esto, en consonancia con el Pacto por la legalidad.

## a. Objetivo 1. Armonizar el componente de asistencia de la política de víctimas con la política social moderna

### 1) **Estrategia 1. Armonizar los criterios de focalización según condición de pobreza y vulnerabilidad de la población víctima con los del resto de la población en el componente de asistencia de la política de víctimas**

Se busca fortalecer la política pública de víctimas con el propósito de lograr mayor eficiencia, eficacia y efectividad. Para ello se debe atender a las víctimas vulnerables de manera congruente con la focalización que se realiza para la oferta social de toda la población. La focalización de la población víctima a la oferta de programas sociales dirigidos a la reducción de la pobreza y vulnerabilidad deberá aplicar los criterios según condiciones de vida que establezca cada sector, de tal forma que queden armonizados para toda la población pobre y vulnerable de Colombia. En coherencia con lo anterior, cuando se trate de programas que focalizan a sus beneficiarios según Sisbén, este podrá ser solicitado para la población víctima; igualmente, para los demás criterios de focalización de la oferta social diferentes del Sisbén.

### 2) **Estrategia 2. Armonizar las condiciones de salida de los programas sociales según criterio de superación de condición de pobreza y vulnerabilidad de la población víctima con los del resto de la población en el componente de asistencia de la política de víctimas**

Las víctimas serán atendidas en la oferta social de toda la población, de acuerdo con su condición de pobreza y vulnerabilidad, con condiciones explícitas tanto de permanencia y salida como en articulación con el registro social que se estructure, como se menciona en la línea K “Reducción de la pobreza” del Pacto por la equidad.

### **3) Estrategia 3. Diseñar componentes diferenciados para la población víctima en la oferta de programas sociales dirigidos a la reducción de pobreza y vulnerabilidad**

La política social moderna tendrá en cuenta desde su diseño y en su implementación las particularidades de la población víctima incluyendo un enfoque psicosocial, con el objeto de restituir capacidades para su desarrollo, definiendo criterios claros de focalización y priorización que garanticen el cumplimiento de la responsabilidad del Estado colombiano con la reparación y la no repetición.

Esta estrategia busca potenciar las acciones del Gobierno con el objeto de superar el Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en 2004.

## **b. Objetivo 2. Priorizar recursos en el componente de reparación de la política de víctimas**

### **1) Estrategia 4. Reparación**

Si bien las medidas de asistencia son necesarias por su aporte al restablecimiento y desarrollo de las capacidades de las víctimas, la responsabilidad adicional del Estado y por parte de los perpetradores de crímenes con las víctimas son las medidas de reparación. Es deber del Estado garantizar los derechos de las víctimas a la reparación, pero en esta debe concurrir el victimario; por ello, deberán reforzarse las medidas de reparación simbólica y moral, para materializar el sentido de integralidad de la reparación, contribuyendo a sentar las bases de la convivencia y de la no repetición. Para esto, teniendo en cuenta el escenario de gasto actual en la política, es necesario redireccionar recursos de la política hacia las medidas que están más rezagadas. Así mismo, deberá enfocarse en encontrar todos los bienes de los victimarios para monetizarlos y encauzarlos hacia la reparación.

En el marco de la reparación integral y de la contribución a la reconciliación, la UARIV fomentará el reconocimiento y el apoyo a iniciativas propias de la resiliencia, gestadas por personas y organizaciones de víctimas en las líneas socioproductiva, cultural, de educación para la paz y de discapacidad, por medio de proyectos que permitan contribuir a su inclusión social en las dinámicas de desarrollo local, regional y nacional.

### **2) Estrategia 5. Indemnización**

La administración de los bienes y su proceso de monetización deberán estar en cabeza de la Central de Inversiones S. A., alguna de sus entidades adscritas o la Sociedad de Activos Especiales, para garantizar que una única entidad administre y monetice y la UARIV se encargue de pagar la indemnización.

El DNP y MinHacienda diseñarán una estrategia que, con base en las ganancias en eficiencia esperadas en el componente de asistencia —estrategias 1, 2 y 3 de esta línea—, permita redireccionar recursos de atención y asistencia hacia la reparación, con el propósito de acelerar el ritmo de pagos.

La UARIV, MinHacienda y el DNP adelantarán los estudios y los análisis presupuestales correspondientes, e implementarán una nueva reglamentación. Se contará con criterios para el pago de las indemnizaciones, buscando que los montos de pago sean más equitativos y viables en el cubrimiento del universo en plazos razonables, y, de la misma forma, respetando un principio de igualdad frente a casos iguales. Además, se deberá simplificar la forma de pago para agilizar el proceso y hacerlo más eficiente, haciendo las liquidaciones por persona para hechos directos.

