

## PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014

### *“Prosperidad para todos”*

#### **-Resumen Ejecutivo-**

### **1. Introducción: Hacia la prosperidad democrática, visión 2010-2014**

El contexto histórico que enmarca este Plan Nacional de Desarrollo es diferente al de otras administraciones. Estamos frente a un optimismo auténtico en nuestro futuro, una confianza incomparable en las potencialidades del país y una imagen en el exterior que es claramente positiva. De ser percibidos en el mundo como un Estado fallido<sup>1</sup> nos convertimos en una economía emergente, atractiva para la inversión y para el turismo. Pasamos además a formar parte, desde hace poco, de un selecto grupo de naciones, los CIVETS –Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica–, vistas en el planeta como economías con grandes expectativas de crecimiento para las próximas décadas. Adicionalmente, hemos iniciado el proceso para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); algo impensable hace tan sólo unos años.

Si bien todavía enfrentamos grandes retos como los de consolidar la seguridad, disminuir el desempleo, eliminar la pobreza, y enfrentar los desafíos del cambio climático, es indudable que hemos sobrepasado unas barreras que parecían inquebrantables hace unos años, y el camino hacia la prosperidad, no obstante difícil, parece ahora más despejado en el marco histórico del país.

En este camino hacia la prosperidad, así como unas barreras se van superando, otros obstáculos van apareciendo. En este sentido, una barrera que se puso al frente del país y que obligó a modificar la visión de Gobierno y a adaptar, reformular y reforzar componentes esenciales del Plan Nacional de Desarrollo, fue la fuerte ola invernal que azotó a gran parte del territorio desde la segunda mitad de 2010, y que ha dejado consecuencias devastadoras sobre la población y las actividades económicas.

Ahora bien, más que un desafío, la emergencia invernal representa una oportunidad. La oportunidad de mejorar las condiciones de vida de las familias afectadas, de generar empleo, inversión y crecimiento con las obras de rehabilitación y reconstrucción, y de adelantar los proyectos de inversión y ajustes institucionales y normativos necesarios para que las consecuencias del cambio climático, y el riesgo de desastres, en los próximos años y para las próximas generaciones, se puedan prevenir, mitigar, o al menos reducir.

Dada esta coyuntura, es evidente que nos encontramos en un momento especial de nuestra historia que no podemos desaprovechar. Estamos ante la oportunidad de superar adversidades comunes y recientes, empinarnos por encima de la inercia, y proponer y encarrilar al país hacia la prosperidad democrática. Una circunstancia que nos permite soñar con dar ese gran salto que nos dé la entrada, en un futuro no muy lejano, al selecto club de los países desarrollados.

---

<sup>1</sup> The Fund For Peace. The Failed States Index.

El sueño de un país seguro y en paz, con bajos índices de pobreza y con una población educada y trabajando.

El sueño de un país con empresas pujantes, social y ambientalmente responsables, que conquisten los mercados internacionales con bienes y servicios de alto valor agregado e innovación. Un país integrado a la economía mundial con una infraestructura y un entorno de competitividad que transforme las ideas en negocios, los negocios en empleo, el empleo en más ingresos, y por ende, en menor pobreza y mayor bienestar y progreso social.

Un país que confíe y sienta orgullo por las instituciones del Estado. Unas instituciones guiadas bajo los postulados del Buen Gobierno que cumplan a cabalidad compromisos ineludibles de gestión pública como la transparencia, la equidad, el pluralismo, la eficiencia, la eficacia, la austeridad, y la intolerancia absoluta con la corrupción. Un estado que procure la convergencia de las capacidades de desarrollo regional y abra y consolide espacios en que los ciudadanos participan en la construcción del bienestar de toda la sociedad.

En síntesis, el sueño de llegar a ser un país con prosperidad para todos: con más empleo, menor pobreza y más seguridad.

Con esta gran oportunidad de llevar a Colombia a cumplir el sueño de ser un país más próspero, viene atada inevitablemente una enorme responsabilidad. La responsabilidad de diseñar y seguir una hoja de ruta que nos lleve a cumplir este sueño. Esta hoja de ruta es el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, presentado a consideración de toda la sociedad colombiana y sus distintos estamentos, es el mapa y la brújula para abordar y resolver las necesidades apremiantes de la nación y aprovechar sus potencialidades, pero sobre todo para sentar las bases que nos permitan alcanzar las metas y garantizar el cumplimiento de la visión de país y los compromisos del programa de gobierno con el cual el pueblo colombiano eligió, con una votación histórica, al presidente Juan Manuel Santos.

Para diseñar y seguir esta hoja de ruta, hemos identificado ocho grandes pilares que se resumen en la figura 1. Estos son: convergencia y desarrollo regional, crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades, consolidación de la paz, innovación, sostenibilidad ambiental, buen gobierno y relevancia internacional.

Ahora bien, el éxito de las estrategias incluidas en cada uno de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 dependerá de la efectividad de la ejecución de las entidades del Estado, pero también del papel crucial que jugará el sector privado y la sociedad civil. El Estado es quien despeja el camino -fija las reglas de juego y dirime los conflictos-, pero el sector privado y la sociedad en general son quienes lo construyen y lo recorren.

Como lo ha dicho el presidente Santos, el objetivo es establecer un gobierno de Tercera Vía que se resume en un principio fundamental: *el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario*. Un gobierno que prioriza las políticas que maximizan el impacto social, independientemente de su origen ideológico. Políticas que conducen a una mayor cohesión social a través de la generación de empleo, la educación y la igualdad de

oportunidades, y que también promueven la participación ciudadana y la responsabilidad social.

**Figura 1: Pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014**



## 2. Convergencia y desarrollo regional -Caracterización, dinámica y desafíos regionales-

Colombia es un país de contrastes regionales. Como lo señaló el presidente Santos en su discurso de posesión, nuestro país es una maravillosa combinación de culturas, de razas, de talentos y de riquezas naturales que nos hace únicos en el planeta. Sin embargo, también somos un país con unas brechas regionales que dividen el territorio en zonas con condiciones sociales y económicas muy diferentes. A modo de ejemplo, en la figura 2, se evidencian las enormes disparidades sociales que existen entre el centro del país, y municipios y departamentos ubicados en áreas del Pacífico, la Amazonía, o el Caribe colombiano.

Un Plan Nacional de Desarrollo no puede ignorar estas brechas regionales y debe, por el contrario, comprender la transcendencia de caracterizar las necesidades y vocaciones locales como una herramienta esencial de desarrollo económico y social. En la búsqueda de mayor convergencia y desarrollo regional se condensan los grandes objetivos de consolidar la seguridad, reducir la pobreza y generar empleo de calidad en todo el territorio.

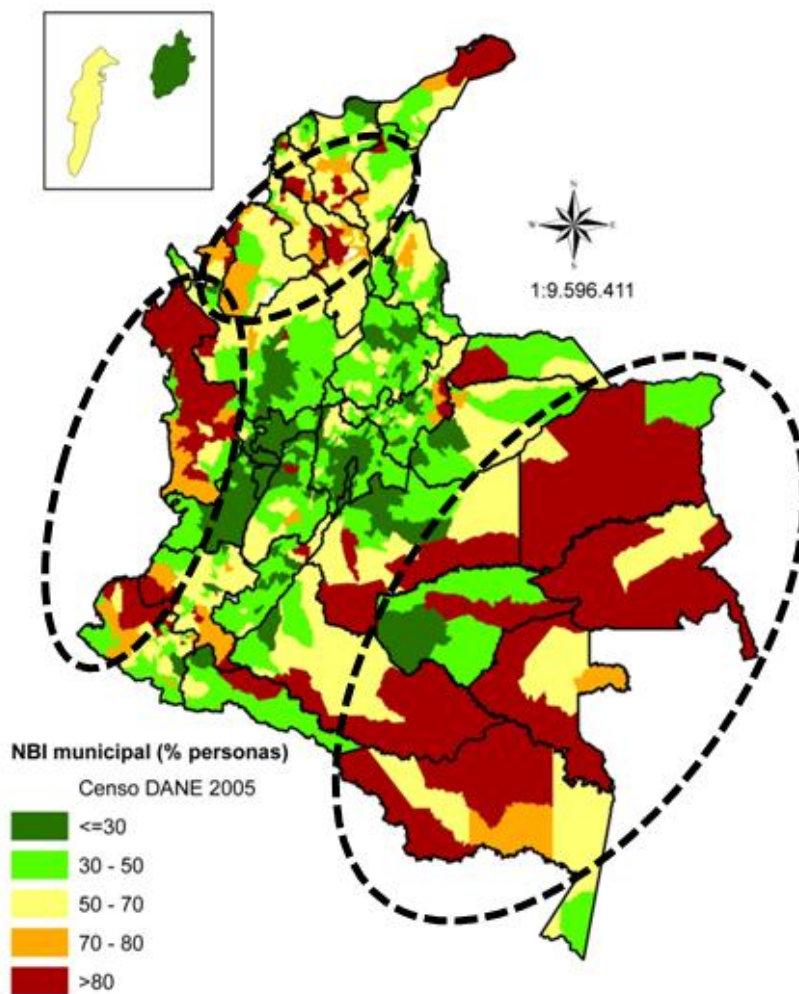
Es por esto que el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 contiene un enfoque regional que parte de reconocer las diferencias locales como marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades económicas, sociales y culturales de las entidades territoriales.

Estas diferencias se evidencian entre los departamentos del país y al interior de los mismos. En este sentido, resulta preocupante, por ejemplo, que el ingreso por habitante de Bogotá sea entre 5 y 6 veces superior al de departamentos como Chocó o Vaupés, o que el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) sea menos de 20% en Bogotá, el Valle o los departamentos de la zona cafetera, y que en La Guajira, Vichada y Chocó este porcentaje

supere el 65%. Así mismo, y como consecuencia de lo anterior, existe una gran heterogeneidad en términos de educación y desarrollo de competencias. En la Guajira, Chocó, Guaviare, Vaupés y Vichada, la tasa de analfabetismo es superior a 20%. En Bogotá, Atlántico, Quindío, Risaralda, San Andrés o Valle del Cauca, ésta es cercana o inferior a 6%.

Ahora, si bien existen disparidades notorias entre los departamentos, las desigualdades al interior de los mismos son aún más evidentes. En el departamento de Bolívar, por ejemplo, se encuentra que mientras el porcentaje de la población con NBI en Cartagena es cercano a 25%, en doce municipios del mismo departamento como San Jacinto, El Carmen de Bolívar o Santa Rosa, este porcentaje supera el 76% (para mayor ilustración ver Figura 2). Algo similar ocurre al comparar, por ejemplo, el área metropolitana del Valle de Aburrá ubicada en la zona central del departamento de Antioquia, con municipios del mismo departamento ubicados en las áreas costeras como Necoclí o San Juan de Urabá. En el departamento del Meta, por ejemplo, los ocho municipios con mejores condiciones de desarrollo promedian una tasa de analfabetismo de 6,6%, y los cinco municipios con peores condiciones promedian una tasa de 24,4%. De forma similar, en Boyacá existen 16 municipios con una tasa promedio de analfabetismo de 6,5% y 4 municipios con una tasa de 24,7%.

**Figura 2: Porcentaje de la población con NBI, por municipio, 2005**



Fuente: Elaboración DNP con base en Dane e Igac

Es evidente, por lo tanto, la necesidad de implementar políticas nacionales que reconozcan las diferentes capacidades y niveles de desarrollo regionales, tanto entre departamentos como al interior de los mismos. Lo anterior, con el objetivo de orientar el diseño de estrategias de desarrollo subregionales y regionales, y promover la estructuración y consolidación de ejes y áreas de desarrollo local que movilicen las capacidades endógenas territoriales de los municipios en torno a las áreas de influencia cercanas, ya sean los municipios de alta capacidad institucional, los principales corredores de infraestructura, o las zonas de mayor desarrollo productivo.

A continuación se presentan algunos lineamientos estratégicos generales y específicos diseñados para alcanzar las metas de convergencia y desarrollo regional:

- *Estrategias Generales:*
  - Diseñar e implementar un programa nacional de creación y fortalecimiento de capacidades institucionales territoriales.
  - Promover procesos de formulación de visiones de desarrollo de largo plazo departamentales y regionales.
  - Estructurar un sistema de indicadores que facilite el análisis, la planificación, el seguimiento y la evaluación de políticas diferenciadas de desarrollo regional.
  - Crear un programa nacional para la formación, articulación y consolidación de ejes y áreas de desarrollo territorial: componentes, fases, recursos e instrumentos.
  - Identificar, caracterizar y replicar iniciativas regionales de tipo económico, ambiental, cultural y étnico. Entre estas iniciativas se incluyen: La Región de la Mojana (Sucre, Córdoba, Bolívar y Antioquia); La Región Caribe (San Andrés, La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Cesar, Sucre y Córdoba); La Región Pacífico (Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca); Los Laboratorios de Paz I, II, y III; La Región Capital (Bogotá y Cundinamarca), La Ecoregión del Eje Cafetero (Risaralda, Quindío y Caldas); La Comisión Tripartita de Antioquia, Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá; La Asociación de Municipios del macizo colombiano (35 municipios de Cauca, Huila y Nariño), La Región Surcolombiana (Cauca, Caquetá, Huila, Nariño, Putumayo y Tolima); y las Comisiones Regionales de Competitividad de los 32 departamentos del país.
  - Ejecutar proyectos de gran impacto regional. A modo indicativo, se señalan los siguientes:
    - Ordenamiento ambiental y desarrollo territorial de La Mojana
    - Aprovechamiento productivo, integración y desarrollo de la Altillanura
    - Distrito de Ranchería Fase II
    - Gestión ambiental articulada del ecosistema Macizo Colombiano
    - Gestión ambiental de los ecosistemas marinos e insulares
    - Segundo túnel de la línea (Túnel Segundo Centenario)
    - Navegabilidad de los ríos Magdalena, Putumayo, Meta y Caquetá
    - Canales de acceso a puertos
    - Nuevo Puerto de Agua Dulce
    - Consolidación de la Red Férrea del Pacífico
    - Tren del Carare

- Consolidación de los corredores viales: Bogotá- Buenaventura, Bogotá- Cúcuta, Bogotá- Villavicencio, Arterias del Llano, Conexión Sur Colombia–Ecuador, Autopistas de la Montaña, Transversal de las Américas, Ruta del Sol
  - Nuevos Macroproyectos de Vivienda
  - Cobertura de fibra óptica
  - Programa Nacional de Observación de la Tierra
- *Estrategias Diferenciados:*
  - Adoptar medidas de planificación, ordenamiento y reconversión del uso productivo del suelo (Bolívar, Sucre, Córdoba, Antioquia, Magdalena y Cesar)
  - Elaborar tres programas piloto para la estructuración de áreas de desarrollo en La Mojana, La Altillanura y la Región Pacífico (Sucre, Córdoba, Bolívar, Antioquia, Meta, Vichada, Cauca, Chocó, Nariño, y Valle del Cauca)
  - Adoptar medidas de mitigación o reducción del riesgo a los efectos del cambio climático por aumentos en el nivel del mar, y erosión costera. (Atlántico, La Guajira, Magdalena, Bolívar, Córdoba, Sucre, San Andrés y Providencia, Chocó, Valle del Cauca, Nariño, Cauca)
  - Consolidar las relaciones con Venezuela mediante la implementación de centros binacionales de asuntos fronterizos y el fortalecimiento de corredores de comercio exterior en el marco de la Iniciativa para la Integración Regional Suramericana –IIRSA-. (La Guajira, Norte de Santander, Arauca y Vichada)
  - Modernizar la infraestructura de transporte minero-energético, diversificar la estructura económica, y apoyar el desarrollo de eslabonamientos en torno a la actividad minero-energética. (La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Cesar, Casanare, Meta y Boyacá)
  - Desarrollar estrategias para la preservación y el aprovechamiento sostenible del ecosistema amazónico: regulación y control de la expansión de la frontera agrícola, e impulso a la investigación e innovación en biodiversidad. (Amazonas, Putumayo y Caquetá)
  - Fortalecer la integración y el desarrollo fronterizo con Brasil y Perú mejorando la conexión fluvial. (Amazonas y Putumayo)
  - Implementar estrategias para la consolidación de la zona del Catatumbo, incrementar el pie de fuerza en las bases militares encargadas del control fronterizo, y fortalecer la inteligencia y las operaciones de interdicción en las rutas de la ilegalidad (Norte de Santander, Vichada y Arauca).
  - Desarrollar un programa de gestión del territorio fronterizo, marítimo, costero e insular. (La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Arauca, Boyacá, Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas, Putumayo, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Magdalena y San Andrés)

### **3. Crecimiento sostenible y competitividad**

Si bien el crecimiento económico no es garantía para alcanzar los objetivos de progreso social o de reducción de pobreza e inequidad, sí es un requisito fundamental de los mismos. Entre

2004 y 2007, la economía colombiana creció a las tasas más altas de las últimas tres décadas. Este período de auge, impulsado especialmente por la inversión local y extranjera y por el dinamismo de las exportaciones, se vio súbitamente interrumpido por una profunda crisis internacional que comenzó como un desajuste en los sistemas financieros de los países desarrollados, pero que rápidamente permeó al sector real y se propagó hacia el resto del mundo. Colombia, a pesar de ser una de las economías de la región mejor equipadas para enfrentar la crisis, no se libró de sus consecuencias y su crecimiento económico rápidamente pasó de cifras cercanas o superiores a 7% anual, a bordear el terreno negativo a finales de 2008 y principios de 2009.