La UARIV implementará el sistema de priorización y recopilará masivamente la documentación de las víctimas por indemnizar para definir claramente el universo de beneficiarios. Para ello, deberá difundir e informar a las víctimas sobre su derecho a la indemnización.

La UARIV implementará una estrategia de acompañamiento integral que permita desarrollar acciones de satisfacción, garantías de no repetición y acompañamiento psicosocial a las víctimas que se focalicen anualmente para la indemnización.

### **3) Estrategia 6. Rehabilitación**

MinSalud atenderá la demanda de rehabilitación física, mental y psicosocial de las víctimas a través de estrategias individuales y grupales. Se buscará incrementar la cofinanciación de estrategias de rehabilitación psicosocial con recursos de las entidades territoriales.

La UARIV continuará brindando rehabilitación psicosocial a los sujetos de reparación colectiva y a las personas víctimas, como parte de ofertas integrales de reparación, garantizando la incorporación del enfoque de género. Así mismo, definirá recomendaciones precisas para que las entidades que atiendan víctimas tengan en cuenta los daños psicosociales en sus proyectos de inversión y contribuyan a mitigarlos. Lo anterior se articulará con la línea H “Equidad para las mujeres en la construcción de paz” del Pacto de equidad para las mujeres del presente PND.

## **c. Objetivo 3. Consolidar el deber de memoria y verdad en contribución a la reparación simbólica**

### **1) Estrategia 7. Verdad y memoria**

Se construirá y dotará el Museo de Memoria Histórica de Colombia (MMHC) y Archivo de Derechos Humanos, bajo el cual se articularán todas las acciones de memoria, pues, más que un espacio físico con exposiciones estáticas, tendrá contenido dinámico y será constantemente alimentado por el trabajo nacional y territorial. En articulación con la línea C “Instrumentos y herramientas que orientan la inversión” del presente pacto, se trazarán funciones del museo

para brindar asistencia técnica a entidades tanto del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas como del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).

Este proceso de memoria deberá enfocarse en la verdad que permita la no repetición, no legitimar la violencia como medio de acción política y luchar contra la impunidad. La construcción de memoria se hace con el fin de evitar la repetición de hechos victimizantes, y nunca para tener narrativas o relatos que justifiquen la violencia y estimulen nuevos hechos. Es todo un proceso de construcción de legalidad y coadyuvar los procesos de convivencia y resolución pacífica de los conflictos.

Se promoverán iniciativas como acciones colectivas de construcción de la memoria, que representan diferentes territorios, enfoques diferenciales y expresiones con múltiples lenguajes.

Se preservará la memoria documental especialmente en los municipios más afectados por el conflicto, resguardando y custodiando el Archivo Virtual de Derechos Humanos, mediante la identificación, registro y acopio de archivos, apoyo a procesos autónomos de iniciativas de archivo y con formación de gestores (uso y apropiación social de archivos).

La UBPD implementará acciones humanitarias de búsqueda y localización de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y debido al conflicto armado que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la recuperación, identificación y entrega digna de los cuerpos esqueletizados, garantizando un enfoque territorial, diferencial y de género. Lo anterior, como una de las contribuciones al fortalecimiento de la convivencia pacífica y la reconciliación de los territorios

#### d. Objetivo 4. Implementar los procesos de retorno, reubicación e integración local y de reparación colectiva en articulación con las autoridades locales y su visión de desarrollo de los territorios

##### 1) Estrategia 8. Retornos y reubicaciones

El cambio en la dinámica económica del país y la libertad que tiene la población desplazada de integrarse localmente en entornos urbanos o retornar a sus lugares originales de residencia debe orientar el diseño de una política que fortalezca la integración comunitaria y el desarrollo local, tanto en escenarios de retorno como de reubicación o integración local, en sus dimensiones urbana y rural. El enfoque será el de transitar de la mirada asistencial y poblacional a la contribución al desarrollo productivo del territorio. Para ello se propone:

- La UARIV definirá el programa de acompañamiento para los retornos o reubicaciones, sus componentes, temporalidad y población objetivo, teniendo en cuenta la necesidad de dar respuesta a acciones diferenciales incluidas en los planes de retornos étnicos, población con la que se trabajará conforme a los lineamientos del Pacto por la equidad para grupos étnicos. Este programa distinguirá entre las víctimas que, efectivamente, buscan llevar a cabo un retorno o reubicación y solicitan apoyo del Gobierno en dicho proceso, y los casos de los hogares asentados desde hace cinco años o más en el mismo territorio o que han decidido no retornar o reubicarse, los cuales serán atendidos por la política de promoción social.
- La UARIV promoverá el liderazgo de las entidades territoriales y les brindará el apoyo técnico y financiero para que puedan implementar programas de retorno y reubicación. Los procesos de retorno y reubicación deberán ser incluidos dentro de los planes de desarrollo y planes de acción territorial.

## **2) Estrategia 9. Reparación colectiva**

El programa se centra en la implementación de las medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva asociadas a los daños causados en el marco del conflicto armado a los sujetos colectivos incluidos en el RUV. La ejecución de estos planes tendrá una duración no superior a tres años, se articulará a la hoja de ruta para la estabilización, en las zonas donde se crucen, y debe corresponder a la sostenibilidad fiscal. Las entidades territoriales o del SNARIV podrán implementar los planes en coordinación con la UARIV, la Alta Consejería para el Posconflicto y el DNP.

Así mismo, el programa ejecuta tres procesos con los sujetos de reparación colectiva: (1) la ruta, la cual identifica conjuntamente los daños que les ocasionó el conflicto armado y la concertación de las acciones dirigidas a su reparación; (2) el proceso de fortalecimiento de sus capacidades ciudadanas, políticas y comunicativas; y (3) la gestión de oferta para la contribución a la garantía de derechos básicos que potencien la implementación del programa.

## **3) Estrategia 10. Coordinación Nación-territorio**

Se fortalecerá la coordinación de la política pública para las víctimas con otras políticas e intervenciones del Gobierno nacional en las regiones que buscan el desarrollo, en armonía con lo dispuesto en la línea A “Políticas e inversiones para el desarrollo” del Pacto por la descentralización. Una de las formas del fortalecimiento es lograr que de lo relacionado con la reparación a las víctimas del conflicto, el 7 % de los ingresos de regalías que se destinarán para implementar acciones del Plan Marco de Implementación sean utilizados para financiar acciones de los procesos de retornos, reubicaciones o procesos de reparación colectiva. Además, se promoverá la cofinanciación a dichos procesos por parte de la UARIV.

e. **Objetivo 5. Promover el acceso a la justicia de las personas y comunidades que han sido víctimas del despojo de sus tierras y territorios, apoyando la reparación integral en un marco de reconciliación, promoción de los derechos de la mujer, formalización de la propiedad rural y proyección productiva de la ruralidad**

### **1) Estrategia 11. Restitución de tierras**

Se definirán las políticas y lineamientos institucionales necesarios para que a través del “Nodo de Tierras”, liderado por la URT, se realice el intercambio de información en tiempo real y permita la inclusión de nuevos trámites que optimicen y faciliten la atención a las víctimas. En los casos de solicitudes inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), para los reclamantes que así lo dispongan, la URT presentará las solicitudes judiciales ante los jueces y magistrados de restitución de tierras y realizará la representación judicial para obtener la restitución jurídica y material del predio o del derecho territorial de las víctimas.

Las entidades del SNARIV contribuirán, en el marco de sus competencias, a la implementación de la política de restitución de tierras y territorios, y a la generación de capacidades necesarias para que las víctimas puedan subsistir de manera digna por sus propios medios y que se integren activa y satisfactoriamente a la comunidad, a través del diseño e implementación de la oferta institucional coordinada y oportuna necesaria para lograr la reparación integral de las víctimas de abandono y despojo, y del acompañamiento a la Unidad de Restitución de tierras durante todas las etapas del proceso.

Así mismo, la URT, a través del Programa de Proyectos Productivos, facilitará el acceso a información para orientar las decisiones productivas de las familias beneficiarias; y prestará servicios especializados de asesoría para la formulación de los proyectos productivos, así como servicios de acompañamiento integral, mediante el desarrollo de las capacidades productivas y socio-empresariales.

Por otro lado, se desarrollará una reglamentación que permitirá armonizar el RUPTA y el RTDAF, para una mayor eficiencia en la atención de usuarios de protección y cancelaciones de este tipo de medidas.











### 3. METAS

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Inclusión Social y Reconciliación	Víctimas reparadas administrativamente	917.481	1.427.777		
Inclusión Social y Reconciliación	Sujetos de reparación colectiva reparados administrativamente	0	140		
Inclusión Social y Reconciliación	Sujetos de reparación colectiva étnicos indemnizados	28	50		
Salud y Protección Social	Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial*	692.999	1.152.999		  
Inclusión Social y Reconciliación	Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente	1.473.275	2.986.275		
Inclusión Social y Reconciliación	Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado	798.005	1.798.000		 
Trabajo	Colocaciones de víctimas a través del Servicio Público de Empleo	73.000	176.400		  

\*En la ficha técnica se incluirá la discriminación por sexo.