Desde el año 2009, la economía colombiana ha iniciado una etapa de recuperación, con un repunte en la inversión local y extranjera y en los flujos de comercio exterior, y con un crecimiento económico positivo que próximamente se espera alcance y supere el 5% anual. El objetivo ahora es definir los lineamientos necesarios para que este crecimiento económico continúe al alza, sea sostenido en el tiempo, y así mismo sea sostenible social y ambientalmente.

Para alcanzar los objetivos de crecimiento económico sostenible, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 ha definido tres grandes pilares: 1) la innovación; 2) las políticas de competitividad y productividad; y 3) el impulso a las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo.

### *3.1. Innovación para la prosperidad*

Más que desarrollar estrategias para generar innovación en el aparato productivo, se requiere impregnar una cultura de innovación y emprendimiento en todas las esferas del Estado incluyendo, por supuesto, el sector empresarial, las universidades, y la sociedad civil.

La innovación constituye el mecanismo óptimo para garantizar la sostenibilidad del crecimiento y la competitividad del país en el largo plazo. Innovar no sólo significa desarrollar nuevos productos y transformar los productos existentes. Consiste en crear nuevas formas de organizar, gestionar, producir, entregar, comercializar, vender y relacionarse con clientes y proveedores; logrando, en última instancia, generar valor agregado a través de toda la cadena productiva. Es por esto que la innovación y la inversión en investigación y desarrollo no son exclusivas a los sectores de alta tecnología. Por lo contrario, deben ser parte vital de todos los sectores económicos y hacerse extensivos a todos sus eslabonamientos.

Ahora bien, la innovación no sólo es pieza central en el desarrollo de las actividades productivas. Es, por lo contrario, parte fundamental de todas las esferas del desarrollo, incluyendo el progreso social, el Buen Gobierno, la consolidación de la paz, la sostenibilidad ambiental y la adaptación al cambio climático. Por tanto, el primer paso para realmente generar impactos económicos y sociales de largo alcance es consolidar una cultura de innovación en las organizaciones sociales, en las instituciones públicas y territoriales, en las fuerzas militares, entre los niños y jóvenes, en las zonas rurales, y en general, en todas las esferas de la sociedad.

En la actualidad, Colombia evidencia un rezago considerable frente a países de características similares en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación. A modo ilustrativo, la inversión total en investigación y desarrollo en Colombia es del 0,2% del PIB; un nivel muy bajo en comparación con países como Argentina, que invierte el 0,5%; Chile el 0,7%; Brasil el 0,8%; o Corea del Sur el 3,2%.

La explicación de ésta y otras brechas del país en innovación se da, entre otros, por: (i) debilidad institucional, (ii) insuficiente uso de los mecanismos de protección de los derechos de propiedad intelectual, (iii) limitado acceso a instrumentos financieros para los emprendimientos innovadores, especialmente acceso a recursos de capital semilla, (iv) bajo uso de las TIC, (v) insuficiente capital humano altamente calificado en áreas pertinentes y con énfasis en la innovación, (vi) pocos mecanismos para atraer al país a colombianos residentes en el extranjero con potencial de aportar al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, (vii) limitaciones técnicas y multiplicidad de funciones de la autoridad de competencia.

Algunos lineamientos estratégicos para promover la innovación como vehículo para alcanzar la prosperidad son:

- *Conocimiento e innovación:*
  - Financiar actividades relacionadas con la innovación, empleando recursos del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Sistema de Regalías.
  - Otorgar beneficios tributarios para las actividades de ciencia, tecnología e innovación: agilizar y ampliar la cobertura de la deducción en la base gravable del impuesto de renta por inversiones o donaciones en proyectos de carácter científico, tecnológico o de innovación, y declarar no constitutivos de renta o ganancia ocasional los ingresos por proyectos calificados como de carácter científico, tecnológico o de innovación.
  - Promover -a través de la Unidad de Desarrollo de Bancóldex- la profundización de la industria de fondos de capital semilla.
  - Fomentar la industria de ángeles inversionistas mediante incentivos tributarios y la conformación de redes de inversionistas.
  - Impulsar iniciativas de innovación mediante incentivos tributarios transitorios y modelos público-privados como el utilizado por Corfo en Chile.
  - Asignar a Bancóldex funciones de agencia de desarrollo para apoyar integralmente proyectos regionales de desarrollo productivo.
- *Emprendimiento empresarial:*
  - Mejorar la pertinencia y calidad de la educación para el emprendimiento y la innovación e implementar programas y becas de formación técnica, tecnológica, universitaria, de maestría y de doctorado, a través del Programa de Generación del Bicentenario, el ICETEX, el SENA, el Programa Jóvenes Investigadores e Innovadores, los contratos de aprendizaje, entre otros.
  - Integrar las necesidades regionales de emprendimiento en las Comisiones Regionales de Competitividad a través de las Redes Regionales de Emprendimiento.



- Reformar el Fondo Emprender, ampliando la población objetivo y los montos máximos de cofinanciación de los proyectos, con el fin de financiar emprendimientos por oportunidad.
- *Propiedad intelectual, instrumento de innovación:*
  - Facilitar y fomentar el uso de los instrumentos de propiedad intelectual: (i) educar a la población sobre sus usos y beneficios, (ii) desarrollar incentivos para que la academia participe activamente en la obtención de nuevas creaciones protegidas por la propiedad intelectual, y (iii) consolidar la articulación institucional, facilitar trámites, y fortalecer las capacidades técnicas y financieras de las entidades, dotándolas de infraestructura, capital humano y recursos, entre otros.
  - Promover la creación de oficinas de transferencia tecnológica para el trámite, y posterior desarrollo, de patentes y modelos de utilidad.
- *Promoción de la competencia en los mercados:*
  - Implementar una estructura institucional que centralice las funciones de protección de la competencia y otorgue mayor independencia a la autoridad de competencia a través, entre otros, de un sistema en que tales funciones recaigan en un órgano colegiado integrado por expertos.
  - Crear un área técnica de estudios económicos en la autoridad de competencia para fortalecer su carácter técnico y comprensión de mercados.
  - Rediseñar el alcance del régimen de competencia para hacer más comprensiva y eficiente la represión de prácticas restrictivas de la competencia: evaluar el impacto de las excepciones al régimen, modificar la regulación para no hacer excepciones explícitas, y compilar la regulación en un código de competencia.

### *3.2. Competitividad y crecimiento de la productividad*

Un país competitivo es un país con empresas productivas y pujantes que generan riqueza y empleo de calidad. Es un país con condiciones institucionales, económicas y sociales favorables al crecimiento sistemático y sostenido de la productividad de todos los sectores económicos. Frente a Estados Unidos, la productividad laboral relativa promedio de Colombia es cercana a 24% (Estados Unidos = 100%), y ésta es inferior a 20% en sectores que son grandes generadores de empleo como el comercio, la industria y el sector agropecuario.

Uno de los fenómenos de mayor impacto sobre la productividad y que explica un porcentaje destacable de esta brecha, es la elevada informalidad laboral y empresarial de la economía colombiana. Se estima que un trabajador formal es entre cinco y siete veces más productivo que un trabajador informal. En Colombia, los trabajadores informales representan más del 60% del total de ocupados; cifra que se ha reducido poco en los últimos años, incluso en los períodos de mayor auge económico.

La ruta hacia la formalización requiere, como primer paso, el desarrollo de competencias laborales para los trabajadores. En este frente, se encuentra en el país una baja cobertura en educación superior -actualmente cercana a 35%-, baja participación de la población en educación técnica y tecnológica, y poca pertinencia de la educación en aspectos como el

conocimiento sobre el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, o el bilingüismo.

Adicional a la formalización y la formación del capital humano, existen otros cuellos de botella que frenan el crecimiento de la productividad y afectan la competitividad de las empresas. Uno de estos cuellos de botella es la infraestructura de transporte y logística. Pese a las múltiples reformas institucionales y los crecientes recursos destinados al sector en los últimos años, aún el país evidencia un rezago de décadas, no solo en términos de oferta sino también de calidad. A modo de ejemplo, los indicadores de percepción de la calidad de la infraestructura calculados por el Foro Económico Mundial para 133 países presentan a Colombia en el puesto 79, con una calificación inferior a países de la región como Chile, Uruguay y Brasil. Así mismo, el país enfrenta retos en profundizar la articulación logística y el desarrollo intermodal.

Ahora bien, en el mundo moderno no sólo importa el movimiento de bienes: cada vez cobra más importancia el transporte de servicios e ideas. En este sentido, el conocimiento, uso y difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) son requisitos esenciales para el crecimiento sostenible. Así mismo, son una parte fundamental del desarrollo de pilares como la justicia, la innovación, la gestión ambiental y del riesgo o el Buen Gobierno. El desarrollo de las TIC en el país en los últimos años ha sido destacable, especialmente en relación con el incremento en las coberturas de telefonía móvil e internet de banda ancha. No obstante, el país aún presenta un rezago en infraestructura de redes de telecomunicaciones, en particular redes de alta velocidad, así como falta de un marco regulatorio convergente e integral que promueva la competencia y el desarrollo del sector.

Así mismo, para que un país sea competitivo debe contar con un conjunto de apoyos transversales a la competitividad tales como: (i) un ambiente de negocios sencillo y predecible con reglas de juego claras que incentiven la generación y el desarrollo de negocios, (ii) un fácil acceso a un sistema financiero competitivo y profundo, y (iii) unas alianzas público-privadas sólidas.

En relación con el primer punto, se encuentra que el ambiente de negocios en el país ha mejorado sustancialmente en los últimos años, lo cual se ha reflejado en el empujado ascenso del país en el indicador “Haciendo Negocios” del Banco Mundial, en el cual Colombia pasó en los últimos cinco años del puesto 83 al 37 entre 182 países. No obstante estas mejoras, existen todavía cuellos de botella en la regulación de algunas actividades económicas como resultado, entre otros, de duplicidad de funciones, falta de coordinación institucional, un marco normativo de la protección al consumidor obsoleto, y una infraestructura metrológica desarticulada.

El sistema financiero colombiano, por su parte, se ha desarrollado considerablemente en los últimos años, lo cual se ha reflejado en el mayor acceso de la población y las empresas a los servicios financieros. No obstante, la cobertura de la banca es todavía baja en el contexto internacional, la educación financiera y económica de la población es limitada, y el uso, conocimiento, liquidez y grado de desarrollo del mercado de capitales son aún insuficientes.

Finalmente, se evidencia que en Colombia la participación del sector privado en la financiación y desarrollo de la infraestructura pública económica y social aún es escasa. Lo anterior debido a: (i) la deficiente estructuración de proyectos, (ii) la debilidad del marco normativo que reglamenta los proyectos, (iii) la debilidad institucional en diversos sectores, y (iv) la falta de incentivos adecuados que permitan vincular inversionistas de largo plazo que presenten un servicio de calidad.

Algunos lineamientos estratégicos para promover la competitividad y el crecimiento de la productividad en el país son:

- *Desarrollo de competencias:*
  - Consolidar el desarrollo de competencias en la formación básica y media: fortalecer el sistema de evaluación de estudiantes y docentes, profundizar el desarrollo de las competencias básicas y ciudadanas en niños, jóvenes y docentes, y fortalecer el uso y apropiación de las TIC y el bilingüismo.
  - Implementar un plan de choque para la formación de competencias dirigidas a las locomotoras y los sectores del Programa de Transformación Productiva.
  - Consolidar la estrategia de gestión del recurso humano: (i) crear el Sistema Nacional de Certificación de Competencias, (ii) diseñar e implementar un Marco Nacional de Cualificaciones, (iii) establecer mecanismos de diálogo entre el sector productivo y el sector de formación, y (iv) profundizar la información de demanda y oferta laboral.
- *Formalización laboral y empresarial:*
  - Diseñar e implementar mecanismos y estímulos para la formalización laboral: (i) fortalecer las instituciones del mercado de trabajo y los servicios de protección social, (ii) adecuar la política salarial y las formas de contratación a los propósitos de generación de empleo y formalización laboral, y (iii) promover una política activa para el acceso al primer empleo, en el marco de la Ley de Formalización y Primer Empleo.
  - Desarrollar herramientas para facilitar la formalización laboral: (i) intervenir en el mercado laboral en períodos de crisis con medidas que fomenten la flexibilidad en el mercado de trabajo y la expansión de políticas activas y pasivas de empleo, (ii) desarrollar el sistema de protección al cesante, (iii) definir los lineamientos de los Beneficios Económicos Periódicos, y (iv) diseñar e implementar el Sistema Nacional de Intermediación Laboral.
  - Diseñar un esquema tributario simplificado para reducir la complejidad del sistema y automatizar y virtualizar los trámites; continuar y diseñar programas para la formalización empresarial y proponer reformas al código de comercio para facilitar la reorganización y liquidación de empresas.
  - Establecer mecanismos de inspección, vigilancia y control empresarial a través del Registro Único Tributario y la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes a la Seguridad Social (PILA).
- *Servicios de transporte y logística:*
  - Desarrollar estrategias logísticas para el impulso del transporte multimodal, a través de: modos alternativos de transporte (corredores fluviales y férreos),

- odos de transferencia (puertos, aeropuertos, pasos de frontera, centros logísticos en las afueras de las ciudades), gerencias de corredores logísticos, y programas piloto de plataformas logísticas.
- Promover y facilitar la articulación de los servicios logísticos de valor agregado a la infraestructura de transporte a través de, por ejemplo, el uso de las TIC y la implementación de Sistemas Inteligentes de Transporte.
  - Fortalecer el marco institucional del sector logístico.
  - Promover Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE) y su articulación con los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de movilidad.
  - Priorizar la seguridad vial como política de Estado.
- *Tecnologías de la información y las comunicaciones:*
    - Desarrollar el Plan Vive Digital Colombia para impulsar la masificación del uso de Internet en el país: desarrollar un Ecosistema Digital (infraestructura, servicios, aplicaciones y usuarios) e incentivar, de forma integral, la oferta y demanda de servicios de TIC.
    - Desarrollar la infraestructura de las TIC: (i) ampliar la conectividad internacional, (ii) impulsar la ampliación de redes de fibra óptica, (iii) definir un modelo eficiente de gestión sostenible para la red pública de radio y televisión, (iv) mejorar la infraestructura, productos y servicios del operador postal oficial, y (v) fortalecer el acceso universal a las TIC.
    - Promover el desarrollo de la industria local de aplicaciones y contenidos digitales mediante alianzas público privadas. Lo anterior, con especial aplicación a la gestión del riesgo.
    - Establecer un marco convergente que promueva la competencia y la inversión en el sector, bajo los principios de: (i) competencia, (ii) neutralidad y convergencia tecnológica, (iii) protección al usuario, (iv) seguridad informática, y (v) uso eficiente de la infraestructura y los recursos.
  - *Acceso a servicios financieros y desarrollo del mercado de capitales:*
    - Avanzar en la implementación de servicios móviles financieros, masificar canales de bajo costo y consolidar el sistema de corresponsales no bancarios.
    - Apoyar la estructuración de nuevos productos de ahorro para la población de bajos ingresos y flexibilizar la regulación sobre remesas.
    - Dinamizar el crédito: (i) revisar el régimen de garantías inmobiliarias y mobiliarias, (ii) facilitar la construcción de historiales comerciales y de crédito, (iii) revisar aspectos regulatorios sobre la tasa de usura y las modificaciones al cálculo de la tasa de interés, y (iv) definir políticas para el manejo de riesgos.
    - Diseñar una estrategia de educación económica y financiera a la población.
    - Definir, en asocio con el sector privado, una política integral de largo plazo para el desarrollo del mercado de capitales en Colombia.
    - Promover el diseño de productos de seguro para reducir la vulnerabilidad de la población, especialmente ante los riesgos asociados a eventos climáticos.
  - *Mejoramiento del entorno de negocios:*
    - Fortalecer el Sistema Metroológico Nacional: expedir la Ley de Metrología, crear el Instituto Nacional de Metrología y suscribir al país en las convenciones de metrología internacionales.

- Reglamentar la factura electrónica como título valor para la promoción del comercio electrónico.
- Continuar con la política de simplificación de trámites -particularmente para el cierre voluntario de empresas-; y extender los modelos exitosos de simplificación de trámites a otros sectores y regiones.
- Rediseñar y fortalecer el esquema institucional de supervisión, vigilancia y control: (i) fortalecer la Superintendencia de Industria y Comercio, en especial para mejorar la eficiencia en el control de los derechos del consumidor, (ii) establecer un sistema centralizado de información y riesgos, un sistema armonizado de radicación y un sistema unificado de pago en línea, (iii) impulsar un proyecto de Ley que actualice el Estatuto de Protección al Consumidor; y (iv) fortalecer el Consejo Nacional de Protección al Consumidor y crear Consejos departamentales y municipales de protección al consumidor.
- *Participación privada en la oferta de bienes públicos:*
  - Implementar el nuevo esquema de gestión de proyectos de Asociación Público Privada para la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura económica y social.
  - Fortalecer la estructuración de proyectos para ser ejecutados por el sector privado: (i) adelantar los estudios necesarios para dimensionar su alcance, (ii) asegurar la adecuada asignación y valoración de riesgos, (iii) realizar procesos interactivos de socialización de los proyectos, y (iv) promover esquemas de financiamiento a través del mercado de capitales, entre otros.
  - Continuar y robustecer los programas de participación privada del Gobierno Nacional: trasladar la experiencia adquirida a los sectores sociales y dar asistencia técnica a los entes territoriales.

### *3.3. Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo*

Las locomotoras de crecimiento son, por definición, sectores que avanzan más rápido que el resto de la economía. Encontramos, en este sentido, que el sector minero-energético, la vivienda y la infraestructura de transporte ya son sectores con motores prendidos y avanzando a un ritmo mayor que los demás. Las locomotoras que están calentando motores para realmente arrancar con fuerza son los sectores basados en la innovación. Finalmente, el sector agropecuario es una locomotora que se encuentra en movimiento, pero a una velocidad inferior a su verdadero potencial.

No todas las locomotoras tienen un impacto equivalente sobre la generación de empleo, el impulso del crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Unas locomotoras son más intensivas en empleo o en capital, otras impactan en mayor medida a la población más pobre, y otras son más susceptibles de crecer a grandes velocidades por causa, por ejemplo, de cambios de coyuntura en el panorama internacional. Por lo tanto, sin desconocer los demás efectos económicos y sociales que estos sectores generan, cada locomotora cumplirá un propósito especial en el desarrollo económico y social del país durante los próximos años.

- El sector agropecuario refleja nuestro deseo y compromiso de aprovechar la riqueza y el enorme potencial del campo colombiano para dar un verdadero salto económico y social en

las zonas rurales del país. Considerando el incremento previsto de la demanda mundial de alimentos y las perspectivas de precios altos de *commodities* para las próximas décadas, sumado a las ventajas comparativas de Colombia en este sector, es indudable que nos encontramos ante una oportunidad que no podemos desaprovechar.

Para aprovechar esta coyuntura, el gran desafío consiste en abordar los grandes retos que enfrenta el sector agropecuario colombiano como son: (i) los altos costos de producción, transformación y comercialización de la producción agropecuaria, (ii) la restitución de tierras a quienes les fueron despojadas, (iii) la baja productividad generalizada del sector, (iv) las limitaciones para desarrollar proyectos de gran escala, (v) las dificultades de acceso a infraestructura, servicios financieros y nuevas tecnologías, (vi) la pobreza y el bajo nivel educativo del campo colombiano, y (vii) la ausencia de una cultura para la gestión de los riesgos climáticos.

- La locomotora de vivienda y ciudades amables constituye nuestra gran apuesta para impulsar la generación de empleo, especialmente en las zonas urbanas, aprovechando el incremento en la demanda de vivienda que se genera con el mayor dinamismo económico y los eslabonamientos de este sector con múltiples y diversas actividades económicas. Para acelerar la locomotora de vivienda y ciudades amables, los grandes retos se concentran en: (i) aumentar la disponibilidad del suelo para la construcción de proyectos de vivienda de interés social, (ii) mejorar la disponibilidad y acceso a mecanismos de financiación, y (iii) fortalecer la articulación entre el subsidio de vivienda familiar, el crédito y la oferta de vivienda.

Ahora bien, la locomotora de vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 no solo hace referencia a la actividad de la construcción, sino que abarca el concepto más amplio de ciudades amables. En este sentido, algunos retos adicionales son: (i) garantizar el acceso a acueducto y alcantarillado a segmentos de la población no cubiertos, (ii) reducir los asentamientos precarios en las áreas urbanas periféricas y adelantar acciones para la mitigación de riesgos naturales, y (iii) desarrollar esquemas eficientes y sostenibles de movilidad urbana en las ciudades.

- La identificación de la infraestructura de transporte como locomotora estratégica de crecimiento es un reflejo de nuestra obligación y deuda con la población y el sector productivo de unir el territorio y llevar, con mayor seguridad, prontitud y a menores costos, los productos y las ideas de los colombianos al resto del país y al mundo. Si bien en los últimos años se dieron algunos avances en la construcción de obras de infraestructura, en este campo todavía enfrentamos un rezago considerable frente a nuestros competidores internacionales.

Por ejemplo Chile, un país con extensión y población inferiores a las de Colombia, cuenta con más de 2.400 km de carreteras de doble calzada, frente a cerca de 800 km en Colombia. Se evidencian además: (i) falta de articulación institucional, (ii) deficiencias en la calidad y el mantenimiento de las obras, (iii) ineficiencias en la regulación de transporte, (iv) baja participación del sector privado en la financiación de los proyectos y (v) falta de articulación multimodal.

- El sector minero-energético representa la oportunidad que tenemos de aprovechar de manera responsable nuestra riqueza en recursos naturales para generar crecimiento sostenible y mayor equidad social, regional e inter-generacional. Las elevadas proyecciones de producción de petróleo y carbón para los próximos años, las estimaciones al alza de los precios internacionales de la canasta minero-energética y la creciente actividad de exploración en el territorio nacional, muestran claramente el papel crucial que tendrá este sector en la economía colombiana en los próximos años.

Ahora bien, con el desarrollo del sector minero-energético, viene atada una enorme responsabilidad de gestión ambiental. El desarrollo de esta locomotora no puede ir en contravía del desarrollo sostenible del país y de su conservación para las próximas generaciones.

- Los sectores basados en la innovación son símbolo de nuestra visión de futuro, nuestra apuesta hacia un mayor desarrollo, y nuestra firme ambición de competir a la par con países de mayores ingresos en los mercados internacionales. Las cuatro locomotoras anteriormente mencionadas han sido y serán fundamentales para el desarrollo del país. No obstante, hacia futuro la economía colombiana necesita sectores de relevo, es decir, necesita impulsar las locomotoras de la innovación. La estructura productiva de Colombia es de baja productividad, está conformada por bienes y servicios de bajo valor agregado, y su concentración en bienes primarios basados en los recursos minero-energéticos es cada vez mayor.

Lo anterior implica que el país requiere una transformación productiva; una transformación hacia productos basados en la innovación, especialmente hacia servicios de alto valor agregado que generen empleo calificado. Para este propósito, será necesario concentrar los esfuerzos en algunos cuellos de botella como: (i) la baja inversión en investigación y desarrollo, (ii) la debilidad de las alianzas universidad-empresa-Estado, (iii) el limitado acceso al financiamiento de nuevos emprendimientos, (iv) la dispersión de los esfuerzos institucionales y de la asignación de recursos, y (v) la baja capacidad de formulación de proyectos de innovación en las regiones.

Algunos lineamientos estratégicos para impulsar las cinco locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo son:

- *Nuevos sectores basados en la innovación*
  - Focalizar las capacidades de ciencia, tecnología e innovación en áreas estratégicas como la biotecnología, la energía, la salud, el diseño y las industrias creativas y culturales, mediante: (i) la elaboración de planes de negocio, (ii) el desarrollo de programas de transferencia de tecnología, y (iii) la implementación de esquemas de financiación a través, por ejemplo, de mecanismos como el Fondo Francisco José de Caldas.
  - Promover la asociatividad y los encadenamientos entre productores: articular las instancias regionales (ej. Codecyt, Comités Universidad-Estado-Empresa) bajo la coordinación de las Comisiones Regionales de Competitividad, e implementar tres programas de apoyo relacionados con: i) la promoción de *clusters*; ii) el desarrollo de proveedores; y iii) el apoyo a parques tecnológicos.

- Implementar un modelo de banca de desarrollo, en cabeza de Bancóldex, para la gestión integral de los instrumentos de desarrollo empresarial regional.
- Apoyar el diseño e implementación de modelos, productos y procesos de innovación que den solución a problemas sociales específicos.
- *Agricultura y desarrollo rural*
  - Mejorar los procesos de innovación en los sistemas productivos con miras a mejorar la productividad, reducir los costos de producción y aumentar la producción agroalimentaria.
  - Implementar un nuevo esquema de asistencia técnica integral que mejore capacidades para la gestión de planes de negocios que incluya, además del enfoque tradicional en aspectos técnicos y productivos, la generación de capacidades para la gestión de proyectos, la comercialización de los productos y el establecimiento de formas asociativas a lo largo de la cadena de producción y transformación.
  - Planificar un uso adecuado del territorio que permita aprovechar el potencial productivo de las regiones, con consideraciones de vocación del suelo, aspectos ambientales y de acceso a los mercados.
  - Desarrollar una Política Integral de Manejo del Recurso Hídrico.
  - Facilitar el acceso a la tierra con fines productivos a través de la implementación de la Ley General de Tierras y Desarrollo Rural.
  - Poner en marcha la política de Gestión Integral de la Restitución con el fin de recuperar los derechos sobre la tierra perdidos a causa de la violencia generalizada.
  - Promover esquemas integrales de gestión del riesgo que promuevan la gestión preventiva frente a los efectos de la variabilidad de clima, los precios y la tasa de cambio.
  - Establecer mecanismos que faciliten la inversión privada en proyectos agroindustriales a través de las zonas de desarrollo agro empresarial y la flexibilización de las restricciones asociadas a la Unidad Agrícola Familiar.
- *Vivienda y ciudades amables*
  - Desarrollar e implementar las políticas para mejorar la sostenibilidad ambiental de las ciudades, tales como: mejoramiento integral de barrios, renovación urbana, soluciones integrales de residuos sólidos y líquidos (nuevas tecnologías, formalización de organizaciones de recicladores, políticas de consumo y producción), manejo y disposición adecuada de escombros, construcciones sostenibles, gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y manejo de aguas-lluvia.
  - Avanzar en el diseño y ejecución de los macro-proyectos de vivienda.
  - Ajustar el programa de subsidio familiar de vivienda: simplificación de las bolsas del programa, aprobación simultánea del crédito y generación anticipada de la oferta de vivienda.
  - Poner en marcha la ejecución de los planes departamentales de agua y saneamiento de segunda generación.



- Consolidar y estructurar los proyectos de movilidad urbana: (i) implementar los SITM y SETP<sup>2</sup> y asegurar que éstos estén debidamente articulados con los POT y que los mismos sean el eje estructurador de los Planes de Movilidad, (ii) formular e implementar cuatro Sistemas Integrados de Transporte Regional y cuatro Sistemas Integrados de Transporte Público, así como desarrollar estrategias de movilidad ambientalmente sostenibles para cuatro ciudades con población menor a 250.000 habitantes, (iii) determinar la política e institucionalidad para los sistemas inteligentes de transporte (SIT) y estructurar proyectos de SIT para cuatro ciudades colombianas.
- *Infraestructura de transporte*
  - Transformar el INCO en la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), con el objetivo de mejorar la capacidad técnica y la calidad en la estructuración de proyectos (adopción de políticas de maduración de proyectos e implementación de una nueva generación de concesiones).
  - Crear los Vice-ministerios de Infraestructura y Transporte, y fortalecer la Superintendencia de Puertos y Transporte.
  - Simplificar y robustecer el marco regulatorio del sector: definir el procedimiento para el desmonte de la tabla de fletes, desarrollar la Política Nacional de combustibles limpios y renovación tecnológica.
  - Avanzar/Finalizar de manera exitosa las grandes obras -carreteras, puertos, aeropuertos y vías férreas-; e iniciar la ejecución de las obras contempladas en el Plan Maestro de Transporte de largo plazo, considerando los impactos del cambio climático.
  - Implementar tecnologías limpias (vehículos híbridos, a gas o eléctricos) en los vehículos de transporte público y privado, e incorporar variables de cambio climático en la estructuración de proyectos.
- *Desarrollo minero y expansión energética*
  - *Eléctrico*
    - Fortalecer el mercado de energía mayorista y el esquema de cargo por confiabilidad, promoviendo la transparencia en su operación y consolidando un sistema de información integral, transparente y oportuno.
    - Asignar con criterios regionales los recursos destinados al aumento de la cobertura y mejora de la calidad del servicio de energía eléctrica, priorizando las regiones apartadas y la población más vulnerable.
    - Diseñar los mecanismos necesarios para agilizar la utilización de los recursos minero-energéticos en la reconstrucción y rehabilitación de las zonas afectadas por desastres naturales.
  - *Hidrocarburos y gas*
    - Consolidar los incentivos para atraer inversión al sector: (i) mantener las condiciones económicas, la seguridad física, y las reglas vigentes en materia contractual, (ii) ampliar el nivel de conocimiento del subsuelo,

---

<sup>2</sup> SITM: Sistemas Integrados de Transporte Masivo, SETP: Sistemas Estratégicos de Transporte Público.

- (iii) evaluar la normatividad de seguridad industrial, y (iv) identificar y materializar el potencial en yacimientos no convencionales.
  - Ejecutar los proyectos de expansión de la capacidad de transporte en los ductos y garantizar el acceso de terceros en la infraestructura de transporte de hidrocarburos y derivados del petróleo.
  - Diseñar e implementar una política para la consolidación del sector de gas natural que abarque temas como el almacenamiento, la expansión en exploración, la definición del destino o uso final del gas, el marco institucional, y la confiabilidad en el abastecimiento.
- *Minería*
  - Crear un marco institucional sólido y confiable, con canales de comunicación con otros sectores, que permita aumentar la inversión privada: (i) revisar la asignación de competencias y funciones de Ingeominas y las delegaciones en las Gobernaciones, (ii) crear la Agencia Nacional de Minerales, (iii) reducir los tiempos de respuesta en los trámites de titulación minera, entre otros.
  - Desarrollar estrategias para aumentar la productividad y formalizar y mejorar la seguridad del sector minero: (i) implementar acciones para evitar la comercialización de minerales de procedencia ilícita, (ii) culminar los programas de legalización de minería de hecho, (iii) consolidar acciones para capacitar a los mineros, (iv) impulsar mecanismos de financiamiento de la minería de pequeña y mediana escala, (v) mejorar la seguridad minera a través del fortalecimiento de la vigilancia y el desarrollo de esquemas normativos como el causal de caducidad por incumplimiento de obligaciones técnicas, (vi) tomar las medidas necesarias para sancionar las conductas ilegales y para ejercer la judicialización y disposición de bienes incautados, y (vii) diseñar certificaciones que evidencien que las explotaciones cumplen con los requisitos técnicos, ambientales y sociales requeridos.
  - Consolidar el Sistema Nacional de Información Minero (SI Minero), y diseñar esquemas de transferencia tecnológica.

#### **4. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social**

El objetivo final del Gobierno y del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 como mapa de ruta, es la prosperidad de todos los colombianos. Esto significa lograr una sociedad con más empleo, menos pobreza y más seguridad. La visión de sociedad que queremos es la de una sociedad con igualdad de oportunidades y con movilidad social, en que nacer en condiciones desventajosas no signifique perpetuar dichas condiciones a lo largo de la vida, sino en que el Estado acude eficazmente para garantizar que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social, orientación sexual o lugar de origen.

Así como el crecimiento económico conduce a mayor desarrollo social, las políticas y avances en el desarrollo social y la igualdad de oportunidades, además de generar impactos positivos sobre el bienestar de la población, también retroalimentan el crecimiento económico y se traducen en mayor productividad.

Actualmente el 46 por ciento de la población colombiana se encuentra en condición de pobreza y el 16 por ciento en condición de pobreza extrema. Sumado a lo anterior, el coeficiente de Gini<sup>3</sup>, que mide la desigualdad de los ingresos de los países, es de alrededor de 0,57, y es hoy en día uno de los más altos del mundo. Así mismo, Colombia cuenta con una de las tasas de desempleo más altas de la región latinoamericana.

Una de las condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza y de desigualdad es garantizar el funcionamiento del Sistema de Protección Social que comprende, en términos globales, tres grandes componentes: (i) la seguridad social integral -salud, riesgos profesionales y protección al cesante-, (ii) la promoción social, y (iii) las políticas y programas de formación del capital humano. Estos componentes se complementan con mecanismos coyunturales para atender a grupos vulnerables en situaciones de crisis, así como con instrumentos que posibiliten el acceso de la población a activos físicos y financieros.

Uno de los grandes componentes del sistema de protección social, es la promoción social focalizada en la población más pobre y vulnerable. Por medio de ésta, se busca promover la inserción de los más pobres y vulnerables a los servicios sociales, dar una atención integral a este segmento de la población, y brindar acompañamiento y herramientas que permitan a estas familias más pobres generar ingresos de manera sostenible y salir definitivamente de su situación de pobreza.

Una estrategia destacable dirigida a la población más pobre y vulnerable de Colombia es la Red para la superación de la Pobreza Extrema –Juntos-<sup>4</sup>, en la cual se apoya a un millón y medio de familias colombianas en situación de pobreza extrema. Si bien la Red ha logrado resultados destacables en los últimos años, ésta enfrenta algunos desafíos hacia el futuro como son: (i) la necesidad de fijar condiciones claras de salida y mecanismos de transición, (ii) la falta de focalización geográfica, (iii) la debilidad de los mecanismos de asignación, (iv) la falta de un marco normativo en competencias y responsabilidades de las entidades vinculadas a la Red para la superación de la pobreza extrema, y (v) las debilidades de gestión en esta materia por parte de las entidades territoriales.

La promoción social, en el caso colombiano, también se enfoca en un grupo vulnerable de especial importancia para el país: los desplazados. Se estima que cerca de 3,4 millones de personas han sido víctimas del desplazamiento forzado y, como consecuencia de ello, se

---

<sup>3</sup> Valores más altos equivalen a mayor desigualdad de ingresos.

<sup>4</sup> La Red para la superación de la pobreza extrema –Juntos- tiene como objetivo apoyar a 1.500.000 familias a superar su situación y mejorar su calidad de vida. La Red tiene tres componentes: (1) acompañamiento familiar y comunitario, (2) gestión de la oferta y acceso preferente y (3) fortalecimiento institucional.

encuentran relegadas del disfrute de sus derechos. Conforme lo anterior, los grandes desafíos en esta materia son: primero, garantizar el goce efectivo de derechos a la población desplazada, y segundo, establecer los mecanismos y criterios necesarios para cesar el desplazamiento forzado en el territorio. En relación con el primer reto, es oportuno aclarar que a la fecha se han dado avances significativos en derechos como la salud, la educación, la identificación, la alimentación y la reunificación familiar, pero aún existen algunas falencias respecto a la vivienda, la generación de ingresos y la restitución de tierras.

De otro lado, uno de los grandes objetivos del Sistema de Protección Social es garantizar la igualdad de oportunidades a toda la población. Esto implica, entre otros, consolidar sistemas de salud y educación con cobertura universal, sostenibles y de calidad.

En los últimos años el país ha logrado avances significativos en salud: la cobertura se expandió y hoy se acerca a la universalización, el país ha cumplido de manera anticipada los objetivos de desarrollo del milenio relacionados con la vacunación de la triple viral y la atención institucional al parto, y se han disminuido la mortalidad infantil -que pasó de 25,1 por mil nacidos vivos en 2002 a 20,6 en 2008-, y la mortalidad materna -que actualmente es inferior al promedio latinoamericano con una cifra cercana a 75 por cada 100 mil nacidos vivos-.

La educación, por su parte, es quizás la herramienta más efectiva para reducir la inequidad y garantizar la igualdad de condiciones para la generación de ingresos. El primer paso para alcanzar una educación completa y de calidad, es asegurar una atención total e integral a la primera infancia. Sin este primer paso, la igualdad de oportunidades nunca será una realidad. En Colombia existe una cobertura insuficiente de atención integral a la primera infancia que, para la población pobre y vulnerable, ronda el 23%. Así mismo, encuestas señalan que cerca del 50% de los padres considera que los niños menores de cinco años no están en edad de asistir a centros de atención integral de primera infancia.

Una vez culmina la formación durante las primeras etapas de vida, el reto es continuar el proceso de aprendizaje con una educación básica y media de calidad. Aunque en los últimos años se lograron avances sustanciales en aumentar coberturas en el país, todavía existen grandes retos por llegar a algunas regiones apartadas, así como por mejorar la calidad y pertinencia de la educación durante todas sus etapas. Existe además una baja cobertura de educación superior, baja participación en la educación técnica y tecnológica, e insuficiente número de graduados de maestrías y doctorados, especialmente en áreas científicas.

Uno de los objetivos de establecer un esquema educativo equitativo y de calidad es facilitar a la población la posibilidad de generar ingresos de manera sostenible, a través del empleo o la generación de emprendimientos exitosos. En relación con este último punto, sobresale la importancia de generar un ámbito de negocios que favorezca la generación y el desarrollo de nuevos emprendimientos para la población de menores ingresos. Un entorno que permita que las ideas se conviertan en negocios y que estos negocios crezcan y generen empleo y dinamismo económico. Colombia ha avanzado sustancialmente en los últimos años en generar un clima propicio para los negocios y el emprendimiento. No obstante, aún se identifican algunos obstáculos como: (i) falta de coordinación de las políticas de empleo, emprendimiento y generación de ingresos, (ii) baja articulación de los actores que adelantan las políticas, y (iii)

ausencia de procesos de acompañamiento para promover la empleabilidad, el emprendimiento y la generación de ingresos, especialmente para la población más pobre y vulnerable.

Por otra parte, en el cumplimiento de las estrategias de igualdad de oportunidades para la población, salta a la vista la importancia de la igualdad de género. La igualdad de género se propone como un gran reto en el cual, si bien se ha avanzado en el país en los últimos años, por ejemplo con la vinculación cada vez mayor de la mujer en todas las esferas laborales, todavía queda en este frente un importante camino por recorrer. Por ejemplo, en temas como: (i) la violencia intrafamiliar, (ii) las condiciones equitativas de remuneración salarial, (iii) el reconocimiento del trabajo no remunerado y su aporte a la economía del cuidado, (iv) el apoyo a las madres cabeza de hogar, (v) la baja participación de los hombres en la educación superior, o (vi) la garantía de las libertades de la población LGBTI<sup>5</sup>.

Así mismo, en los lineamientos para alcanzar la igualdad de oportunidades para toda la población merece hacer especial énfasis en el desarrollo de políticas dirigidas a segmentos específicos de la población como son los grupos étnicos (población afrocolombiana, palenquera y raizal, pueblos indígenas y pueblo Rrom-gitano), que representan cerca del 13% de la población nacional y que, por lo general, sufren especialmente por la falta de oportunidades y los altos índices de pobreza.

La aplicación de políticas diferenciadas debe llegar también a segmentos específicos de la población como la población en situación de discapacidad, los jóvenes y los adultos mayores. En este punto, revisten particular importancia: el mejoramiento de la empleabilidad de los jóvenes –que actualmente registran tasas de desempleo superiores al 20%–, el aseguramiento de esquemas que conduzcan a un sistema pensional más incluyente que asegure una vida digna a los adultos mayores, y la inclusión social para la población en situación de discapacidad, así como sus familias.

Como se anotó anteriormente, el desarrollo social integral y la igualdad de oportunidades buscan, en definitiva, mejorar la calidad de vida de la población. Ahora bien, la calidad de vida de un individuo no solo depende de los ingresos que genera, o del estado de salud o la educación a la que tiene acceso. Depende también de otros elementos críticos como la cultura, el deporte, o la oferta de actividades de recreación. En este frente se han dado algunos avances importantes en el país en los últimos años. Falta, sin embargo, elevar su importancia y potenciar aún más su desarrollo.

En cultura, por ejemplo, a través del Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas se alcanzó la cobertura total de municipios que cuentan con al menos una biblioteca vinculada a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas. No obstante, tan solo el 58% de éstas cuenta con acceso a internet. De forma similar, en el ámbito deportivo existen en el país 54.780 escenarios deportivos, pero 27% de ellos están inconclusos, 15% se encuentran en regular estado y 40% en mal estado.

---

<sup>5</sup> LGBTI: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales.

Algunos lineamientos estratégicos para generar un entorno de igualdad de oportunidades para la prosperidad social son:

- *Primer infancia, niñez y adolescencia:*
  - Diseñar e implementar la estrategia de atención integral a la primera infancia, denominada “Estrategia de cero a siempre”, que será liderada por la Presidencia de la República, estará focalizado especialmente en la población más pobre y vulnerable, y contará con estrategias en temas como: el recurso humano y la infraestructura de los centros de atención, los sistema unificado de información y la evaluación de los programas.
  - Promover y garantizar la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia: (i) mejorar los programas de nutrición y hábitos saludables, (ii) ejecutar estrategias de capacitación a los padres, agentes educativos y cuidadores, en la comprensión de los niños y jóvenes como sujetos con derechos, (iii) desarrollar estrategias para la prevención de la violencia intrafamiliar, el maltrato infantil y el abuso sexual de menores, (iv) diseñar e implementar estrategias intersectoriales para reducir los embarazos de adolescentes, y (v) implementar y fortalecer la estrategia de prevención y erradicación del trabajo infantil.
- *Formación de capital humano:*
  - Generar las oportunidades de acceso y permanencia para cerrar las brechas regionales y sociales en todos los ciclos de formación: diseñar planes de cobertura con las secretarías de educación de las entidades territoriales, y ampliar y fortalecer la oferta de esquemas educativos para la población vulnerable.
  - Educar con pertinencia para la innovación y la productividad: fortalecer e implementar nuevos esquemas de articulación de educación media con superior, y diseñar estrategias para fomentar el emprendimiento en los establecimientos educativos.
- *Acceso y calidad en salud, universal y sostenible:*
  - Revisar, actualizar y unificar gradual y sosteniblemente los planes de beneficios.
  - Regular los servicios excluidos del plan de beneficios mediante: una instancia de evaluación de tecnología, mecanismos de regulación de precios, y sistemas de información y seguimiento.
  - Promover estilos de vida saludable y reducir la prevalencia de los factores de riesgo de enfermedades crónicas: (i) Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, (ii) Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas, (iii) Plan Nacional Operativo de Salud Mental, y (iv) Plan Decenal de Actividad Física.
- *Promoción de la Cultura*
  - Fortalecer el Sistema Nacional de Cultura como instancia para la coordinación entre el Gobierno Nacional, el Banco de la República y las entidades territoriales en el desarrollo de la política cultural.

- Implementar estrategias para apoyar el emprendimiento en las industrias culturales: (i) identificar y desarrollar procesos de emprendimiento cultural, (ii) elaborar estrategias para la promoción de inversiones en las industrias culturales, (iii) apoyar técnica y financieramente a las empresas culturales de menor tamaño, y (iv) desarrollar programas de formación del sector artístico y cultural.
- Diseñar e implementar programas culturales para la primera infancia: (i) desarrollar programas de sensibilización y formación artística, (ii) promover la infraestructura cultural con servicios para la primera infancia, (iii) proveer formación artística a los agentes cuidadores y educativos, entre otros.
- Fortalecer el Programa de Lectura y Escritura: realizar un inventario del estado actual y la dotación de las bibliotecas públicas, incluyendo su conectividad; e implementar esquemas de cofinanciación territorial para la infraestructura cultural municipal, entre otras.
- Continuar con los programas de conservación del patrimonio cultural del país.
- *Deporte y recreación*
  - Ampliar y mejorar la infraestructura deportiva del país: revisar, evaluar y optimizar el inventario actual, crear el Fondo Social de Infraestructura Deportiva y Recreativa Nacional, y fomentar la certificación de los municipios que cumplan con requisitos de equipamientos establecidos.
  - Promover la práctica del deporte: diseñar e implementar programas para mantener, estimular y cualificar la actividad física en los establecimientos educativos; y crear el Sistema Nacional de Competencias Deportivas y Académicas “Supérate”, dirigido especialmente a la población vulnerable.
- *Red para la superación de la pobreza extrema –Juntos-*
  - Continuar y asegurar el acompañamiento familiar para un millón y medio de familias, y simultáneamente definir las condiciones de salida de la Red para la superación de la pobreza extrema.
  - Integrar la oferta de servicios y programas sociales alrededor de las familias de la Red para la superación de la pobreza extrema.
  - Establecer un mecanismo de priorización y asignación eficiente del gasto de inversión para la Red para la superación de la pobreza extrema, de acuerdo con la información de la demanda potencial y la oferta social existente.
  - Implementar el Programa de Asistencia Técnica Territorial para reforzar las capacidades territoriales para la superación de la pobreza extrema.
  - Diseñar e implementar el sistema de seguimiento “Focalización Progresiva”: mecanismos de búsqueda activa de potenciales beneficiarios, y diseño de indicadores de monitoreo y seguimiento.
  - Desarrollar instrumentos de focalización que consideren la dimensión espacial, geográfica y territorial.
  - Diseñar, e implementar el Registro Nacional de de la Oferta de Promoción Social público-privada.
  - Implementar y poner en operación la nueva plataforma tecnológica SisbenNet en todos los municipios del país y optimizar la información con cruces y validación del SISBEN con bases externas.

- *Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos*
  - Desarrollar estrategias y programas para la búsqueda efectiva de empleo, el mejoramiento del perfil ocupacional y la orientación profesional: profundizar la interrelación y complementariedad entre el Sistema de Intermediación Laboral, los Sistemas de Protección al Cesante y de Formación de Capital Humano, y la Estrategia de Gestión del Recurso Humano.
  - Incorporar a las responsabilidades de las entidades del Gobierno Nacional el seguimiento del empleo que generen y la definición de las necesidades de recurso humano que requiera su respectivo sector.
  - Mejorar los sistemas de información laboral: realizar seguimiento detallado al impacto de las políticas para la generación de empleo; y fortalecer los observatorios territoriales del mercado de trabajo.
  - Fortalecer la política de generación de ingresos existente<sup>6</sup>, mediante: (i) mecanismos de canalización de recursos de inversión social privada y cooperación internacional, (ii) fomento y acompañamiento en la inserción laboral para jóvenes y adultos inactivos, (iii) enganche laboral en obras de infraestructura, (iv) programas de asistencia técnica liderados por Bancóldex, y (v) becas y subsidios para cursar programas de formación para el trabajo.
- *Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia*
  - Adoptar medidas para buscar el Goce Efectivo de los Derechos de la población desplazada y con ello lograr que dicha población supere la situación generada por el desplazamiento forzado (Cesación):
    - Desarrollar estrategias de prevención para atacar las causas del fenómeno y disminuir los desplazamientos nuevos.
    - Continuar y consolidar las políticas de salud, educación, reunificación familiar y alimentación.
    - Fortalecer y ajustar las políticas de atención psicológica y psiquiátrica, vacunación, subsistencia mínima, y educación a extra edad.
    - Realizar reformas estructurales para lograr la articulación de las políticas de vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras, en el marco del retorno o la reubicación.
    - Determinar los criterios para que la población supere la situación generada por el desplazamiento forzado.
    - Adecuar los mecanismos de medición y seguimiento.
    - Articular los esfuerzos de entidades nacionales y territoriales.
- *Grupos étnicos*
  - Promover la igualdad de oportunidades de los grupos étnicos con acciones y estrategias diferenciales para cada grupo en: protección social; acceso, permanencia y pertinencia de la educación; generación de ingresos; emprendimiento y empleabilidad.
  - Protección de los derechos fundamentales de la población étnica: (i) aplicar la política de DDHH de los grupos étnicos, (ii) adecuar las medidas de protección

---

<sup>6</sup> Conpes 3616



- o atentados contra miembros de las comunidades étnicas, y (iii) desarrollar una política para el reconocimiento de iniciativas culturales, entre otros.
  - o Desarrollar políticas de acción afirmativa: en el marco del proceso de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se lograron acuerdos en acciones, programas y recursos para los diferentes sectores.
- *Género*
  - o Desarrollar una Política Nacional Integral de Género que atienda el carácter transversal de dicha temática en la política pública y adopte las acciones afirmativas que resulten necesarias.
  - o Crear el Observatorio Nacional de Violencias, con el objetivo de investigar, analizar, visibilizar, y hacer seguimiento a esta problemática, con especial énfasis en las violencia de género intrafamiliar y sexual.
  - o Identificar la magnitud del trabajo no remunerado y la discriminación laboral a través de encuestas y estudios sobre sus determinantes.
  - o Fomentar y aumentar los niveles de participación política de las mujeres: acciones afirmativas que garanticen la equidad de género como principio, campañas nacionales de promoción de la participación política de las mujeres, entre otras.
  - o Plena aplicación del principio de igualdad y del respeto por las diferencias basadas en la orientación sexual y la dignidad de la persona, protegiendo el derecho al libre desarrollo de la personalidad.
- *Población en situación de discapacidad*
  - o Fortalecer el Sistema Nacional de Discapacidad (SND):
    - Coordinar y articular la reformulación e implementación de la Política de Discapacidad: i) identificar los riesgos de adquirir una discapacidad, y diseñar e implementar programas de prevención; ii) diseñar, mantener, modificar o implementar programas que permitan mejorar la empleabilidad de las personas en situación de discapacidad; iii) fortalecer los programas para promover el deporte paralímpico; iv) promover y facilitar la actividad física, cultural y recreativa de las personas con discapacidad; v) proveer y mejorar el acceso, la atención y la formación pertinente y con calidad de las personas con discapacidad; y vi) promover y asegurar la igualdad de condiciones, por competencia e idoneidad, en la contratación o vinculación de personas con discapacidad en establecimientos públicos y privados.
    - Formular e implementar el Plan decenal de accesibilidad.
  - o Evaluar y desarrollar alternativas que permitan la prevención y el acceso progresivo en la atención integral en salud de la condición de discapacidad.

## **5. Consolidación de la paz**

La prosperidad para todos, principio fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, solo se alcanza garantizando la prevalencia del Estado de Derecho en todo el territorio. Lo anterior implica consolidar la seguridad, garantizar la observancia plena de los derechos humanos, y proveer un sistema de justicia pronto y eficaz.

Es indudable que en los últimos años el país ha dado pasos significativos hacia la consolidación de la paz: entre 2003 y 2009 se redujo el número de secuestros extorsivos en casi 90%, los actos terroristas en más de 80% y las acciones subversivas en un 64%. No obstante estos avances, la superación de la violencia todavía es una tarea pendiente y compleja. Una parte de la violencia ha migrado a las ciudades y hacia las regiones de frontera, al tiempo que los grupos al margen de la ley han diseñado nuevas formas de: organizarse –a través de bandas criminales e incidencia en las zonas urbanas -, operar –con mayor repliegue en las fronteras-, y financiarse –a través de diversas fuentes de crimen organizado como la extracción ilegal de minerales, el tráfico de armas, especies y personas, el lavado de activos, el robo de combustible y, desde luego, el cultivo, la producción y el tráfico de drogas-.

Ahora bien, los esfuerzos en la lucha contra la violencia no se limitan al enfrentamiento contra los agentes al margen de la Ley y su posterior sometimiento a la justicia. Estos esfuerzos se enmarcan en un concepto más amplio que abarca también la búsqueda de pilares básicos de la justicia transicional como la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición. En esta materia, el Estado colombiano ha dado pasos significativos.

A modo de ejemplo, desde el inicio de los procesos de la Ley de Justicia y Paz, se ha apoyado la búsqueda de la verdad en más de 38.000 delitos que relacionan a 50.000 víctimas; proceso que ha llevado a la exhumación de 3.407 cadáveres en 2.815 fosas. No obstante, los retos del país en esta materia son todavía considerables.

Los logros alcanzados en materia de seguridad dejan como lección aprendida que el problema de inseguridad no solamente pasa por el concurso de la Fuerza Pública. Su superación definitiva y duradera implica la necesidad de establecer sinergias y fortalecer la coordinación entre las instituciones del Estado y la sociedad civil. Dos requisitos que al respecto sobresalen son la eficiencia de la justicia y la reducción de la impunidad. Ambos temas son fundamentales para el cumplimiento de los derechos ciudadanos, así como para aumentar la inversión en el país e impulsar su crecimiento económico.

Por ello, un importante reto es atender las dificultades que, en términos de acceso, eficiencia y eficacia, presenta el sistema judicial colombiano. A manera ilustrativa, el sistema cuenta con un inventario de expedientes represados cercano a 2,35 millones, así como: (i) barreras de acceso para los más vulnerables, (ii) congestión en los despachos judiciales, (iii) inhabilidad del sistema para adaptarse a las nuevas modalidades criminales, y (iv) una tasa de hacinamiento en las cárceles que viene en aumento.

Ahora bien, las mejoras en seguridad y la reducción de la impunidad a través de mejoras en el acceso, la eficiencia y la eficacia de la justicia no son suficientes para garantizar la observancia de los derechos humanos y el cumplimiento del derecho internacional humanitario. Se requieren pasos complementarios en aspectos como: la cultura ciudadana en derechos humanos, los derechos a la vida, la libertad e integridad personal, la lucha contra la discriminación y el respeto a las identidades.

La promoción del respeto a los Derechos Humanos por parte, no sólo de todas las entidades del Estado, sino de la misma ciudadanía, así como el apoyo a las políticas de reparación, resultan fundamentales para evitar recaer en conflictos y disputas del pasado, y así propiciar

unas condiciones de seguridad consolidadas que permitan mayores avances en el fortalecimiento institucional, el desarrollo económico y el bienestar social.

Algunos lineamientos estratégicos para consolidar la paz, tener una justicia pronta y eficaz y garantizar el respeto a los derechos son:

- *Seguridad –orden público y seguridad ciudadana-*
  - Generar las condiciones, y consolidar la coordinación interinstitucional, para que sea posible proteger de interferencias y perturbaciones a las locomotoras.
  - Consolidar la seguridad e intensificar la lucha contra los grupos armados al margen de la ley (GAML): (i) impulsar programas de inversión para mejorar los medios de protección de la Fuerza Pública, en particular los medios destinados a generar inteligencia sobre las estructuras de milicias y colaboradores clandestinos, (ii) continuar atendiendo las demandas de seguridad en las áreas de consolidación y en las regiones de frontera terrestre y marítima, y (iii) avanzar en la modernización gerencial y administrativa del sector.
  - Contrarrestar las actividades delictivas de los eslabones de la cadena de la droga y demás fuentes ilegales de ingresos: entre otras, formular una política integral contra la droga -prevención del consumo, coordinación institucional-; y diseñar e implementar estrategias para combatir nuevas modalidades delictivas como el tráfico de armas y especies.
  - Mantener y actualizar las capacidades estratégicas: fortalecer la capacidad de inteligencia, y mejorar el alistamiento y la capacidad de reacción para garantizar la integridad del territorio y la defensa de la soberanía.
  - Garantizar la protección del ciudadano frente a los riesgos y amenazas a su seguridad: (i) reducir, neutralizar y controlar los riesgos de la ocurrencia de delitos en las ciudades a través de una política coordinada de prevención, (ii) recuperar, mantener y mejorar la seguridad fortaleciendo la capacidad de la Policía, (iii) fortalecer los sistemas judiciales vinculados a la seguridad ciudadana, (iv) fortalecer los sistemas de denuncia y respuesta institucional, y (v) desarrollar programas para incrementar el apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana y unas normas de convivencia.
- *Justicia*
  - Definir políticas ambiciosas que permitan avanzar hacia una justicia más eficiente y al día: (i) implementar gradualmente la oralidad en las distintas jurisdicciones y especialidades, (ii) flexibilizar y armonizar procedimientos judiciales, e (iii) incorporar nuevas tecnologías de información y modelos de gestión al Sistema Judicial.
  - Fortalecer la defensa judicial del Estado.
  - Consolidar la justicia no formal: apoyar a las instituciones y los funcionarios habilitados para ejercer dichas funciones y consolidar espacios y figuras para promover la solución pacífica de controversias.
  - Desarrollar una política criminal coherente: (i) fortalecer la articulación entre entidades del Estado, (ii) desarrollar estrategias en áreas en que se han identificado altos índices de criminalidad, (iii) fortalecer la capacidad investigativa y técnico-científica de las entidades, y (iv) dar prioridad al Sistema

- de Responsabilidad Penal para Adolescentes mediante, entre otros, la construcción de Centros de Atención Especializada y de internamiento preventivo
- Establecer una política penitenciaria comprensiva a través de: (i) un plan maestro de reposición, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura penitenciaria, (ii) la tecnificación del INPEC por ejemplo a través del Plan Estratégico de TIC, y (3) el fortalecimiento de los programas de tratamiento y desarrollo de los internos.
- *Derechos humanos (DDHH), derecho internacional humanitario (DIH) y justicia transicional.*
  - Crear el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: formular y coordinar la Política Nacional Integral de DDHH y DIH, y consolidar las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial.
  - Elaborar la Política Nacional Integral de DDHH y DIH cuyos componentes son: (i) plan nacional de acción de DDHH y DIH, (ii) prevención de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, (iii) educación y cultura en DDHH, (iv) protección, (v) política integral de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, (vi) acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, (vii) escenario internacional, y (viii) igualdad y no discriminación.
  - Elaborar una política de atención y reparación integral a víctimas de graves violaciones de los DDHH e infracciones al DIH.
  - Crear el Sistema Nacional de Atención y reparación a víctimas de graves violaciones a los DDHH e infracciones al DIH que articule y encause las acciones del Gobierno Nacional en esta materia.

## **6. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo**

La ola invernal que golpeó al país a mediados del año 2010, y que se espera continúe durante la primera mitad de 2011, ha cambiado el rumbo de la política ambiental y del riesgo del país, ha transformado la visión de los colombianos sobre las posibles consecuencias del cambio climático, e inevitablemente ha alterado la visión de gobierno de este cuatrienio, y en consecuencia el Plan Nacional de Desarrollo como su principal instrumento. Los esfuerzos en ayuda humanitaria, rehabilitación y reconstrucción, la redistribución de los recursos, y la necesidad de replantear las estrategias de prevención en algunos sectores para evitar consecuencias adversas ante futuros fenómenos naturales, son algunos ejemplos de ello.

La emergencia invernal ha dejado: (i) más de 2,27 millones de personas afectadas en 755 municipios del país, (ii) 313 muertos, 290 heridos, 63 desaparecidos y 130.000 personas en alojamientos temporales, (iii) 5.700 viviendas destruidas y 341.000 averiadas, (iv) 751 vías, 66 puentes y 134 peatonales afectados, así como 269 acueductos, 16 alcantarillados, 813 centros educativos, 15 centros de salud y 38 centros comunitarios, y (v) 807.609 hectáreas inundadas y 200.000 afectadas por humedad. Para atender estas consecuencias, se van a requerir recursos de cerca de \$26 billones de pesos, distribuidos de la siguiente manera: 5% para la atención humanitaria, 21% para la fase de rehabilitación, y 74% para las obras de recuperación,

reconstrucción y prevención. Ahora bien, amerita resaltar que se espera que se sigan presentando situaciones de emergencia invernal durante el primer semestre del año, especialmente en el período entre abril y julio, por lo cual las cifras y recursos anteriormente presentados son aún preliminares.

La estimación de recursos asociados a la ola invernal para el período 2011-2014, a la fecha, asciende a \$25,8 billones, a precios constantes de 2010. Estos se distribuyen de la siguiente manera: en atención humanitaria de la emergencia \$1,2 billones, en rehabilitación \$5,4 billones, y en prevención y mitigación de riesgos \$19,1 billones.

La ola invernal, más que una catástrofe, constituye una oportunidad para corregir errores y prevenir futuros desastres. Para que esta adversidad se convierta en una oportunidad, es necesario realizar un diagnóstico exhaustivo de la gestión ambiental y del riesgo del país, e identificar las modificaciones necesarias para atender las consecuencias recientes y prevenir o disminuir las futuras. En otras palabras, entender nuestra geografía, conocer nuestros riesgos y adaptarnos a ellos.

Colombia es un país con una excepcional riqueza y diversidad natural y cultural. Esta riqueza ha sido la base sobre la cual el país y sus regiones han planteado y efectuado, en buena medida, sus estrategias de desarrollo. Si bien el mayor crecimiento económico ha contribuido de manera significativa a mejorar el ingreso y el bienestar de los colombianos, éste ha venido acompañado de un deterioro ambiental y de la acentuación de problemas como la deforestación y la contaminación del agua y el aire.

Se encuentra, por ejemplo, que el 85% de los sistemas productivos de Colombia se ubican en áreas vulnerables a desertificación, y el 48% del país es susceptible de erosión. Estos factores degradan aproximadamente 2.000 hectáreas al año en la región andina y afectan la competitividad del sector agrícola, la disponibilidad de alimentos, y la calidad y cantidad de agua. Así mismo, se estima que la degradación ambiental en Colombia representa pérdidas equivalentes al 3.7% del PIB; cifra que contempla los costos asociados con la contaminación atmosférica urbana e intra-domiciliaria, los servicios deficientes de abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, los desastres y la degradación de los suelos y está asociada a un mayor incremento de las tasas de morbilidad y mortalidad, especialmente entre los más pobres (Banco Mundial, 2007:118).

De forma similar, se encuentra que las sustancias químicas empleadas en los procesos de producción causan contaminación del agua, el aire y los alimentos, generando riesgos significativos para la salud pública, la productividad y los ecosistemas. Un sector que merece especial atención por potencialmente producir deterioro ambiental es el minero. Si bien la legislación prohíbe adelantar actividades con fines comerciales en áreas de importancia ambiental, el cumplimiento de esas disposiciones ha sido limitado y, en muchos casos, la actividad minera informal ha generado graves consecuencias ambientales, sobre todo en el uso y afectación del recurso hídrico. Así mismo, los pasivos ambientales asociados a la minería legal no han sido cuantificados en términos económicos y sociales, ni internalizados, ni tampoco se cuenta con fuentes de financiación específicas para su recuperación.

Uno de los aspectos cruciales de la gestión ambiental es el recurso hídrico. Si bien Colombia cuenta con una oferta hídrica superficial de más de 2.000 Km<sup>3</sup> y el 36% del territorio con agua subterránea, se encuentra que el 40% de las principales cuencas del país son vulnerables al deterioro. En relación con este último punto, amerita resaltar que los más altos niveles de contaminación se presentan en las cuencas donde se concentra el mayor desarrollo económico y donde se puede producir el mayor impacto sobre la población.

Por otra parte, los procesos desordenados de urbanización que se han generado en muchas regiones del país han causado transformaciones del paisaje, pérdida de biodiversidad, reducción del espacio público, disminución de la calidad del aire, afectación de la oferta y calidad del recurso hídrico, generación de residuos, pérdida y afectación de la disponibilidad de suelo y aumento de la vulnerabilidad al riesgo. Los efectos negativos de esta tendencia desordenada de urbanización han sido ampliamente evidenciados en las tragedias ocurridas durante la reciente emergencia invernal.

La reciente emergencia invernal, como se mencionó anteriormente, es una demostración del impacto devastador que puede tener el cambio climático. En este frente, Colombia es un país de bajo impacto en el calentamiento global, con bajas emisiones de gases efecto invernadero - GEI-. En promedio, en el país se generan 4,15 toneladas de GEI per cápita, muy por debajo del promedio latinoamericano que es de 8 toneladas por habitante.

Ahora bien, el cambio climático es un fenómeno global que no solo depende del compromiso de Colombia, sino de la acción coordinada de todos los países. Es por esto que el país, de forma paralela al desarrollo de estrategias para reducir las emisiones de GEI por ejemplo abogando por una mayor eficiencia de la canasta energética, debe así mismo prepararse para enfrentar las consecuencias de este fenómeno. A modo ilustrativo, recientemente el Ideam e Invermar han registrado aumentos de temperatura, cambios en los patrones de precipitación y aumento del nivel del mar en algunas regiones, lo que se constituye en una amenaza para ciudades costeras y su infraestructura, lo mismo que para los ecosistemas marinos, boscosos y de alta montaña.

En este sentido, para garantizar la sostenibilidad del desarrollo económico y social del país, resulta prioritaria la incorporación de medidas que tiendan a disminuir la vulnerabilidad frente al riesgo de desastre en los sectores y en la población. Según Naciones Unidas, los desastres naturales tienen un impacto desproporcionado en los países pobres y en desarrollo, y están especialmente asociados a viviendas en condiciones inseguras. En esta materia, se encuentra que en Colombia cerca de 780.000 hogares, es decir alrededor del 38% del total, viven en condiciones de precariedad, y por tanto se encuentran especialmente amenazados ante la ocurrencia de desastres naturales causados por el cambio climático.

A partir de 2005, y tras la formulación e implementación del programa para la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a los desastres, Colombia ha dirigido su atención en forma gradual hacia la necesidad de reconocer la gestión del riesgo en la planificación del territorio y los sectores. No obstante, la gestión de desastres del país presenta grandes dificultades como son: (i) prevalencia del enfoque 'emergencista' en el diseño de las políticas y respuesta del gobierno, (ii) debilidad en la inclusión y aplicación de disposiciones de reducción

de riesgo de desastre en los planes de ordenamiento territorial, (iii) debilitamiento de la capacidad técnica del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), (iv) escasa investigación y desarrollo tecnológico, (v) limitada coordinación entre entidades, y (vi) ausencia de una estrategia integral de gestión de riesgo que fije las políticas y oriente las inversiones en el nivel nacional y municipal.

Algunos lineamientos estratégicos para la sostenibilidad ambiental y la prevención del riesgo de desastres son:

- *Gestión ambiental para el desarrollo sostenible:*
  - Delimitar áreas de especial importancia ecológica, como insumo a los procesos de planificación sectorial y territorial.
  - Desarrollar políticas para la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad.
  - Fortalecer la gestión del recurso hídrico: desarrollo de redes hidrológicas, meteorológicas y oceanográficas, sistemas de monitoreo y evaluación de la calidad del agua, normas sobre pautas para la ordenación de las cuencas, entre otras.
  - Implementar la Política Nacional de Cambio Climático, crear el Sistema Nacional de Cambio Climático, e incorporar las variables de cambio climático en los instrumentos de política.
  - Fortalecimiento institucional: definir prioridades de la política nacional ambiental, profundizar la calidad de la información ambiental, e implementar esquemas de seguimiento y evaluación.
  - Desarrollar estrategias de sostenibilidad ambiental en las locomotoras: (i) regularización de títulos mineros en áreas de especial importancia eco sistémicas, (ii) acciones para garantizar la protección de las rondas hídricas asociadas a proyectos agropecuarios, (iii) diseño e implementación de estrategias para ofrecer facilidades y mecanismos para la desintegración física total de vehículos contaminantes, y (iv) incorporación de consideraciones ambientales en la política nacional de espacio público, entre otras.
- *Gestión del riesgo de desastres, buen gobierno para comunidades seguras:*
  - Fortalecer el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres: (i) mejorar el conocimiento de las condiciones de riesgo del territorio, (ii) articular este conocimiento con los instrumentos de planificación y ordenamiento, (iii) priorizar las políticas públicas ante eventos adversos y para el manejo de desastres recurrentes.
  - Diseñar una estrategia de aseguramiento de los bienes públicos de la Nación y formular políticas de protección financiera para reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado ante desastres.
  - Consolidar el inventario de asentamientos en riesgo.
  - Dar asistencia técnica a las entidades territoriales en el manejo del riesgo.
  - Fortalecer la Dirección de Gestión del Riesgo.
  - Fortalecer los Comités Regionales para la Atención y Prevención de Desastres (CREPAD), y los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres

(CLOPAD) en la formulación de planes de acción específicos para situaciones de desastre.

- *Respuesta a la ola invernal:*
  - Fase I Ayuda humanitaria
    - Ejecutar acciones de atención, mediante la entrega de kits de ayuda humanitaria y la provisión de recursos financieros para albergues.
    - Intervenir en tramos de la red vial nacional, y desarrollar acciones estratégicas en la red terciaria y en las obras de atención de emergencias fluviales en la Mojana, municipios aledaños al río Magdalena y el Canal del Dique.
    - Adquirir la cartera de pequeños productores y establecer instrumentos de alivio a la deuda agropecuaria.
    - Fortalecer la vigilancia de la salud pública y crear unidades móviles de salud.
    - Facilitar espacios alternativos para prestar servicios educativos.
  - Fase II Rehabilitación
    - Intervenir en la red vial nacional, la red vial terciaria y la red férrea concesionada.
    - Crear una línea especial de crédito de ola invernal para agricultores, desarrollar incentivos a la capitalización rural, y construir y mejorar la vivienda de interés social rural.
    - Reparar en sitio y reubicar viviendas urbanas afectadas.
    - Rehabilitar sistemas de acueducto y alcantarillado.
    - Realizar obras de mantenimiento y reparación de las instalaciones educativas afectadas.
    - Prestar atención a enfermedades de interés en salud pública y ejecutar acciones para la recuperación de la infraestructura y el equipamiento hospitalarios.
  - Fase III Reconstrucción y Prevención
    - Ejecutar proyectos estratégicos que permitan soluciones definitivas a los problemas de exposición de la infraestructura vial.
    - Desarrollar programas de reasentamiento preventivo, ejecutar acciones de mitigación, como la estabilización de taludes o canalizaciones, entre otros, y reparar las infraestructuras de acueducto y alcantarillado.
    - Implementar el programa de Empleo de Emergencia en coordinación con el Ministerio de la Protección Social.
    - Recuperar la infraestructura y el equipamiento hospitalario.
    - Ejecutar planes de reposición o reubicación para sedes educativas.
    - Construir un mapa de riesgo de desastres para el sector agropecuario, y desarrollar programas de reubicación de la producción.
- *Canasta y eficiencia energética:*
  - Establecer los mecanismos e instrumentos para suplir la demanda con energéticos de calidad, de manera confiable, y que a su vez contribuyan con la conservación del medio ambiente.



- Asegurar una provisión de energía eléctrica eficiente: (i) desarrollar incentivos para la generación de energías alternativas, (ii) definir el marco regulatorio que permita la participación de auto-generadores en el mercado a través de la venta de sus excedentes de energía, y (iii) avanzar en los estudios y certificaciones para acceder y posicionar el sector de biocombustibles en los mercados internacionales, entre otros.
- Promover el uso eficiente de energía en el país: (i) implementar programas de cambio en el uso de artefactos eléctricos, (ii) realizar campañas de promoción en uso eficiente de combustibles, y (iii) establecer la reglamentación y los esquemas de incentivos para la renovación del parque automotor, entre otros.
- Analizar la continuidad y fijar esquemas para el uso de mezclas con biocombustibles y de tecnología Flex-Fuel.
- Armonizar el conjunto de mecanismos de formación de precios de los distintos energéticos, de manera que respondan a las condiciones de escasez o abundancia de recursos alternativos en condiciones de eficiencia.

## **7. Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción**

El fortalecimiento institucional a través del Buen Gobierno es un mecanismo quizás menos tangible y más complejo que los programas sociales o económicos, pero posiblemente más efectivo para alcanzar la prosperidad democrática.

En los últimos años, se han dado avances considerables en mejorar la efectividad y credibilidad de las entidades del gobierno. Por ejemplo, en el Indicador de Gobernabilidad del Banco Mundial, entre 2002 y 2009, el país avanzó en la medida de efectividad del gobierno del percentil 38,8 al 56,2, en participación y rendición de cuentas de 36,1 a 42,7, en estabilidad política de 2,4 a 7,1, y en Estado de Derecho de 21,9 a 39,6. No obstante, como lo indican las cifras que escasamente superan el rango de valores de 40%-50%, el país aún se encuentra lejos de los estándares internacionales.

Uno de los objetivos centrales del Buen Gobierno es implantar prácticas de transparencia en todas las esferas del Estado a través de esquemas efectivos de rendición de cuentas. En otras palabras, el objetivo es gobernar en una urna de cristal. La efectividad de este propósito dependerá de la implementación y ejecución de un adecuado esquema de medición y seguimiento que sea disciplinado y que esté focalizado en resultados cuantificables.

Un requisito central para alcanzar este propósito radica en la buena gestión y pulcritud en el manejo de los recursos públicos. Lo anterior implica gastar bien, lo cual no significa gastar más o gastar menos sino dar cumplimiento, con un enfoque de resultados, a los objetivos para los que son destinados los recursos. Esto, inevitablemente implica perseguir y penalizar el uso indebido de los recursos del Estado, consolidando, coordinando y fortaleciendo la acción preventiva y punitiva del Estado contra los corruptos. Encuestas recientes muestran que el 56% de los ciudadanos identifican la corrupción entre los tres problemas más importantes del país, junto con el desempleo y la delincuencia común. Más aún, en lugar de disminuir, esta percepción ha aumentado ligeramente en los últimos dos años.

La buena gestión de los recursos públicos implica también gastar lo que sea necesario y apalancar lo que sea posible. Existen limitaciones presupuestales a la ejecución de las políticas públicas, por lo cual la audacia para promover la participación privada en la financiación de los proyectos de política pública es también una necesidad. Ahora bien, la participación del sector privado va más allá de proporciona recursos de financiamiento.

En un sentido más amplio, para que el éxito del cumplimiento del Buen Gobierno sea verdaderamente efectivo, la promoción e implementación de estos postulados por parte del Estado deberá ser complementado con un fortalecimiento de la participación ciudadana y la formación de capital social. Sin la participación ciudadana y la formación de capital social, la efectividad y el impacto de las políticas de Buen Gobierno lideradas desde el sector público alcanzarán tan solo una fracción de su verdadero potencial.

Dentro de este marco, el país enfrenta tres grandes desafíos para la promoción de la participación ciudadana como eje de la generación de capital social: (1) la ausencia de una estrategia gubernamental coherente para estimular el ejercicio de la participación, (2) dispersión de normas, actores, instancias procesos y recursos, y (3) debilidad latente de la ciudadanía para organizarse, articular sus acciones e incidir en las decisiones, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas.

Algunos lineamientos estratégicos para el Buen Gobierno, la lucha contra la corrupción y la participación ciudadana son:

- *Buen Gobierno:*
  - Fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas: (i) incrementar la capacidad de respuesta de las entidades, (ii) impulsar programas de formación y capacitación a servidores públicos y ciudadanos, y (iii) racionalizar trámites a través de estrategias en información pública y gobierno en línea.
  - Avanzar en la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea: fomentar la prestación de trámites y servicios por medios electrónicos, promover la participación ciudadana y la democracia en línea, y establecer mecanismos que permitan un monitoreo permanente sobre el uso, calidad y nivel de satisfacción de los usuarios.
  - Promover la eficiencia e innovación en las entidades gubernamentales: (i) instaurar una cultura de eficiencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos, (ii) desarrollar iniciativas de rediseño organizacional en entidades, (iii) conformar redes institucionales o “clusters” para el desarrollo articulado y coordinado de temas estratégicos, (iv) diseñar e implementar políticas de eficiencia como servicios compartidos, (v) establecer una gestión orientada a resultados, y (vi) mejorar los incentivos para la gestión pública.
  - Implementar programas estratégicos para el Buen Gobierno en: (i) gestión de activos, (ii) gestión contractual pública, (iii) gestión jurídica del Estado, (iv) sistemas de información, (v) supervisión y control y (vi) servicio al ciudadano.
  - Apoyar las entidades territoriales en Buen Gobierno, priorizando los componentes de Gobierno en línea y capacidad de gestión pública.

- Desarrollar una estrategia que amplíe de manera sustancial el acceso a la información de las entidades públicas.
- *Estrategias contra la corrupción:*
  - Diseñar e implementar la Política Integral contra la Corrupción: (i) conocer el fenómeno; (ii) identificar los aspectos, procesos y oportunidades que facilitan los actos de corrupción, y (iii) establecer correctivos y acciones que impidan su realización, entre otros.
  - Generar condiciones para la coordinación interinstitucional a través de: (i) la Comisión Nacional de Moralización, (ii) la Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción y (iii) mecanismos inter-órganos que involucren a las ramas Ejecutiva y Judicial y a los órganos de control.
  - Expedir normas penales, disciplinarias y fiscales ágiles que faciliten la investigación de los casos de corrupción.
  - Modernizar los órganos de control: (i) fortalecer y focalizar la función preventiva en la Procuraduría General, (ii) promover el desarrollo de enfoques, metodologías y herramientas técnicas y jurídicas en la Contraloría General, (iii) ampliar coberturas, simplificar los sistemas de información y fortalecer el sistema sancionatorio de la Auditoría General, y (iv) fortalecer el Sistema Nacional de Control Fiscal.
- *Participación ciudadana y capital social:*
  - Fomentar el Sistema Nacional de Planeación e impulsar la presupuestación participativa: (i) impulsar la compatibilidad de los planes de desarrollo de distinto nivel territorial, (ii) incentivar la priorización de proyectos con arreglo a los presupuestos de la nación, los departamentos y los municipios por parte de las comunidades, (iii) otorgar un rol de mayor relevancia al Consejo Nacional de Planeación y a los Consejos Territoriales de Planeación en el diseño, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, y las tareas vinculadas con la gestión del desarrollo.
  - Diseñar e implementar las Políticas de: (i) Mecanismos, Canales e Instancias de Participación Ciudadana, (ii) Fortalecimiento a Expresiones Asociativas de la Sociedad Civil, y (iii) Cultura Ciudadana.

## **8. Relevancia internacional**

Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos asumir el liderazgo que nos corresponde. Hay que “saberse globalizar” y no simplemente “dejarse globalizar”. Para ello pondremos en marcha una política exterior moderna que mire hacia el futuro, con una estrategia diplomática que multiplique y haga más eficaz la presencia de Colombia en los organismos multilaterales y profundice las relaciones bilaterales.<sup>7</sup>

En los últimos años, la posición e importancia de Colombia en los escenarios globales se ha fortalecido y el país ha pasado a ocupar un lugar de mayor relevancia en la comunidad

---

<sup>7</sup> Con base en el discurso de posesión del Presidente Juan Manuel Santos (7 de agosto de 2010).

internacional. Lo anterior, reflejado en: (i) la consolidación de nuevas alianzas estratégicas, (ii) la negociación, firma y entrada en vigencia de tratados de libre comercio, (iii) catorce posiciones del país en organismos internacionales de gran importancia, y (iv) dieciséis programas de cooperación internacional consolidados.

A pesar de estos avances, en términos económicos y comerciales, Colombia es todavía una economía cerrada. A modo ilustrativo, se encuentra que mientras la suma del PIB de los países con los cuales Colombia tiene acuerdos comerciales es cercana a US\$3,2 billones, en Chile o México esta cifra es superior a US\$35 billones. Adicionalmente, los niveles de aranceles de la economía colombiana siguen siendo altos (8,2%) en comparación con países como Perú y Costa Rica (5,4%), o Chile (6%). Así mismo, encontramos que en 2009 la participación de las exportaciones de Colombia hacia sus tres primeros destinos fue de 56%, frente a 31% en Brasil, 34% en Argentina, 36% en Chile y 42% en Perú.

Ahora bien, la política exterior no se centra exclusivamente en las relaciones económicas y comerciales. Por lo contrario, abarca un espectro mucho más amplio que incluye adicionalmente dimensiones políticas, ambientales, laborales y de seguridad. Una de estas dimensiones críticas es la política migratoria, en la cual el país ha logrado algunos avances importantes en los últimos años: entre 2005 y 2010 se instalaron 284 consulados móviles y se diseñó la política integral migratoria con la participación de 11 entidades del Estado. No obstante estos avances, la información sobre este segmento de la población que ha crecido considerablemente en los últimos años y que actualmente representa cerca del 10% de la población total del país, es aún insuficiente.

Una dimensión de trascendental importancia en la política internacional es el desarrollo de fronteras. Las fronteras, tanto terrestres como marítimas, son una importante fuente de desarrollo e integración para el país. Colombia cuenta con fronteras marítimas y terrestres con once países. En éstas, se identifican ejes comerciales estratégicos así como zonas ambientales de gran importancia. Los principales desafíos del desarrollo fronterizo de Colombia son: (i) la falta de una visión estratégica de fronteras, (ii) la precaria integración física con el interior del país y los países vecinos, (iii) la debilidad institucional de las entidades territoriales fronterizas, y (iv) la creciente problemática de narcotráfico, tráfico ilegal de armas y violencia.

Algunos lineamientos estratégicos para potenciar el posicionamiento y la inserción internacional de Colombia son:

- *Inserción productiva a los mercados internacionales:*
  - Continuar la negociación, implementación y administración de acuerdos comerciales internacionales, priorizando socios estratégicos y realizando los ajustes institucionales y normativos necesarios.
  - Promover la inversión en el país a través de: (i) la negociación de Acuerdos Internacionales de Inversión y (ii) el ajuste a incentivos actuales a la inversión como las zonas francas o los contratos de estabilidad jurídica.
  - Facilitar el comercio: (i) continuar con las políticas para agilizar los procedimientos de comercio exterior, (ii) facilitar el acceso a la información sobre reglamentos técnicos, (iii) continuar y mejorar la implementación de la

Ventanilla Única de Comercio Exterior, y (iv) implementar un sistema de registro de comercio exterior para servicios.

- *Política internacional:*
  - Afianzar los vínculos económicos, sociales, culturales y políticos con los países vecinos: diversificar la agenda con socios tradicionales y profundizarlos con algunos países como Perú, Chile y México, y ampliar la participación del país en UNASUR, en el proyecto Mesoamérica, en el ARCO del Pacífico, y en la Comunidad de Estados latinoamericanos y Caribeños.
  - Desarrollar una estrategia de inserción en el Asia Pacífico, profundizando: (i) el diálogo político, (ii) la participación activa y constructiva de Colombia en los foros de esta región, (iii) las relaciones económicas y culturales, y (iv) los intercambios educativos.
  - Difundir y obtener respaldo a las iniciativas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, desde organismos internacionales.
  - Diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales: ingresar en la OCDE y el APEC; y profundizar las relaciones con el Oriente, los BRIC<sup>8</sup>, y los CIVETS a través de la apertura de nuevas embajadas y oficinas comerciales, entre otros.
  - Fortalecer y diversificar la cooperación internacional a través de: (i) asistencia oficial al desarrollo, (ii) cooperación técnica, (iii) alianzas público privadas, (iv) cooperación descentralizada, y (v) cooperación financiera.
  - Continuar la estrategia de Cooperación Sur – Sur y diseñar estrategias de cooperación para África y la región de Asia Pacífico.
  - Defender los intereses colombianos en las cortes internacionales y ante organismos convencionales.
  - Impulsar la política migratoria y fortalecer el servicio consular.
- *Políticas de Desarrollo fronterizo:*
  - Promover el desarrollo e integración fronteriza y garantizar la seguridad fronteriza y la soberanía nacional: (i) establecer una visión estratégica integral y compartida entre nación y territorio, (ii) focalizar recursos para el desarrollo de estrategias diferenciadas por frontera, (iii) diseñar e implementar el programa de generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial en las entidades territoriales fronterizas, y (iii) promover proyectos de cooperación fronteriza en educación, salud, y agua potable, entre otros.

## **9. Apoyos transversales al desarrollo regional**

El objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 es dar un gran salto al desarrollo que se traduzca en la consolidación de la paz, la generación de empleo de calidad y la disminución de la pobreza. Si bien este es un reto de carácter nacional, inevitablemente requiere, para su realización, un dimensionamiento regional en cuanto a su visión, diagnóstico, comprensión y ejecución.

---

<sup>8</sup> BRIC: Brasil, Rusia, India y China.

Como se evidencia en el segundo capítulo del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Colombia es un país con grandes desigualdades regionales, reflejadas en brechas sociales y económicas entre los departamentos y al interior de los mismos. En este sentido, así como existen disparidades económicas y sociales regionales, existe también gran heterogeneidad en las capacidades institucionales. A modo de ejemplo, en el índice de gestión de los gobiernos municipales<sup>9</sup>, Bogotá, Cundinamarca y Quindío promedian más de 70 sobre 100, mientras Amazonas, Córdoba, Bolívar y Vichada promedian menos de 40. Este resultado es especialmente dicente si se tiene en cuenta que los Gobiernos territoriales ejecutan más del 50% del recaudo tributario del país.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales de los entes territoriales enfrenta grandes desafíos tales como: (i) la relación dispersa entre la Nación y los departamentos y municipios, (ii) la asignación homogénea de competencias, responsabilidad y recursos, (iii) la asistencia técnica desarticulada, fragmentada y no diferenciada por territorio, (iv) la duplicidad y desarticulación de esfuerzos de gestión y presupuestales, y (v) la debilidad de las alianzas público – privadas en las regiones.

Por otra parte, así cómo existen grandes disparidades sociales e institucionales entre las regiones del país, existen también fuertes diferencias económicas entre las mismas. Es evidente, por ejemplo, que las vocaciones y capacidades productivas de la altillanura son muy diferentes a las de la zona andina o de las áreas costeras. Esto explica que las apuestas productivas locales varíen considerablemente entre regiones.

Una apuesta productiva que es común en todos los planes regionales de competitividad de los departamentos del país y que tiene el potencial de convertirse en un gran motor de desarrollo regional es el turismo. Para desarrollar el potencial del turismo en todo el territorio, es necesario sobrepasar algunas limitaciones del sector como son: (i) baja capacidad institucional local para la formulación y ejecución de planes de desarrollo turístico, (ii) poca oferta de productos turísticos de acuerdo a las vocaciones locales o regionales, (iii) baja calidad de servicios, poca calificación de personal y reducida disponibilidad de personal bilingüe, y (iv) insuficiente y baja calidad de la infraestructura soporte para el turismo.

Las políticas de desarrollo productivo regional se deben complementar con estrategias para el desarrollo urbano y la generación de complementariedades productivas entre las ciudades y las áreas rurales aledañas o cercanas. Se estima que las actividades en los centros urbanos han aportado en los últimos 40 años, en promedio, más del 50% del crecimiento del PIB Nacional. Adicionalmente, la población urbana entre los periodos censales de 1951 y 2005 pasó de 4,4 a 31,9 millones de habitantes, con un salto en la participación total del 39% al 74%.

Las ciudades o áreas metropolitanas de Colombia presentan, en general desafíos como: (i) baja densidad económica en comparación con las densidades de población observadas, (ii) fuertes

---

<sup>9</sup> Evaluación del desempeño integral que mide la capacidad de gestión de las administraciones locales: Sobresaliente (mayor o igual a 80), Satisfactorio (menos a 80 y mayor o igual a 70), Medio (menor a 70 y mayor o igual a 60), Bajo (menor a 60 y mayor o igual a 40), y Crítico (menor a 40).

divisiones al interior de las ciudades, reflejadas, por ejemplo, en asentamientos precarios en la periferia urbana, (iii) falta de herramientas que permitan articular el ordenamiento urbano y la movilidad con sus entornos regionales, y (iv) carencia de sistemas de información e indicadores que midan la gestión.

Por otra parte, dadas las enormes secuelas del conflicto armado sobre el desarrollo del país, un análisis regional para el caso colombiano no puede excluir el progreso económico y social de las zonas más afectadas por la violencia, denominadas zonas de consolidación. Estas son zonas que requieren especial atención en: (i) la consolidación de la seguridad, (ii) el acceso a la justicia, (iii) el desarrollo económico y social, (iv) la erradicación de cultivos ilícitos, (v) el desarrollo de infraestructura y conectividad, (vi) el ordenamiento territorial, (vii) la protección de los derechos de propiedad, y (viii) el establecimiento de esquemas de seguimiento y evaluación.

Algunos lineamientos estratégicos para fortalecer los apoyos al desarrollo regional son:

- *Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio*
  - Diseñar un programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales en las entidades territoriales e iniciar su implementación.
  - Ordenamiento y desarrollo territorial: (i) fortalecer el nivel departamental para la promoción del desarrollo y como eje articulador del Estado, (ii) fortalecer el marco legal para promover dinámicas flexibles de ordenamiento territorial, (iii) diseñar esquemas de incentivos para procesos asociativos de gestión urbano-regional, (iv) institucionalizar mecanismos de coordinación y concertación como los “Contratos Plan”<sup>10</sup>, y (v) fortalecer el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad.
  - Descentralización: (i) preparar un proyecto para establecer gradualmente competencias diferenciadas y flexibles entre niveles de gobierno, (ii) unificar, articular y modernizar las normas para el buen gobierno territorial (iii) incrementar la tarifa mínima legal del impuesto predial en los municipios, (iv) fortalecer al IGAC técnica y presupuestalmente para ampliar su capacidad de actualización catastral, (v) desarrollar programas para mejorar la gestión financiera territorial, (vi) reducir la inflexibilidad presupuestal de las entidades territoriales en el Sistema General de Participaciones, (vii) unificar los procesos de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del SGP y de Regalías, (viii) consolidar un sistema único de reporte de información de las entidades territoriales a la Nación, y (ix) consolidar los instrumentos para medir y divulgar los resultados de la descentralización, entre otros.
- *Consolidación del sistema de ciudades:*
  - Establecer una política de largo plazo para consolidar el sistema de ciudades: (i) caracterizar el sistema de ciudades, (ii) fortalecer las líneas de investigación

---

<sup>10</sup>Contratos Plan: Contratos de acción pública entre la Nación y los territorios para la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial, con el fin de que los planes de desarrollo departamentales y municipales se integren con los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo a partir de la aplicación de los principios de subsidiaridad, complementariedad, coordinación y concurrencia.

- en temas urbano – regionales, (iii) desarrollar estrategias para aumentar la conectividad, y (iv) diseñar e implementar un esquema institucional para el sistema de ciudades, entre otros.
  - Fortalecer el Buen Gobierno en la Gestión Urbana: (i) apoyar procesos de armonización a nivel regional de los diferentes instrumentos tributarios, (ii) definir esquemas de financiación y compensación para proyectos de impacto regional, y (iii) ajustar el esquema de las áreas metropolitanas.
- *Turismo como motor de desarrollo regional:*
  - Elaborar reglamentos técnicos para actividades de turismo de aventura, y revisar y modificar el sistema de evaluación y certificación de hoteles.
  - Negociar la declaratoria de “cielos abiertos” con países de interés para Colombia.
  - Desarrollar y consolidar programas para la certificación de competencias laborales en idiomas, y en servicio, operación y diseño de productos de turismo.
  - Generar incentivos para el desarrollo de infraestructura turística: (i) establecer mecanismos para promover la construcción, remodelación y ampliación de la planta hotelera, (ii) extender el Plan Vallejo para servicios turísticos que realicen exportaciones, y (iii) cofinanciar proyectos estratégicos de infraestructura turística.
  - Incluir el turismo de naturaleza en el Programa de Transformación Productiva.
- *Planes de consolidación territorial:*
  - Adoptar el Plan Nacional de Consolidación Territorial como de alta prioridad en todos sus componentes: (i) Seguridad para la consolidación (ej. complementariedad de roles y misiones entre la Policía y las Fuerzas Militares); (ii) Acceso a la justicia (ej. cobertura del aparato judicial y de Organismos de Control), (iii) Desarrollo Social (ej. cobertura y calidad de educación, salud y seguridad social integral), (iv) Desarrollo económico (ej. fomento a procesos productivos, fortalecimiento de la asociatividad, acceso a crédito y mercados), (v) Erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo, (vi) Infraestructura y conectividad (ej. red terciaria de carreteras, vías fluviales, vías intermunicipales, y uso y difusión de las TIC), (vii) Ordenamiento territorial y derechos de propiedad (ej. titulación y clarificación de los derechos de propiedad, restitución de tierras), (viii) Gobernabilidad (ej. mejoramiento de capacidades y competencias técnicas y administrativas, y capital social y cultura ciudadana), (ix) Sistema de seguimiento y evaluación.

## **10. Consistencia del Plan Nacional de Desarrollo**

La prosperidad para todos hace referencia al desafío de generar empleo, reducir la pobreza y brindar seguridad a todos los colombianos. Este es el gran sueño que se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y es la dirección hacia la cual apuntan las políticas incluidas en el mismo. Ahora bien, el verdadero desafío es hacer este sueño realidad, lo cual implica aterrizar los lineamientos y las metas a las realidades del país. Es decir, reconocer la naturaleza de nuestra estructura productiva, y de nuestra riqueza natural y humana, e identificar las



limitaciones financieras y de entorno existentes. En este ejercicio, resaltan grandes desafíos del desarrollo como son aprovechar la transición demográfica, identificar e impulsar los factores que determinan el crecimiento económico, y desarrollar las estrategias de crecimiento bajo los lineamientos de una política macroeconómica responsable y consistente.

#### *La transición demográfica de Colombia, sus desafíos y relaciones con el crecimiento económico*

Al analizar el crecimiento económico del país, no se puede dejar de lado la dimensión demográfica. La dinámica de la demografía está determinada por tres componentes básicos: la fecundidad, la mortalidad y la migración. En los últimos 35 años, en Colombia se han reducido las tasas de fecundidad, se han disminuido las tasas de mortalidad infantil, se ha incrementado la esperanza de vida de la población y ha aumentado de manera ascendente la diferencia entre los flujos de emigración e inmigración. Esta tendencia demográfica se ha traducido en una pérdida relativa de participación de la población infantil y una transición hacia una mayor participación de la población joven y adulta.

A modo ilustrativo, mientras en 1985 los dos quintiles de edad con mayor participación en la población total fueron, en su orden, de 0 a 5 años y de 5 a 10 años; en 2015, estos rangos se espera que sean, respectivamente, de 15 a 20 años y de 20 a 25 años. Lo anterior implica que los jóvenes -quienes apenas están ingresando al mercado laboral y quienes cuentan con las mejores perspectivas de potenciar el crecimiento de la productividad- tendrán el peso más alto en la población. Este fenómeno constituye el comienzo de un período denominado bono demográfico, que hace referencia a la etapa de mayor participación de la población en edad de trabajar, es decir, de la población que más aporta a la productividad de la economía y que más incide sobre el crecimiento económico del país.

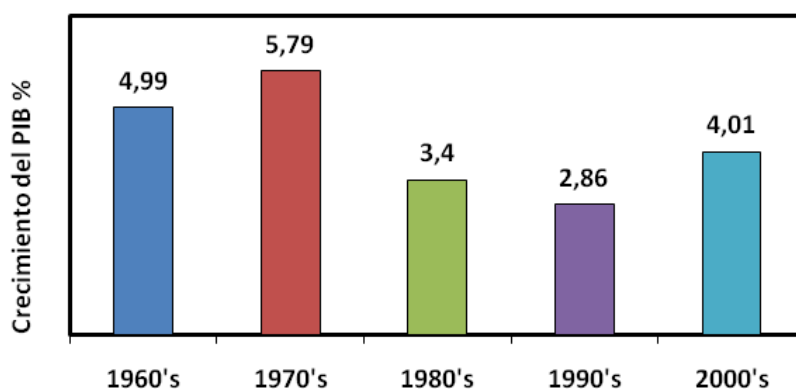
El país enfrenta, por tanto, unas oportunidades que no puede dejar pasar. En especial, la oportunidad de aprovechar el potencial de los jóvenes como motores del crecimiento de la productividad para las próximas décadas. En este sentido, resalta la importancia de desarrollar estrategias en temas como: la implementación de políticas de empleo para jóvenes, la consolidación de un sistema de educación universitaria, técnica y tecnológica pertinente y de calidad, el desarrollo de programas de emprendimiento para jóvenes, y el fortalecimiento de las políticas de innovación y adaptación de nuevas tecnologías, entre otras.

Ahora bien, con el paso del bono demográfico y en la medida que continúan las tendencias de reducción de la fecundidad y aumento de la esperanza de vida, las oportunidades del bono demográfico pasan a convertirse en retos. A medida que la participación de los adultos mayores aumenta, aumenta también, entre otros, los desafíos en materia de acceso, sostenibilidad y calidad de los sistemas de salud y pensiones.

#### *Los factores de crecimiento económico*

El crecimiento de Colombia en las últimas décadas ha sido bajo: su promedio en los últimos 30 años es menor a 3,5% anual. En los 90's el crecimiento promedio de la economía fue inferior a 3% y en la década siguiente, ésta escasamente superó el 4% (ver figura 3). En comparación con países en desarrollo de Asia y Europa del Este, estas cifras son escasas, y han sido insuficientes para realmente generar impactos sociales estructurales de largo alcance.

**Figura 3: Crecimiento del PIB 1960-2009 (promedio por décadas)**



Fuente: DANE, cálculos propios.

Los principales elementos que afectan el crecimiento económico son: el costo del uso del capital<sup>11</sup>, el factor trabajo, la productividad de los factores, y la productividad del sector servicios que emplea cerca del 60% de los trabajadores del país.

El costo del uso del capital en Colombia se ha reducido significativamente en las últimas décadas, como resultado de la disminución en las tasas de interés y, en menor medida, de la política tributaria orientada a la reducción de las tasas efectivas. La disminución del costo del uso del capital, sumada a la estabilidad macroeconómica y la política tributaria recientes, han permitido recuperar las tasas de inversión de la economía colombiana a niveles cercanos a 25%.

El costo del factor trabajo, por su parte, ha aumentado sistemáticamente en los últimos años, principalmente por causa del incremento en los costos laborales no salariales. Este sobrecosto no salarial se estima en alrededor de un 60% adicional al salario básico del trabajador y se compone primordialmente de las cargas parafiscales y las prestaciones sociales. Cálculos recientes muestran que a comienzos de la década de los noventa, usar capital era en promedio dos veces más costoso que usar trabajo, mientras que a finales de la última década esta relación se revirtió.

La productividad de los factores es quizás el componente que mejor explica las diferencias que existen en el crecimiento y el ingreso por habitante de los países. En el caso de Colombia, y en general de América Latina, el crecimiento de la productividad factorial ha sido históricamente bajo. Entre 1990 y 2009, el crecimiento acumulado de la productividad de América Latina fue 20% inferior al crecimiento de la productividad de Estados Unidos. En el caso colombiano, la productividad total factorial decreció a una tasa de 0,2% en los 90, y se recuperó a una tasa positiva de 1,4% en la pasada década.

<sup>11</sup> Costo del Uso del Capital se define como el costo en el que se incurre por utilizar una unidad de capital físico en un período determinado de tiempo. En este sentido, refleja el precio de los bienes de capital el cual es influenciado por la tasa de interés, su tasa de depreciación, así como los impuestos y subsidios a que son sujetas las inversiones en activos productivos.

La productividad del sector servicios, por su parte, al ser un componente de gran importancia en el producto total y en el empleo, tiene un impacto potencialmente alto sobre el crecimiento económico del país. Se encuentra que la productividad del sector servicios creció a una tasa promedio anual de 0,37% en el período 1998-2008, con un estancamiento entre 2006 y 2008; período en el cual este sector creció a tan solo 0,01% anual.

En síntesis, un panorama muy general del crecimiento de la economía colombiana en los últimos años arroja el siguiente resultado: tasas de crecimiento históricamente bajas, reducido incremento de la productividad factorial, altos costos del factor trabajo, baja productividad del sector servicios y reducción en el costo del uso del capital en relación con el costo del trabajo, lo cual ha permitido aumentar la tasa de inversión a niveles similares a los de hace quince años.

De seguir en esta tendencia, alcanzaríamos al final del cuatrienio un crecimiento promedio de 4,5% anual y una tasa de desempleo de cerca de 10,5%. Ahora bien, la gran apuesta del Plan Nacional de Desarrollo es cambiar la tendencia e iniciar una nueva etapa en la historia económica del país que se caracterice por tasas de crecimiento altas, bajo desempleo y alta productividad.

Uno de los principales mecanismos para alcanzar este objetivo es a través de las locomotoras de crecimiento y sus encadenamientos productivos con los demás sectores de la economía. Las cinco locomotoras de crecimiento, especialmente a través de la innovación que genera aumentos de productividad de manera transversal en todos los sectores económicos, se estima que llevarán al país, al final del cuatrienio, a un crecimiento económico de 6,2%, un crecimiento de la productividad total de los factores de 1,6% y una tasa de inversión de 30% (ver tabla 1).

**Tabla 1: Impacto macroeconómico de las locomotoras\***

	<b>Crecimiento de la PTF</b>	<b>Tasa de Desempleo***</b>	<b>Tasa de Inversión</b>	<b>Tasa de Crecimiento</b>
<b>Escenario base</b>	0,7	10,5	27,0	4,5
<b>Minería</b>	0,9	10,3	28,0	4,8
<b>Vivienda</b>	1,1	9,8	29,0	5,2
<b>Agropecuario</b>	1,1	9,7	29,2	5,3
<b>Infraestructura</b>	1,2	9,4	29,5	5,6
<b>Innovación</b>	1,6	9,0	30,1	6,2

Fuente: DANE – DNP (DEE)

\* Los impactos de las locomotoras fueron calculados a partir del Modelo de Equilibrio General Computable MACEPES (Modelo de Análisis de Choques Exógenos y de Protección Social), y luego fueron simulados en una función de producción Cobb-Douglas, para establecer el comportamiento de la Productividad Total de los Factores (PTF).

\*\*Corresponde al crecimiento del PIB potencial

\*\*\*Asume una tasa de crecimiento del empleo del 2,9% y un crecimiento de la PEA del 2,0%

Este mayor dinamismo económico se traduciría en una reducción del desempleo a cifras cercanas a 9% -es decir se generarían cerca de 2.435.000 empleos- y en una disminución de cerca de 5 puntos porcentuales en el índice de informalidad laboral. Lo anterior, entre otros, permitirá una reducción durante el cuatrienio de la tasa de pobreza de 45,5% a 38% y de la

tasa de indigencia de 16.4% a 10.8%. Sin embargo por efectos de las políticas de gasto público en mayor atención a la población desplazada y en general a la población en condiciones de extrema pobreza, la meta se reduce a 9,5 en el año 2014.

Según los modelos presentados en la tabla 1, se proyecta un crecimiento al final del cuatrienio de 1,7 puntos porcentuales adicionales al crecimiento potencial de la economía. No obstante, para efectos de la programación macroeconómica, se tuvo en cuenta el crecimiento potencial de 4,5% como una postura responsable en el manejo fiscal y para mantener consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente. Los gastos adicionales incorporados en el Plan Plurianual de Inversiones por efecto del mayor crecimiento del PIB solo podrán ser incorporados en el Presupuesto General de la Nación, en la medida en que se materialice dicho crecimiento o se efectúe una priorización de la inversión de cada vigencia, respetando la senda de balance fiscal establecida por el Gobierno Nacional.

La consistencia macroeconómica del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se fundamenta en: (i) mayor disciplina fiscal, (ii) incremento del ahorro público como resultado, entre otros, de las grandes reformas del gobierno en la materia, y (iii) intervenciones en el mercado cambiario sin renunciar al modelo de inflación objetivo y el régimen de tipo de cambio flexible.

En relación con el segundo punto del párrafo anterior, amerita resaltar la importancia de las principales reformas que está adelantando el gobierno y que sustentan la política fiscal del cuatrienio y su consistencia con los lineamientos presentados en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Entre éstas, se incluyen: (i) la regla fiscal, (ii) la reforma al régimen de regalías, (iii) la Ley de Primer Empleo, (iv) la modernización de la Dian para elevar el recaudo y reducir la evasión, (v) la racionalización de beneficios y contribuciones, (vi) las reformas adoptadas para enfrentar los efectos de la ola invernal, y (vii) los ajustes tributarios relacionados con la eliminación progresiva del beneficio del 30% por concepto de la reinversión de utilidades en activos fijos, y la eliminación de la sobretasa de energía eléctrica para la industria, entre otros.

Así mismo, en el ámbito fiscal sobresalen: (i) las acciones para mejorar el manejo de la deuda pública, (ii) las reglas de optimización de la administración de los activos de la nación, (iii) las estrategias para potenciar la eficiencia en el manejo del riesgo y (iv) la administración eficiente de los recursos del presupuesto nacional.

La agregación de todo lo anterior, se traduciría en: (i) un déficit del sector público consolidado que pasaría de 3,5% del PIB en 2010 a 0,6% en 2014<sup>12</sup>, (ii) una reducción del déficit del Gobierno Nacional Central de 4,2% del PIB en 2010 a 2,4% en 2014, y (iii) una disminución de la Deuda Neta del Gobierno Nacional Central a 38,7% del PIB en 2014 y a 27,1% en 2021.

### **11. Plan Plurianual de Inversiones (pendiente)**

El Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para el período comprendido entre 2011 y 2014 recoge la estimación de los recursos involucrados en la implementación de los pilares, objetivos y estrategias descritos en este Plan de Desarrollo. El PPI asciende a \$564 billones de pesos de

---

<sup>12</sup> Este cálculo no contabiliza el costo de la emergencia invernal, que asciende a 0,4% del PIB en 2011, 0,3% en 2012, 0,3% en 2013, y 0,4% en 2014.

2010, resultado de una estimación de esfuerzos mancomunados de diversas fuentes para el logro de la Prosperidad para todos los colombianos.

Adicional a las inversiones inicialmente estimadas para el Plan de Desarrollo 2010-2014, se incluyen costos adicionales derivados de la emergencia invernal establecida mediante los Decretos 4579 y 4580 del 7 de diciembre de 2010. Dentro del objetivo de Sostenibilidad Ambiental y prevención del riesgo, en la estrategia de Respuesta a la Ola invernal, se incluyen las estimaciones que hasta la fecha, y con la información disponible, el Gobierno Nacional ha elaborado sobre el impacto presupuestal de la emergencia. Este estimativo, cabe resaltar, está sujeto a revisiones y actualizaciones conforme aumente la información disponible sobre la magnitud exacta de los daños causados por la ola invernal.

Las fuentes que financian el PPI para el período son<sup>13</sup>:

1. El Presupuesto General de la Nación con \$294 billones de 2010 (52% del total del PPI). Estos recursos están representados por aquellos del presupuesto de inversión que ascienden a \$195 billones (35% del total), el Sistema General de Participaciones con \$99.4 billones (18%) y recursos de funcionamiento (gastos de personal y generales) asociados a los sectores de Seguridad y los gastos de personal del Sector Justicia por \$65 billones (11%). Vale la pena mencionar que dentro de los recursos del presupuesto de inversión se incluyen los asociados a la venta de activos de la Nación para la financiación de la emergencia invernal, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4820 de 2010.
2. Los presupuestos del sector descentralizado nacional, que ascienden a \$6,4 billones (1%), en los que se destacan las empresas de energía eléctrica, las corporaciones autónomas regionales y las entidades prestadoras de salud.
3. Las entidades territoriales, con un monto estimado \$35,7 billones (6%), como cofinanciadoras de algunas de las estrategias propuestas en este PND como Vivienda y Ciudades Amables, Sostenibilidad Ambiental y Gestión del Riesgo, Política para la Población Desplazada, Cultura, Deporte, y Estrategia contra la Pobreza Extrema. Asimismo, se incluyen las estimaciones basadas en las disposiciones del proyecto de acto legislativo 123/C, 13/S de agosto 31 de 2010, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, correspondiente al 10% de las regalías asignadas a Ciencia, Tecnología e Innovación.
4. El sector privado con una inversión que asciende a \$228 billones (40%). Entre estas inversiones se destacan las correspondientes a las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo, principalmente para: la formalización minera y expansión energética (\$93.4 billones), vivienda y ciudades amables (\$73.3 billones) y para infraestructura de transporte (\$16 billones).

En términos de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, los recursos del PPI se distribuyen en un 47% para el pilar de Crecimiento Sostenible y

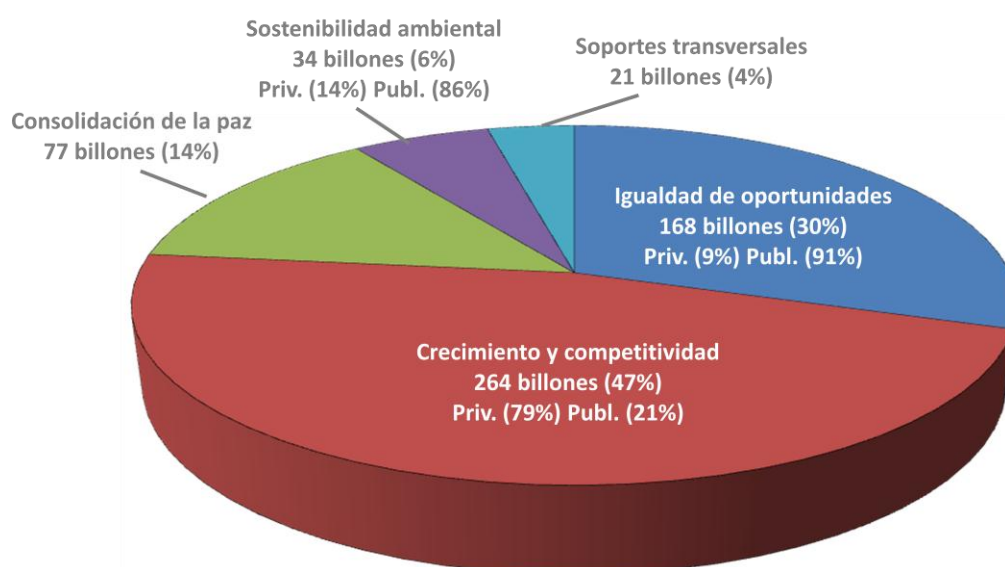
---

<sup>13</sup> Todos los valores aquí incluidos están en precios constantes de 2010.

Competitividad, un 30% para el de Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social, un 14% para el de Consolidación de la Paz, un 6% para la sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo (en que se incluye la respuesta del Gobierno Nacional a la ola invernal) y un 4% para el pilar de Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática (en el que se incluye Buen Gobierno, Relevancia Internacional y Apoyos transversales al desarrollo regional).

Por otro lado, como se evidencia en la figura 4, es claro que el esfuerzo público (nacional y territorial) se concentra en el pilar de Igualdad de Oportunidades, mientras que el esfuerzo privado, en el de Crecimiento y Competitividad.

**Figura 4: Plan Plurianual de Inversiones (Billones de pesos)**



En cuanto a la emergencia invernal, el esquema diseñado para brindar ayuda inmediata a la población más afectada, reconstruir los daños en infraestructura causados por el invierno y atenuar riesgos futuros asociados a la misma, se discrimina de acuerdo a cada una de las tres fases de atención descritas en el capítulo correspondiente.

La estimación de recursos asociados a la ola invernal para el período 2011-2014, a la fecha, asciende a \$25,8 billones, a precios constantes de 2010. Estos se distribuyen de la siguiente manera: en atención humanitaria de la emergencia \$1,2 billones, en rehabilitación \$5,4 billones, y en prevención y mitigación de riesgos \$19,1 billones.

Teniendo en cuenta la importancia que tiene para el Gobierno Nacional el plan para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos de la ola invernal, la inclusión de este monto dentro de las estimaciones del PPI, requirió la refocalización de algunos gastos ya incorporados en los presupuestos indicativos de las entidades públicas del orden nacional y la obtención de recursos adicionales para financiar nuevas iniciativas de gasto, los cuales se encuentran soportados en los ajustes adelantados a través de los Decretos Legislativos expedidos al amparo de los estados de emergencia económica, social y ecológica declarados en los Decretos 4580 de 2010 y 020 de 2011. De esta manera, el Plan de Inversiones, incluyendo las

fuentes de recursos y gastos asociados a la ola invernal, es consistente con la senda de crecimiento económico proyectada y los objetivos de sostenibilidad fiscal para el cuatrienio.

## 12. Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

El esquema de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo está estructurado en tres niveles: en el primero, se establecen indicadores estratégicos mediante los cuales el Gobierno Nacional monitorea las prioridades del Plan en su conjunto; en el segundo nivel se fijan indicadores de programa que permiten monitorear el progreso de los sectores y las entidades en términos de la entrega de bienes y servicios a la sociedad; y en el tercer nivel, se establecen indicadores de gestión por medio de los cuales el Gobierno monitorea el desempeño de las entidades, su eficiencia administrativa y financiera, y su mejoramiento continuo.

Los resultados del seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo serán reportados en forma periódica a los Ministerios y Entidades sectoriales, al Consejo de Ministros, al Consejo Nacional de Planeación, y al Congreso de la República, con el fin de promover una cultura de rendición de cuentas de la administración pública y una cultura de gestión orientada a resultados.

Por su parte, la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo contempla la utilización de técnicas de evaluación de políticas públicas para medir los efectos e impactos de los programas y acciones del Gobierno sobre las distintas poblaciones atendidas o afectadas.

A continuación se presentan los principales indicadores y metas a considerar en cada uno de los pilares del PND. Estos indicadores estarán complementados con la batería de indicadores de programa y de gestión que cada uno de los sectores y entidades del gobierno nacional concertaran con el Departamento Nacional de Planeación.

**Tabla 2: Indicadores y Metas Estratégicas del Gobierno**

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
<b>Crecimiento sostenible y competitividad</b>				
PIB per cápita (USD\$)	\$ 5.139	USD\$ 6.250		\$ 20.000
Crecimiento económico (Tasa de crecimiento del PIB promedio del cuatrienio)	4,1%	6,2%	6,0%	
<b>A. Innovación para la prosperidad</b>				
Innovación (Inversión en ciencia, tecnología e innovación como porcentaje del PIB)	0,39%	0,70%	2,0%	
Exportaciones con valor agregado (Como porcentaje de exportaciones de bienes totales)	29,0%	40,0%		
<b>B. Competitividad y crecimiento de la productividad</b>				
Apertura de comercio (X+M / PIB)	33,0%	43,0%		
Informalidad laboral. Total Nacional (% informales sobre el total de ocupados)	61,1%	54,4%	33,0%	

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
Inversión Extranjera Directa (Millones de USD\$)	\$ 7.169,0	\$ 13.200,0		\$ 47.765,0
Exportaciones (Millones de USD\$-FOB-)	\$ 32.853	\$ 52.600	\$ 109.172	
Visitantes extranjeros (Personas)	2.494.000	4.000.000		
Conectividad				
a) Conexiones de internet de banda ancha (Millones)	2,2	8,8		
b) Mipymes conectadas a internet	7,0%	50,0%		
c) Hogares conectadas a internet	27,0%	50,0%		
Bancarización de la población adulta	57,3%	68,0%		
<b>C. Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo</b>				
Tasa de desempleo:				
a) Promedio nacional	12,0%	8,9%	5,0%	
b) Mayor ciudad / menor ciudad (24 ciudades)	2,19	1,7		
<i>Inversión privada en infraestructura de transporte, telecomunicaciones y minas y energía en el cuatrienio (Billones de Pesos Constantes 2010)</i>	\$112,7	\$126,7		
<i>1. Nuevos Sectores basados en la innovación <sup>(1)</sup></i>				
<i>2. Agricultura y desarrollo rural</i>				
Dinámica agropecuaria (Toneladas de producto)	30.588.362	36.283.568	48.581.239	
Hectáreas en plantaciones forestales comerciales	364.080	596.330	1.382.064	
<i>3. Infraestructura de transporte</i>				
Infraestructura para la competitividad (Kilómetros totales construidos de dobles calzadas - Red Concesionada)	1.050	2.000		
Red Férrea en Operación (Kilómetros de Red Férrea Concesionada)	906	2.000		
Kilómetros de mantenimiento rutinario de la red terciaria	0	50.000		
Kilómetros de canal navegable profundizados en el Río Magdalena	200	800		
<i>4. Desarrollo minero y expansión energética</i>				
Dinámica Minera - Producción de Carbón (Millones Tons/Año)	73,0	124,0		
Dinámica energética - Capacidad de Generación eléctrica (MW)	13.542	16.234		
Dinámica Petrolera - Producción de petróleo y gas (BPED)	990.600	1.420.000		
Capacidad de Transporte por oleoductos (Kbpd)	700	1.450		
Capacidad de transporte de gas natural (Mpcd)	1.100	1.375		
<i>5. Vivienda y ciudades amables</i>				
Dinámica de la construcción (Viviendas Iniciadas en el cuatrienio)	560.300	1.000.000	1.800.000	
Nueva población con servicio de saneamiento (millones de personas)	3,6	4,5	4,3	



Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
Ciudades con soluciones de movilidad urbana en operación	10	22	28	
<b>Igualdad de oportunidades para la prosperidad social</b>				
Pobreza y desigualdad				
a) Incidencia de pobreza por ingreso (LP)	45,5%	38%	20,0%	
b) Incidencia de Pobreza Multidimensional (IPM)	34,6%	22,4%		
c) Incidencia de pobreza extrema por ingreso (LI)	16,4%	9,5%		
d) Coeficiente GINI de ingreso	0,58	0,54		
Tasa de Mortalidad infantil ajustada (por cada mil nacidos -EEVV-DANE-2008)	20,6	17,15		
Metas de Desarrollo del Milenio (Indicadores adoptados alcanzados)	19/51	46/51		
<b>A. Política Integral de Desarrollo y Protección Social</b>				
<i>1. Primera infancia y niñez</i>				
Atención integral a Primera Infancia (Niños atendidos - Población Vulnerable)	566.429	1.200.000		
Niños con desnutrición crónica (porcentaje – ENSIN 2010)	13,2%	8,0%		
<i>2. Formación del Capital Humano</i>				
Cobertura bruta educativa				
a) Transición	90,7%	100,0%		
b) Media	79,3%	91,0%	100,0%	
c) Superior	35,3%	50,0%		
Calidad educativa Saber grado 11				
a) Estudiantes con desempeño alto lenguaje	27,10%	37,0%		
b) Estudiantes con desempeño alto matemáticas	27,27%	37,0%		
c) Incremento del nivel de desempeño de la población evaluada en la pruebas Saber 5to, y 9no. respecto a los resultados de 2009	0	25,0%		
<i>3. Acceso y calidad en Salud: Universal y Sostenible</i>				
Coberturas sistema general de seguridad social en salud				
a) Cobertura régimen subsidiado	90,2%	100,0%		
b) Afiliados régimen contributivo	18.116.769	19.593.047		
Calidad en Salud – Porcentaje de la población que percibe como bueno su estado de salud (ECV 2008)	79,0%	90,0%		
Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que han sido madres o están en embarazo	20,5%	<15%		
<b>B. Promoción Social</b>				
<i>1. Juntos contra la pobreza extrema</i>				
Familias que se gradúan de la Red de Superación para la Pobreza Extrema (cumplen condiciones de salida-cumplen con las condiciones para no ser pobres)	0	350.000		

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
extremos)				
<b>2. Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos</b>				
Tasa de desempleo juvenil (Jóvenes entre 14 y 26 años de edad)	21,6%	16,1%		
<b>3. Política para la población desplazada</b>				
Población acompañada para la superación de su situación de vulnerabilidad ocasionada por el desplazamiento (familias)	0	260.000		
<b>C. Fortalecimiento del Capital Social</b>				
Brecha en la tasa de desempleo entre hombre y mujeres	6,5p.p	3,2p.p		
<b>Consolidación de la Paz</b>				
<b>A. Seguridad –orden público y seguridad ciudadana-</b>				
Tasa de homicidios (Por cada cien mil habitantes)	34	28		
Desmovilizados individuales (personas)	11.751	6.000		
Inmovilización de insumos químicos (Toneladas)	34.540	50.000		
Tasa de hurto común (Por cada cien mil habitantes)	201	182		
<b>B. Justicia</b>				
Descongestión Judicial (Inventario de procesos judiciales en trámite)	2.350.000	1.250.000		
<b>C. Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional <sup>(2)</sup></b>				
<b>Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática</b>				
<b>A. Gestión Ambiental y del Riesgo de Desastre</b>				
Hectáreas incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas	12.601.817	15.601.817		
Hectáreas en reforestación con fines de protección (hectáreas en rehabilitación y recuperación)	310.000	400.000		
Capacidad técnica de entidades territoriales y CAR en gestión del riesgo (planes municipales para la gestión del riesgo de desastres formulados)	226	790		
Unidades ambientales creadas en los sectores de vivienda, infraestructura, agricultura y minería	0	4		
<b>B. Buen Gobierno y lucha contra la corrupción</b>				
Mejora en Índice de Transparencia internacional	3,5	4,0		
<b>C. Relevancia Internacional <sup>(3)</sup></b>				
Países beneficiados por Colombia a través de cooperación sur-sur	28	50		
<b>D. Apoyos transversales al desarrollo regional</b>				
Reducción de brechas regionales				
a) Municipios conectados a través de redes de fibra óptica	200	700		
Municipios atendidos y recuperados de ola invernal	0	755		

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
Convergencia Regional				
a) Desviación del Déficit de Vivienda Departamental	57,345	27,569		
Desempeño Integral Municipal				
a) Promedio	62,1%	64,5%		
b) Dispersión (Diferencia porcentual con respecto al promedio)	23,0%	21,0%		
Notas				
1/ Comparte los indicadores de innovación para la prosperidad				
2/ Comparte el indicador de Seguridad -orden público y seguridad ciudadana-				
3/ Los resultados de este objetivo se ven reflejados en las metas a alcanzar en el objetivo de competitividad y crecimiento de la productividad				