Fuente: DNP, sectores.

Indicadores de producto						
Sector	Programa	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas	Museo de Memoria Histórica de Colombia y Archivo de Derechos Humanos construido, dotado y puesto al servicio de la sociedad	33 %	100 %		
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas	Iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado acompañadas	119	195		
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas	Municipios en los que se implementarán los PDET con memoria documental preservada	70	102		
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Restitución de tierras a víctimas del conflicto armado	Proyectos productivos ejecutados en el marco de la restitución de tierras	3.815	5.345		
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Restitución de tierras a víctimas del conflicto armado	Predios entregados y compensados en cumplimiento de fallos judiciales de restitución de tierras	4.835	8.090		
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Por definir	Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF presentadas ante jueces	Por definir	90,0%		

Fuente: DNP, sectores.

## REFERENCIAS

- Contraloría General de La República. (2018). *Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Bogotá: CGR.
- Corte Constitucional (2017, 11 de octubre). *Sentencia C-630 /17*. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-630-17.htm>
- DANE (Departamento Nacional de Estadística). (2016). *Metodología General Tercer Censo Nacional Agropecuario*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/agropecuario/metodologia\\_CNA-01\\_V1.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/agropecuario/metodologia_CNA-01_V1.pdf)
- DANE. (2018). *Estadísticas de pobreza multidimensional 2017*. Bogotá: DANE.
- DANE. (s.f.). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Bogotá: DANE.
- Dirección Descontamina Colombia. (2016, mayo). *Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal-Descontamina Colombia*. Recuperado de <http://www.accioncontraminas.gov.co/direccion/Paginas/Plan-Estrategico-2016-2021.aspx>
- Dirección Descontamina Colombia (2018). [Comunicación oficial del 28 de septiembre]. Bogotá.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación), CNC (Centro Nacional de Consultoría). (2016). *Evaluación Institucional y resultados del Programa de Reparación Colectiva*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin/1111>
- DNP, CNC, Evaluar. (2016). *Evaluación de operaciones y resultados del Programa Familias en su Tierra (FEST)*. Bogotá D.C. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin/1108>
- DNP. Econometría, SEI (Sistemas Especializados de Información S.A.). (2014). *Evaluación de operaciones de la Política de Atención Humanitaria a Población en Situación de Desplazamiento*. Bogotá D.C. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin/253>
- DNP. Econometría, SEI. (2017a). *Evaluación de operaciones y de resultados de la política de retornos y reubicación*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin/1129>
- DNP. Econometría, SEI. (2017b). *Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantías de los Derechos de las Mujeres Víctimas del Conflicto Armado, de acuerdo con el Documento CONPES 3785 de 2013*. Bogotá D.C. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin/1119>
- DNP. (2018, 23 de mayo). *Política de Adecuación de Tierras 2018-2038* (Documento CONPES 3926). Bogotá: DNP.

- DNP. (2018, 22 de junio). *Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica DE Exintegrantes de las FARC-EP* (Documento CONPES 3931). Bogotá: DNP.
- DNP. (2018, 29 de junio). *Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*. (Documento CONPES 3932). Bogotá: DNP.
- Duque M., I. (2018a, agosto) *Discurso de posesión*. Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/El-Pacto-por-COLOMBIA-Discurso-de-Posesion-del-Presidente-de-la-Republica-Ivan-Duque-Marquez.aspx>
- Duque M., I. (2018b, diciembre). *Política de Estabilización: Paz con Legalidad*. Recuperado de <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/PAZ%20CON%20LEGALIDAD.pdf>
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación). (2018). *12 claves para una agenda de transformación rural en Colombia*. Bogotá: FAO
- Kroc Institute for International Peace Studies. (2018). *Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Bogotá: University of Notre Dame.
- McKinsey. (2018). *Pacto Nacional Consolidado*. Bogotá.
- Presidencia de la República de Colombia. (2017, 11 de mayo). *Comenzó histórico programa de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en Colombia* [Archivo de la Presidencia de la República 2015-2018]. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170511-Comenzo-historico-programa-de-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-ilicitos-en-Colombia>
- Ramírez, J. M. (2016). *Lucha contra la pobreza rural y Acuerdos de Paz de La Habana*. Bogotá: RIMISP.
- RIMISP. (2018). *Caracterización de las subregiones con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. Bogotá.
- UNODC. (2018). *Monitoreo y verificación de compromisos de Sustitución de Cultivos Ilícitos-Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)* (Informe ejecutivo consolidado Nro. 14). Bogotá.
- USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) y ART (Agencia de Renovación del Territorio). (2018). *Evaluación de línea de base Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial*. Bogotá.





El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación