

### **3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad**

La estrategia de equidad consiste en lograr que los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de un conjunto básico de servicios sociales que, en el futuro, permitan que todos alcancen ingresos suficientes para llevar una vida digna. Se trata de superar el asistencialismo a través de políticas que incluyan dentro de su formulación apoyos condicionados, acompañamiento periódico y esquemas de graduación, y que permitan desarrollar habilidades para generar ingresos en el futuro. Por esta razón, se busca que todos los colombianos tengan acceso a educación de calidad, a una seguridad social equitativa y solidaria, al mercado laboral (promoviendo la formalización o apoyando el emprendimiento) y a mecanismos de promoción social efectivos. Es fundamental contar con un Sistema de Protección Social que contribuya a fortalecer el capital humano y el ingreso de los hogares, a mitigar y superar de manera efectiva situaciones de crisis y a asistir a las familias pobres. De esta manera, se pretende generar las condiciones necesarias para que cualquier habitante, sin importar su condición, pueda generar y proteger los activos que posibiliten su desarrollo personal y social. Bajo estas consideraciones el fortalecimiento del capital humano y social es el elemento central.

Entonces, el reto principal es la reducción de las brechas sociales y regionales, construyendo sobre lo ya logrado, lo cual requiere de intervenciones focalizadas en los grupos o regiones más rezagadas, sin perjuicio de alcanzar coberturas universales en salud y educación.

Las acciones propuestas van en línea con el contenido del Conpes Social 91 “Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015” y el documento Visión Colombia 2019 (capítulo “Cerrar las Brechas Sociales y Regionales”), documentos técnicos que definen compromisos del país a largo plazo en materia social y que evidencian la necesidad que los organismos ejecutores establezcan criterios de priorización de las inversiones hacia regiones y grupos específicos. Se da especial preponderancia a la implementación de la Red de Protección Social para la superación de la Extrema Pobreza creada con el Conpes Social 102.

Para lograr cerrar las brechas, primero deben existir ciertas condiciones mínimas y comunes a todas las políticas sociales: (1) aumentar la eficiencia del gasto social; (2) mejorar los procesos de focalización de los programas; (3) consolidar el Sistema de Protección Social; (4) desarrollar habilidades para que las familias puedan insertarse al mercado laboral (5) mejorar la eficacia y efectividad de los Programas para contribuir a la reducción de la pobreza y desigualdad.

Se debe partir de que las acciones están integradas en un sistema que abarca integralmente la atención a las familias e individuos (Sistema de Protección Social), y que esas acciones deben procurar un manejo adecuado del riesgo. Los criterios y mecanismos de focalización, de acuerdo a los objetivos de cada programa, deben orientar las intervenciones de acuerdo al nivel de atraso poblacional en el indicador que se quiere impactar. El resultado debe ser una mejor calidad de vida de las personas y familias, especialmente entre las poblaciones más pobres y vulnerables.

En el mismo sentido, se requiere tener claridad sobre las características de (1) las condiciones de vida de la población colombiana; (2) la dinámica y desempeño de las relaciones laborales; y (3) la inserción de las familias en el Sistema de Protección Social. Además, la dinámica demográfica del país se constituye en un elemento crucial de referencia para la orientación de las políticas con propósitos de equidad.

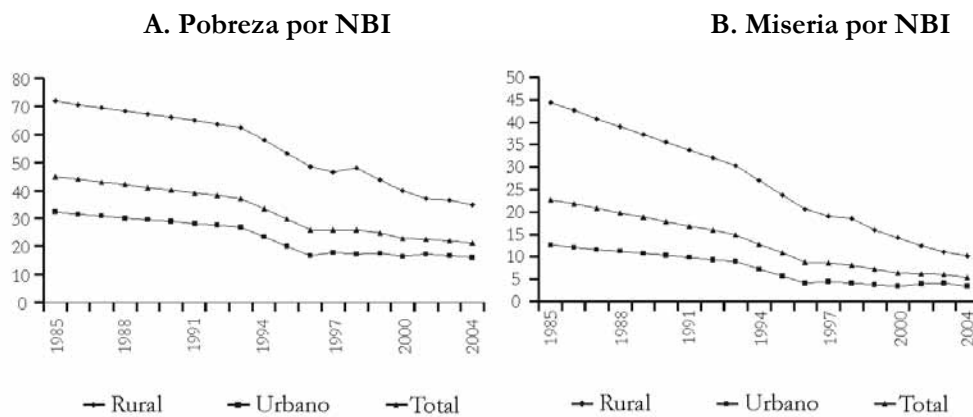
### 3.1 Pobreza y población vulnerable

Las condiciones de vida de la población están ligadas al desempeño de los diferentes sectores sociales. Por ejemplo, la educación y la salud fortalecen el capital humano necesario para la generación de ingresos, factor que a su vez determina el estado de pobreza de un hogar. La distribución del capital humano en la población determina la composición y salarios en el mercado laboral, lo cual determina en gran medida la distribución del ingreso. Por otra parte, dado que es a través del empleo que las personas generan la mayoría de sus ingresos, la coyuntura laboral tiene repercusiones fundamentales sobre la pobreza, como también sobre la distribución del ingreso. Otros sectores diferentes al social, como infraestructura, vivienda y servicios públicos, producen impactos sobre las condiciones de vida. Por ejemplo, una buena red de carreteras y un sistema de transporte público masivo eficiente facilitan el acceso de la población pobre al mercado laboral y a servicios sociales, mejorando su nivel de vida. Sin embargo, una premisa fundamental de este plan es que el crecimiento económico es precondición para la superación de la pobreza. Los elementos de estabilidad macroeconómica cumplen un papel fundamental dentro de la estrategia. A continuación se destacan algunos desarrollos importantes en cuanto a pobreza y distribución del ingreso:

#### 3.1.1 Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

La figura 3.1 muestra el porcentaje de personas con al menos una NBI. Este disminuyó a medida que mejoraron las características de vivienda, hacinamiento, cobertura en servicios básicos, escolaridad y tasa de dependencia. Entre 1985 y 2004, la población en situación de pobreza pasó del 45% al 21,1% y en situación de miseria del 22,8% al 5,3%. Aunque este índice no es muy sensible a la coyuntura económica, durante la crisis del final de los años 90 hubo un leve incremento en la pobreza y miseria medidas por NBI.

Figura 3.1: Índice NBI

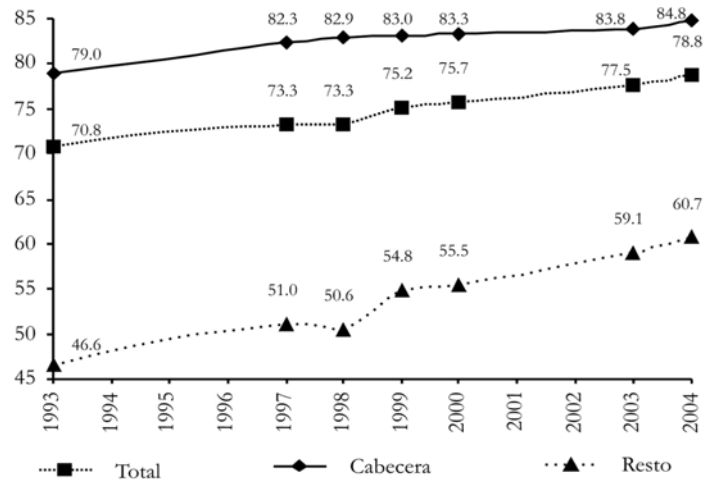


Fuente: cálculos DNP-DDS-GCV con base en: 1985 y 1993, Dane censos; 1996-2000 Dane-ENH; 2002-2004 Dane-ECH

### 3.1.2 Índice de Condiciones de Vida (ICV)

Como se observa en la figura 3.2 el ICV ha tenido una mejora continua, a pesar de la crisis económica de 1999. En 2004 el valor del ICV era de 79 (sobre 100), ubicando a Colombia como un país de desarrollo medio alto. No obstante, las diferencias entre zonas urbanas y rurales son importantes. Sin embargo, hay evidencia de que esta brecha se ha ido cerrando.

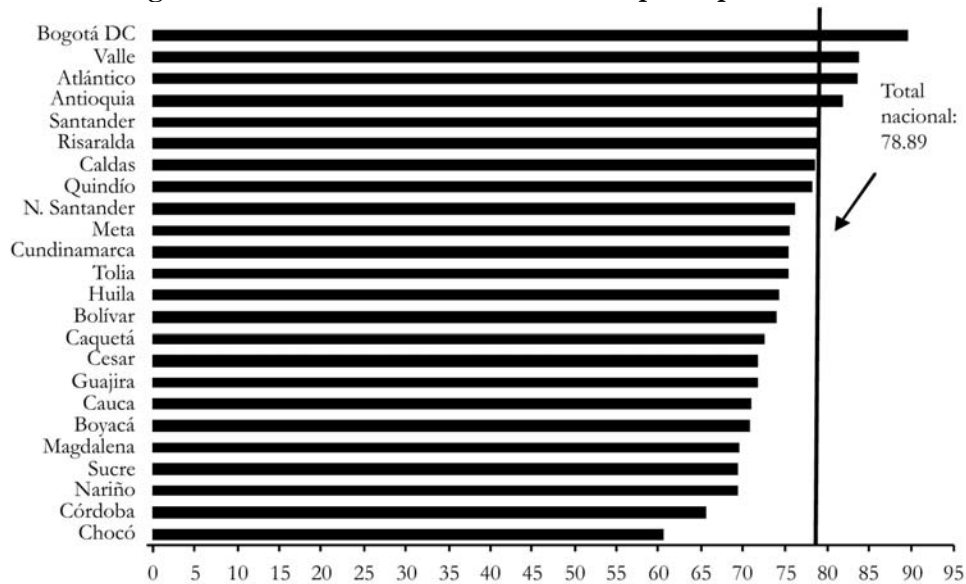
Figura 3.2: Índice de condiciones de vida



Fuente: Cálculos PNDH con base en DANE-ECH 2004.

El ICV muestra importantes disparidades entre regiones. En 2004, el ICV de Bogotá (el más alto) fue un 32% superior al del Chocó (el más bajo) (figura 3.3).

Figura 3.3: Índice de condiciones de vida por departamento

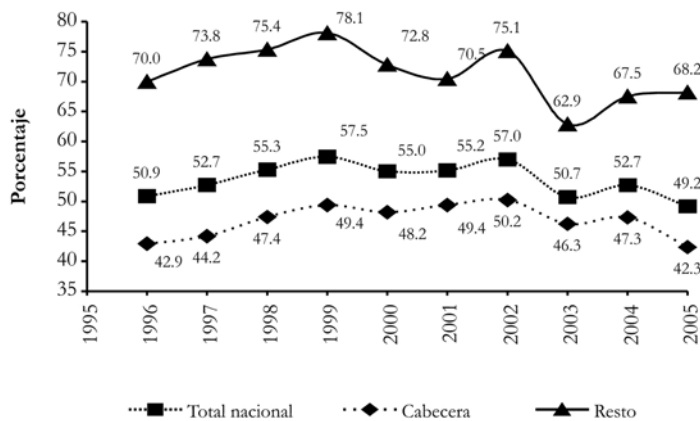


Fuente: Cálculos PNDH con base en DANE-ECH 2004.

### 3.1.3 Pobreza e indigencia medidas por ingresos

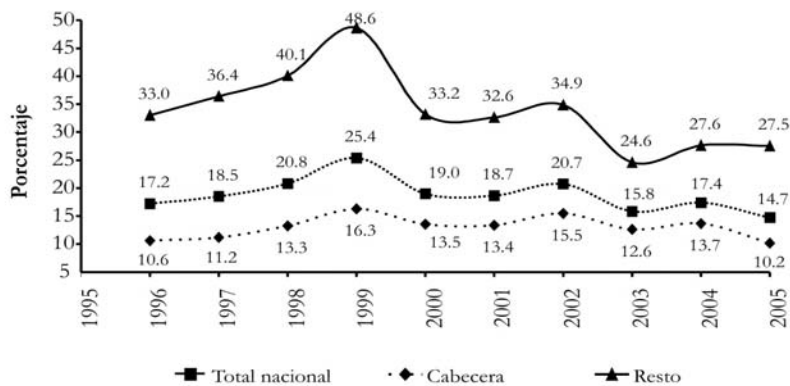
En 2005 el 49,2% de la población colombiana se ubicó por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 14,7% estaba en pobreza extrema. En 1999 y 2000, tanto la pobreza como la indigencia volvieron a cifras semejantes a las de veinte años atrás (58 y 22%). Es decir, Colombia perdió en cinco años (1995-2000) lo que había ganado en dos décadas. Con la recuperación económica de 2002-2006, combinada con la aplicación de políticas sociales adecuadas, vino una corrección de los ingresos de los hogares, y en 2005, de nuevo los índices de pobreza e indigencia se encontraron en magnitudes similares a aquellas anteriores a la crisis (figuras 3.4 y 3.5), sacando de la pobreza a más de dos millones de colombianos. No obstante, cifras de 49% para la pobreza y 15% para la indigencia muestran que todavía hay trabajo por delante. Como se observa en las figuras, existen diferencias en entre áreas urbanas y rurales, que, a pesar de su gran magnitud, se han venido cerrando en los últimos años

Figura 3.4: Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza



Fuente: MERPD 2005, con base en DANE ENH, ECH, línea de pobreza DANE 2005.

Figura 3.5: Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza extrema



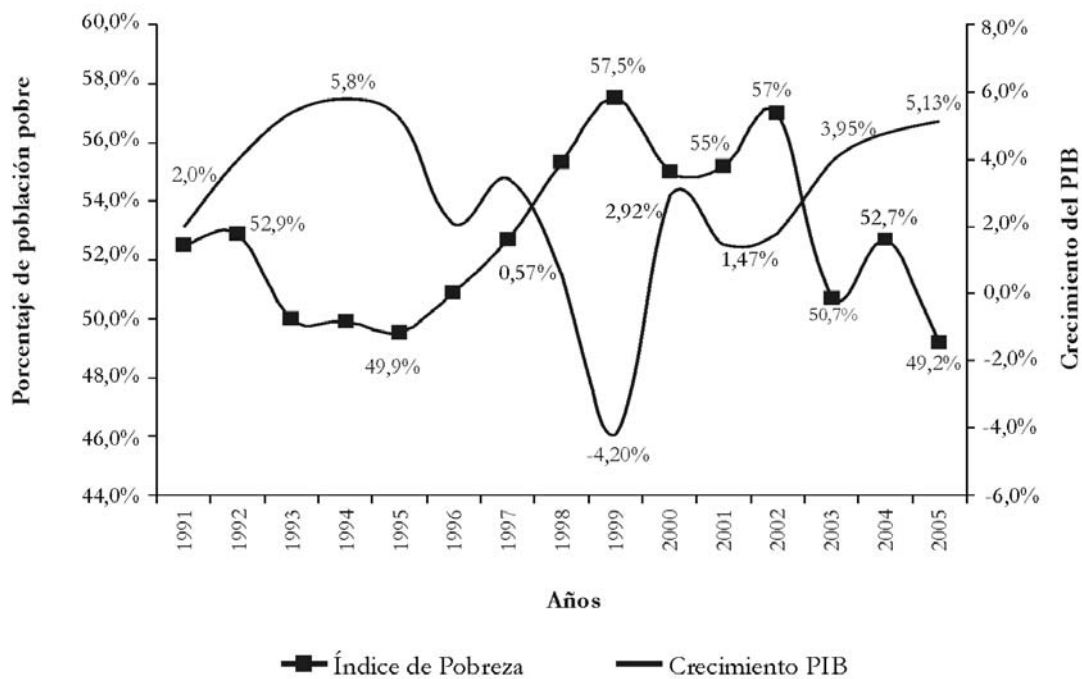
Fuente: MERPD 2005, con base en DANE ENH, ECH, línea de indigencia DANE 2005.

### 3.1.4 Determinantes de la pobreza

Entre los determinantes de la pobreza se encuentran variables demográficas (p.ej. fecundidad), de capital humano (educación y salud), y de mercado laboral. La Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), concluyó que, entre las variables que más impactan la condición de pobreza de un hogar, se encuentran la educación, la condición laboral del jefe, el número de niños y el tamaño del mismo. La probabilidad de que un hogar sea pobre se reduce en 27% con la posesión de activos financieros, en 16% al emplearse una persona y en 6% por cada año de educación adicional del jefe de hogar.

El crecimiento económico se destaca como uno de los más importantes determinantes macro de la pobreza, constituyéndose en una condición necesaria para su reducción. Como se observa en la Figura 3.6 la recuperación económica de los últimos años ha impulsado de manera fuerte la reducción de la pobreza. No obstante, el crecimiento económico no es suficiente. Debe acompañarse de políticas redistributivas activas que hagan que sus beneficios sean para todos.

Figura 3.6: Crecimiento vs. Pobreza



Fuente: MERPD – Dane

Desde mediados de los años setenta la distribución del ingreso (para las siete principales ciudades) ha experimentado tres etapas en su comportamiento. En la primera el coeficiente de Gini pasó de 0,52 en 1976 a 0,47 en 1983, presentándose una reducción sistemática de la desigualdad. En la segunda, a partir de 1984 y hasta 1990, la desigualdad se mantuvo relativamente constante. En la tercera etapa, el coeficiente de Gini llegó a ser de 0,57 en 2000,

10 puntos superior al observado a mediados de los 70, lo que refleja un fuerte incremento en la desigualdad. Desde 2002 hasta 2005 se redujo a 0,55.

Este aumento en la desigualdad del ingreso se puede atribuir a diferentes factores como la recesión 1996-2000 y su fuerte incidencia sobre la población más pobre, y a los cambios tecnológicos que han sesgado la demanda por trabajo hacia una mayor preferencia por mano de obra calificada, entre los más importantes.

### **3.1.5 Metas y acciones propuestas**

La principal estrategia para combatir la pobreza y desigualdad es procurar que los esfuerzos que adelanten el Estado y la sociedad civil cuenten con mecanismos explícitos dirigidos a dar acceso preferente a la población más pobre y vulnerable. Alcanzar niveles de pobreza y desigualdad menores depende fundamentalmente del cumplimiento de otras metas, en áreas como crecimiento, infraestructura, vivienda, y seguridad y justicia. En lo social se destacan como de mayor importancia el cumplimiento de las metas en la generación de empleo y en el mejoramiento de su calidad, y en la cobertura en educación, ya que estos dos sectores tienen la mayor influencia sobre los ingresos. De igual manera, las metas en demografía, en particular aquellas de fecundidad, tendrán un efecto directo sobre el ingreso de los hogares. En cuanto a la medición de la pobreza, el Dane será el encargado de producir las cifras de pobreza dos veces al año, de acuerdo a la metodología señalada por la MERPD. El proceso de publicación de las cifras de pobreza debe incluir, además de la medición y cálculo, el sometimiento de resultados, metodologías y parámetros de medición a validación por parte de un comité consultivo de expertos y la legitimación de las cifras mediante la socialización de los resultados y la metodología.

Los grandes retos para reducir los actuales niveles de pobreza y desigualdad son:

1. Articular el Sistema de Protección Social para que sea un sistema integrado, con capacidad institucional, que responda a las necesidades de aseguramiento de la población y apoye a las familias más pobres.
2. Fortalecer la Promoción Social para la reducción de desigualdades socioeconómicas, racionalizando la oferta de servicios, y teniendo a la familia como sujeto de intervención.
3. Mejorar la focalización de subsidios, llevando a cabo una reingeniería de procesos de focalización en los programas sociales. El Conpes Social 100 recomendó a los Ministerios y demás entidades ejecutoras, desarrollar en este cuatrienio lo siguiente: (1) revisar los procesos de identificación, selección y asignación de recursos de los programas sociales existentes; (2) avanzar en la sistematización de los registros administrativos de beneficiarios; (3) avanzar en el diseño e implementación de una estructura articulada entre los diferentes programas sociales, que facilite el monitoreo de los procesos de selección y asignación de subsidios; y (4) evaluar las metodologías de focalización e implementar acciones que garanticen su actualización y su aplicación y administración transparente.

**Cuadro 3.1: Metas 2010. Condiciones de vida de la población**

Meta	Línea de base (2005)	Situación 2010
Reducir el índice de pobreza <sup>1/</sup> (%)	49,2	39
Reducir el índice de indigencia <sup>1/</sup> (%)	14,7	8,0
Reducir el índice de Gini <sup>2/</sup>	0,55	0,50
Familias beneficiarias del programa Familias en Acción <sup>3/</sup>	682.307	1.500.000
Familias vinculadas a la Red de Protección Social para la superación de la Pobreza Extrema	0	1.500.000
Municipios con el nuevo Sisbén implementado <sup>4/</sup>	1.098	1.098

1/ Línea de base cálculos MERPD con base en Dane-ECH, línea de pobreza (indigencia) Dane 2005.

2/ Línea de base cálculos MERPD con base en Dane-ECH (2005).

3/ Línea de base: Agencia Colombiana para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2006).

4/ La línea de base corresponde a los municipios que tienen el Sisbén actual implementado. El proceso de diseño e implementación del nuevo Sisbén comenzará en 2008 y se espera que para 2010 todos los municipios del país tengan la nueva herramienta implementada.

### 3.2 Mercado y relaciones laborales

Uno de los grandes retos que tiene el país es la articulación de las instituciones propias del Sistema de Protección Social y las del mercado laboral. Las mismas cuentan con complejos vínculos. Las trayectorias de empleo afectan el acceso de las personas a las prestaciones de la seguridad social, mientras que las condiciones de acceso y reglas de financiamiento de los beneficios influyen las decisiones concernientes al empleo de empleadores y trabajadores. De esta forma, el entendimiento de las interacciones es crucial para el diseño de políticas para el adecuado funcionamiento del empleo y la protección social. Dado que una parte importante de la protección social que reciben los trabajadores y sus familias proviene de esquemas de naturaleza contributiva, el acceso depende de las condiciones de empleo a lo largo del ciclo de vida. Lo anterior sintetiza el gran desafío que se presenta en este tema: superar la “paradoja de la protección social”, en donde los trabajadores mejor posicionados en el mercado laboral son aquellos que reciben más y mejor protección.

Así, la consolidación del Sistema de Protección Social pasa por establecer un mercado de trabajo con mayores oportunidades, con normas compatibles con el fortalecimiento de la protección contributiva en un ambiente de relaciones constructivas y recíprocas para crear condiciones de empleo decente, al mismo tiempo que se crean esquemas de protección y cobertura para la población pobre. El desempeño de las instituciones económicas, por su parte, genera un nivel de producción que determina la estructura, magnitud y calidad de la demanda de empleo. De esta forma, los problemas que se observan en el mercado laboral, desde el punto de vista de la oferta así como de la demanda de trabajo, son el reflejo de las decisiones políticas, económicas y de los arreglos institucionales.

Las relaciones laborales en Colombia, junto con la proporción de población ocupada en actividades informales, han configurado un sistema de seguridad social (pensiones, riesgos profesionales y cesantías) con bajas coberturas, a la vez que ha presionado subsidios crecientes para la cobertura de riesgos en salud y para atender otras necesidades.

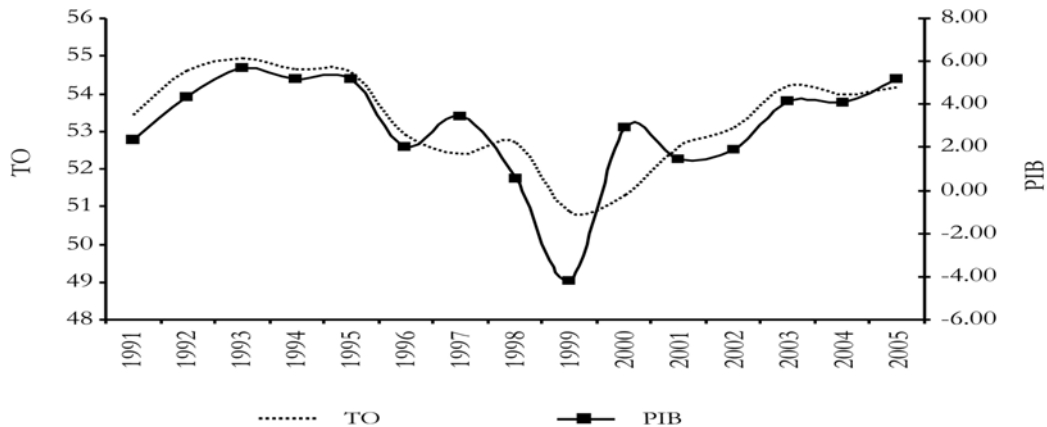
### 3.2.1 Dinámica de la oferta de trabajo

En términos de la oferta de trabajo, como consecuencia de los cambios demográficos de las últimas décadas, la fuerza laboral colombiana se ha incrementado de manera acelerada. La caída en las tasas de natalidad y el mayor ingreso de la población al mercado laboral entre 1973 y 2004 condujeron a un crecimiento de la población a una tasa anual de 2,1%, mientras la fuerza laboral crecía a una tasa de 3,1%. El principal factor detrás de este aumento ha sido la creciente participación de la mujer en el mercado laboral: en 2005 la tasa de participación femenina era de 58%, mientras en 1950 sólo llegaba a 19%. Desde mediados de la década de los noventa se presentó un aumento de la tasa de desempleo hasta llegar en 2000 a niveles de 20% en las principales ciudades y de 15,5% en todo el país. Esta tendencia creciente del desempleo fue contrarrestada, posteriormente, por la recuperación del crecimiento económico a partir de 2003, de tal forma que la tasa de desempleo promedio anual a nivel nacional disminuyó a 11,6% en 2005.

El nivel de desempleo en el largo plazo está relacionado con la calificación de la mano de obra. De hecho, un factor muy importante en la explicación del desempleo en el país ha sido el desajuste entre los niveles de calificación de los trabajadores y los requerimientos por parte de los empleadores que, ha representado, en promedio, cerca de 70% de la tasa de desempleo de largo plazo, desajuste que creció desde el primer tercio de la década de los noventa y se estabilizó en los últimos años.

El desempleo, como variable procíclica, se ha visto fuertemente afectado por la dinámica del crecimiento económico y su composición (Figura 3.7). Durante la década de los noventa se produjo una reconversión del PIB hacia las ramas de actividad de minas y energía y servicios financieros, sectores poco demandantes de mano de obra no calificada. A la vez, cayó la participación del sector agropecuario, la construcción y la industria en el PIB, sectores con alta demanda de trabajo. Fue así como a principios de los noventa la agricultura registraba la mayor participación en la generación de empleo a nivel nacional (27%), seguida por el sector servicios (17%), la industria (15%) y el comercio (13%). Para 2005, la agricultura y la industria registraron una participación de 21,6% y 13,6% respectivamente, mientras que los servicios aumentaron su participación a 22%.

Figura 3.7: Tasa de ocupación y PIB



Fuente: DANE. Cálculos DNP-DDS.



### **3.2.2 Informalidad**

Por sus desventajas en términos de preparación, las personas más pobres tienden a ver reducidas sus posibilidades de emplearse, más aún cuando las exigencias de calificación profesional son mayores. El círculo vicioso que se establece entre hogares pobres-menos posibilidades de emplearse, ingresos bajos-menos oportunidades de educar a sus niños y jóvenes, se reproduce con consecuencias perversas que profundizan la inequidad. Se puede afirmar que los grupos más pobres de la población son los que con mayor rigor padecen la informalidad y con mayor probabilidad sus trabajos son desprotegidos de la seguridad social. Una buena parte de la informalidad del empleo está asociada con altos niveles de informalidad empresarial. En paralelo a los problemas de informalidad e incentivos normativos, estuvieron el manejo macroeconómico, los choques internos y externos propios de cualquier economía del período 1996-2001, que le restaron dinamismo a la demanda de trabajo calificado.

Sin embargo, en los últimos años se han logrado avances importantes en términos de formalización del empleo. Según datos del Ministerio de la Protección Social, entre 2002 y 2005, se presentaron aumentos significativos en la afiliación a la seguridad social: 21.3% en Régimen Contributivo, 86.4% en Régimen Subsidiado, 41.9% en Cajas de Compensación Familiar, 35.4% en ARP y 62.1% en pensiones.

Uno de los problemas que afronta el mercado laboral es la participación de niños y adolescentes. En promedio, por cada 14 personas que participan en el mercado laboral 1 está entre los 5 y los 17 años. El trabajo infantil limita el ingreso de los niños, niñas y jóvenes al sistema educativo, lo cual genera la perpetuación de la pobreza, el deterioro del capital humano y la agudización de la inequidad.

### **3.2.3 Metas y acciones requeridas**

El principal instrumento del Estado para construir una sociedad con mayor equidad e inclusión social es la política de generación de empleo e ingresos. De tal manera, que uno de los principales objetivos de este Gobierno será seguir construyendo un escenario económico, social e institucional que garantice el mayor aprovechamiento de su fuerza laboral como principal motor del crecimiento económico y de la equidad. En esa medida se espera que la tasa de desempleo se ubique en 8.8% promedio anual en 2010. El éxito de la política de generación de ingresos requiere tener en cuenta la enorme heterogeneidad de la población objetivo. Heterogeneidad que pasa por las diferencias entre el campo y la ciudad, entre zonas geográficas, entre grandes, micros y pequeñas empresas, y entre grupos poblacionales. De tal manera que esta complejidad requiere de la acción conjunta y coordinada de políticas en dos grandes frentes. Primero, en generar las condiciones generales en el plano económico, institucional y sectorial, que potencien la generación de riqueza en el país. Segundo, propiciar las condiciones y desarrollar instrumentos para que los beneficios de un mayor crecimiento económico lleguen a la población más pobre, a través del fortalecimiento de sus capacidades para generar ingresos.

Las condiciones generales pasan por lograr una senda de estabilidad y asegurar reglas de juego que permitan alcanzar de manera sostenida tasas de crecimiento económico elevadas. El programa macroeconómico planteado en este Plan es consecuente con ese objetivo.

Adicionalmente, es necesario crear las condiciones propicias para lograr mayores niveles de competitividad y productividad. En primer lugar, se crearán las condiciones para el desarrollo de la infraestructura productiva, incentivando, entre otras cosas, un sistema de intermodal que permita optimizar el uso de la infraestructura actual, disminuyendo los tiempos y costos de desplazamiento de la población hacia los centros urbanos y de acopio y con los flujos del comercio exterior. Al mismo tiempo, se reducirá la brecha tecnológica del país, a través de una mayor interacción entre las empresas y el sector educativo, apoyo a las iniciativas de innovación y desarrollo, tanto públicas como privadas. Además, se promoverá la búsqueda de nuevos mercados para nuestros productos y servicios, a través de una política muy activa de integración económica con el resto del mundo. Estos aspectos se desarrollan a lo largo de este Plan de Desarrollo.

Sin embargo, se requiere de políticas micro, acompañadas de cambios normativos e institucionales, como el diseño y operatividad del Sistema de Protección Social y sus componentes, la consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, de la Banca de las Oportunidades y de los instrumentos e institucionalidad que permitan una mayor coordinación de la política pública en general, que redunden en un mayor impacto de las políticas sobre la población pobre, de tal manera que los beneficios de una mayor generación de riqueza se irrigen de manera más proporcional sobre ellos. Así, se requiere poner en marcha una política coordinada de generación de empleo e ingresos, resultado de las estrategias económicas y sociales del Plan. Para ello el Gobierno desarrollará un documento de política que detallará los criterios y mecanismos de coordinación y las sinergias necesarias entre los actores y las diferentes políticas, así como el paquete de servicios de acuerdo a las diferencias poblacionales y regionales.

**Cuadro 3.2: Metas 2010. Disminuir los niveles de desempleo**

Meta	Línea de base (2005)	Situación 2010
Reducir la tasa de desempleo (%). Línea de base 2006	11,9	8,8
Reducir la duración promedio del desempleo	11 meses	7 meses
Reducir la tasa de desempleo de los menores de 24 años (%)	26	20

PEA: Población Económicamente Activa.

Fuente línea de base: Dane, ECH (2005). Cálculos DNP-DDS.

### **Dinamizar y formalizar la demanda de empleo**

No obstante que los detalles de coordinación, la metas y los instrumentos de seguimiento de la estrategia de generación de empleo e ingresos deberán ser precisados en el documento de política, este debe contemplar entre otras cosas el desarrollo de los instrumentos para la promoción de las Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), generadoras de un buen porcentaje del empleo en el país. Se debe tener en cuenta que la heterogeneidad de ese sector requiere de políticas específicas según el nivel de inserción de las empresas en los circuitos económicos modernos. El éxito de la estrategia de fortalecimiento de las Mipymes requerirá ante todo de la coordinación de las entidades e instrumentos del Estado que intervienen en su promoción.

Así, se debe mejorar la coordinación entre los Ministerios de Industria y Comercio, Protección Social, Acción Social, la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, el Sena, las Cajas de Compensación, la banca de las Oportunidades, el Programa para el Desarrollo de Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales, el Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas, entes territoriales, la sociedad civil, la academia y las fuentes de financiación, con el fin de unificar los criterios, construir sinergias entre los actores y maximizar el impacto de los recursos. En ese sentido, se creará un Sistema Nacional de Emprendimiento (SNE), conformado por estas entidades, que establecerá el paquete de políticas necesario según las características de las unidades productivas y dictará los criterios de coordinación e intervención.

Este sistema propenderá por el fortalecimiento de la capacidad de los empresarios para el desarrollo de proyectos empresariales autosostenibles, en particular de los segmentos más vulnerables de la población. La iniciativa debe enfocarse en generar capacidades empresariales de los potenciales y actuales empresarios, brindando asesoría integral en el desarrollo de habilidades y conocimientos técnicos, administrativos y contables que minimicen el riesgo de fracaso. Se debe trabajar con un enfoque que desarrolle alianzas productivas entre los empresarios y actores del sistema. Por lo tanto, una parte importante del Sistema Nacional de Emprendimiento será la identificación y promoción de 30 *Clusters* productivos en el marco de la agenda interna, en donde se identifiquen las cadenas y mini cadenas en las que puedan desarrollar su actividad productiva. Se deben propiciar procesos asociativos que tengan demanda dentro de los *Clusters* y que no saturen el mercado de una región.

El éxito del sistema requiere un proceso de acompañamiento y asesoría a lo largo del todo el proceso, no solo en las primeras fases, sino aún después de consolidado. Uno de los ejes importantes será un mayor y mejor acceso a los servicios financieros y su democratización. En particular, la Entidades involucradas, de manera coordinada, asesorarán y acompañarán a los beneficiarios en la obtención de créditos con el sistema financiero, con gobernaciones y municipios, con ONG y con cajas de compensación, con la Red de la Banca de las Oportunidades y el Fondo Emprender, entre otros. Los 5 millones de créditos que se colocarán en el cuatrienio serán parte integral del SNE.

El Sena tiene un papel importante como facilitador y asesor técnico para la implementación de esta estrategia, pues ofrece y tiene una amplia experiencia en un paquete de servicios que comprende asesoría empresarial, asistencia técnica, formación gerencial, formación y asesoría a creadores de empresa e incubación empresarial y de capacitación en empresarismo y emprendimiento. Esta oferta está dirigida hacia población de diversas características socioeconómicas, incluyendo aquella considerada como vulnerable, así como a diferentes tipos de empresas, instituciones y organizaciones. El Sena fortalecerá, entonces, la calidad del proceso de selección y viabilización de los planes de negocios, así como la asesoría técnica de los aspirantes a los recursos del Fondo Emprender y asignará el 100% de los recursos del recaudo de la cuota de monetización. Como se dijo, es necesario fortalecer la capacidad empresarial y gerencial de las empresas ya constituidas. Se debe mejorar y ampliar el programa de Alta Especialización del Recurso Humano del Sena, que actualiza los conocimientos gerenciales y las competencias laborales de directivos, profesionales, técnicos, tecnólogos y trabajadores vinculados a empresas. La meta para el cuatrienio en el programa de Alta Especialización del Recurso Humano es formar 1.260.000 trabajadores en áreas tecnológicas específicas y en sectores estratégicos para el desarrollo de la competitividad nacional.

Además de la promoción y fortalecimiento de la capacidad para generar empresas y la autogestión del empleo, es necesario potenciar la generación de ingresos producto de la relación salarial, para lo cual se debe aumentar la empleabilidad de los colombianos y los instrumentos de protección social contra el riesgo del desempleo. En esa medida, la mayor generación de ingresos por la vía del empleo esta muy ligada a la consolidación del Sistema de Protección Social y de sus pilares. Uno de los grandes retos que tiene el país es la articulación de las instituciones del sistema de protección social y las del mercado laboral.

Las mejoras en materia educativa, específicamente la universalización en todos los niveles hasta la media y el aumento de cobertura al 35% en educación superior, sustentado en un modelo flexible con mayor integración con el sector productivo y con más movilidad entre modalidades educativas nos permitirán aumentar las condiciones y las posibilidades de inserción de los colombianos en el mercado laboral. A esto, también contribuirá la consolidación de la nueva institucionalidad del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT), tal como se desarrolla más adelante. La política de capacitación permitirá disminuir la tasa de desempleo de los jóvenes del 26% actual a 20% en 2010.

Actualmente el promedio de búsqueda de empleo a nivel nacional es de 11 meses, aunque para el caso de las mujeres es de 12,2 meses. La meta propuesta es reducir este tiempo a 7 meses. Esto implica, además de una mayor educación y capacitación de la fuerza de trabajo, un sistema de información que permita una intermediación laboral eficiente y oportuna. Se requiere entonces fortalecer e implementar nuevos y modernos sistemas de redes, en asocio con los servicios públicos y privados de intermediación, que permitan a los trabajadores, empresas, instituciones, y al público en general, la apropiación de información confiable y completa para mejorar la intermediación laboral y para adecuar la formación del recurso humano a la demanda de trabajo. Lo anterior debe ser impulsado por el MPS y MEN, a través de la integración y coordinación del Servicio de Empleo Público del Sena, Cajas de Compensación, los observatorios laborales y servicios privados de búsqueda de empleo, todo esto en el marco de la estrategia de consolidación del SNFT.

A pesar de que el Sistema de Protección Social esta concebido para promover de manera integral y generalizada la protección de los colombianos a lo largo del ciclo de vida, es evidente que existe un gran número de compatriotas que se ven con mayor rigor afectados por la creciente movilidad laboral, las fluctuaciones del ciclo económico y por las mayores exigencias en términos de competencias laborales. Es necesario que estas personas obtengan la formación necesaria que los habilite, recapacite y potencie sus posibilidades de acceder a un trabajo digno. El Sena incrementará la cobertura del programa Jóvenes en Acción y Jóvenes Rurales como iniciativa del gobierno para posibilitar la empleabilidad de un mayor número de jóvenes de los estratos 1 y 2 del Sisbén, población sobre la cual recae la mayor incidencia del desempleo. En lo que respecta al Programa Jóvenes en Acción se tiene previsto graduar 71.688 jóvenes entre 2007 y 2010. En la misma vía, se pretende incrementar el número de jóvenes graduados rurales de 157.624 en 2006 a 601.002 en 2010.

Adicionalmente, es necesaria la consolidación del Sistema de Promoción Social – parte integral del SPS- que permitirá una intervención coordinada y efectiva en la promoción social de los grupos de la población que viven en condiciones de privación y vulnerabilidad, dentro de un marco de política que tenga como base la expansión de las oportunidades de los pobres y los

vulnerables, no solamente solucionar temporalmente su problema de necesidades mínimas, sino promover la expansión de sus oportunidades, representando un quiebre en la política social entre el asistencialismo y la promoción social. La Red para la Superación de la Pobreza Extrema tendrá un papel protagónico en esta consolidación, y deberá ser el esquema que se replique en la provisión de servicios a la población pobre. Para desarrollar el componente de generación de ingresos del Sistema de Promoción Social, se deberá identificar las necesidades de la población pobre de acuerdo a la carencia de competencias que le impiden generar ingresos. Así, se diseñará un paquete de servicios de capacitación y habilitación ocupacional para los que no tienen ninguna competencia laboral, y posteriormente se les dará orientación activa, a través del Servicio Público de Empleo para posibilitar su enganche. A los potenciales emprendedores se les dará la capacitación, y el seguimiento a lo largo de su proyecto, como se explicó.

Por su parte, es necesario integrar la inversión en infraestructura y en vivienda que hace el estado, a la manera de un programa de empleo dirigido a la población vulnerable. Se crearán los incentivos y reglas que permitan que estas inversiones no solo desarrollen la infraestructura social y de competitividad que tienen como fin, sino que se privilegie la contratación de la población pobre del área de su influencia de manera individual o de cooperativas de trabajadores del Sisbén 1 y 2. Los criterios para hacer viable esta iniciativa deberán ser desarrollados en el documento de política. Para potenciar la capacidad de los colombianos de acceder a un empleo bien remunerado y de calidad no solamente es necesario desarrollar la política expuesta hasta el momento, sino que se necesita una serie de esfuerzos institucionales y de promoción del trabajo decente que se desarrollará en los siguientes apartados.

**Cuadro 3.3: Metas 2010. Dinamizar y formalizar la demanda de empleos**

Meta	Línea de base (2006)	Situación 2010
Nuevas empresas promovidas a través del Fondo Emprender	777	1.768
Nuevos empleos generados en empresas promovidas por el Fondo Emprender	4.171	9.100

### **Trabajo decente, diálogo social y concertación**

Es necesario disminuir los niveles de informalidad y promover el empleo decente, entendido como la garantía de los derechos fundamentales en el trabajo. Para esto el Gobierno emprenderá acciones orientadas a incentivar la concertación laboral y el compromiso con los empresarios, incluyendo metas de generación de empleo, a través, entre otros, de las subcomisiones de concertación de política laboral y salarial. Es necesario profundizar el diálogo social bipartito y tripartito nacional y descentralizado para mejorar las relaciones laborales y avanzar en el propósito del trabajo en condiciones dignas a nivel de empresas y de sectores productivos. Se construirán políticas públicas para la generación de trabajo en condiciones dignas, en los niveles territoriales, por parte de los diferentes actores sociales del mundo del trabajo, y se establecerá, a través de la promoción y divulgación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la prevención y reducción en un 50% de la conflictividad en el trabajo.

En los próximos cuatro años es necesario empoderar y comprometer a las autoridades, sociedad civil, empresarios y trabajadores en el plano local en la necesidad de gestionar su propia agenda en materia de empleo. El MPS, con el apoyo de la OIT, promoverá y consolidará pactos regionales de empleo, la realización de Estudios de Mercados de Trabajo Regional (EMTR) y estudios de mercado de trabajo sectorial, promoción de cooperativas y precooperativas de trabajo asociado y sector solidario en general e impulso a la intermediación laboral, a través del mejoramiento de la gestión y el radio de acción de los entes territoriales y el sector privado. Dentro de este marco, los entes territoriales deberán entre otras acciones, concertar, coordinar y promover aquellas tendientes a la formulación de políticas, planes y programas para la generación de empleo productivo, dentro de la Agenda Interna.

El MPS promoverá el desarrollo del Programa de las Iniciativas Locales de Gestión Empresarial (ILE), como una alternativa de promoción de nuevas empresas a través de la cooperación público-privada en los diferentes municipios del país. De la misma manera, promoverá y fortalecerá los Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo en las principales ciudades, con el propósito de construir un sistema regional de información sobre los mercados de trabajo que sirva de soporte técnico a la formulación de programas de generación de empleo de carácter regional y local y que complementarán los sistemas de información existentes sobre el mercado de trabajo a nivel nacional. Se impulsará la creación de fondos de desarrollo local, dirigidos a apoyar el establecimiento de unidades productivas a través de capacitación, crédito para capital semilla y asistencia técnica a los nuevos emprendedores. En esta vía, se implementarán 20 experiencias piloto de modelos alternativos de emprendimientos, iniciativas productivas, asociatividad, empresarismo, con jóvenes vulnerables del país de población urbana y rural entre 2007-2010. Por otra parte, el MPS desarrollará procesos de capacitación y asistencia técnica permanentes a los entes territoriales (departamentales y municipales) en el diseño de programas de generación de empleo con perspectiva de género para poblaciones principalmente en condiciones de vulnerabilidad, tales como población desplazada, personas con discapacidad y jóvenes, en el marco de la política de protección social y los incentivará a incluir programas de fomento y promoción del empleo decente en los planes de desarrollo departamentales y municipales.

En este sentido, es necesario fortalecer la presencia y capacidad de coordinación del MPS, a través de sus direcciones territoriales. El Ministerio, a nivel territorial, está representado a través de 32 direcciones territoriales ubicadas en las capitales de departamento y 2 Oficinas Especiales en Barrancabermeja y Apartadó. El Ministerio debe fortalecer el sistema de prevención, inspección, vigilancia y control de los derechos laborales y derechos fundamentales en el trabajo mediante el desarrollo de acciones formativas, correctivas y sancionatorias, dirigidas al cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo y seguridad social.

Para esto se requiere realizar una reingeniería de las Direcciones territoriales e inspecciones de trabajo, a través de la Unidad especial de inspección, vigilancia y control de trabajo y así fortalecer estas instituciones en la vía de los nuevos retos que afronta el Ministerio de la Protección Social, en el propósito de consolidar el SPS. Este fortalecimiento de las direcciones territoriales requiere un plan estratégico que logre implementar estos temas y la asignación de recursos financieros por parte del MPS. Es necesario desarrollar una inspección preventiva competitiva en la medida en que se capaciten más los inspectores de trabajo.

Por otro lado, se necesita que las modalidades de trabajo asociado contribuyan a la generación de ingresos para los trabajadores sin desconocer los principios y derechos fundamentales en el trabajo o instaurar prácticas de elusión y evasión de aportes a la seguridad social. En esta vía, se requiere una normativa que precise la naturaleza, señale las reglas básicas de la organización y funcionamiento, determine el régimen sancionatorio y de inspección, vigilancia y control de las cooperativas de trabajo asociado. En relación a las Empresas de Servicios Temporales, se elaborará un decreto que puntualice el objeto del servicio temporal y descentralice las funciones de inspección, vigilancia y control hacia las Direcciones Territoriales. Para esto, el MPS debe consolidar un sistema de información útil para así identificar y combatir la evasión, al mismo tiempo que se promueve el cumplimiento de la legislación laboral. Así, el MPS promoverá un pacto social con los empresarios y trabajadores con el fin de aumentar la calidad del empleo.

Los avances en informalidad están directamente relacionados con el cumplimiento de las metas en materia de afiliación a la Seguridad Social Integral, por esto, y porque es necesario avanzar en la medición del fenómeno, se trabajará en conjunto con el Dane en una definición de informalidad que reconozca esta relación.

### Reducción del trabajo infantil y juvenil

En esta materia es necesario, además de la universalización de la educación básica, avanzar y consolidar una política de Estado para la prevención del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores. Se debe fortalecer la acción coordinada de los diferentes agentes del Estado (Ministerio de la Protección Social, ICBF, Ministerio de Educación, Procuraduría) y los agentes cooperantes (UNICEF, OIT). En esta vía, se incluirá al Ministerio de Educación en la secretaría técnica del Comité de erradicación del trabajo infantil. La política requerirá del diseño y desarrollo de una “Estrategia Nacional para la consolidación de la Política de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil”, a nivel nacional y territorial.

**Cuadro 3.4: Metas 2010. Intervenciones en segmentos especiales**

Meta	Línea de base (2005)	Situación 2010
Disminuir la proporción de la PEA infantil (5-17 años) respecto al total de la PEA	7,2%	5,3%

Fuente: Dane, ECH (2005). Cálculos DNP - DDS.

En este cuatrienio se avanzará en la caracterización del trabajo infantil y juvenil y se establecerán metas e indicadores para el respectivo seguimiento. El MPS, con el apoyo de la secretaría técnica, establecerá un mecanismo para centralizar la información de trabajo infantil y brindar un acompañamiento técnico a los departamentos y municipios. Por otro lado, el MEN debe hacer mapas de riesgo de variables relacionadas con el trabajo infantil. Igualmente, el DNP, MPS y Dane utilizará información del censo para realizar un mapa preliminar de riesgo y avanzar en un sistema de información. El ICBF incluirá dentro de sus programas de prevención y protección los temas de trabajo infantil. Todo recurso de cooperación internacional en relación al tema de trabajo infantil y juvenil debe aplicarse dentro de los parámetros de la Política y la estrategia nacional. Así mismo, es necesario convenir que los subsidios que desarrolle el gobierno, tales como familias en acción, se condicionen al no

trabajo por parte de los niños y niñas, para lo cual se requiere el apoyo del Ministerio de Educación.

El Gobierno nacional debe lograr que los gobiernos locales y regionales incorporen el tema en sus planes de desarrollo territorial en el marco de sus competencias (artículo 76, Ley 715 de 2001). En esta vía, los programas en torno a la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección de los jóvenes trabajadores que se adelanten en los niveles central y territorial deben articularse a la Estrategia Nacional para la consolidación de la Política.

### **3.3 Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social**

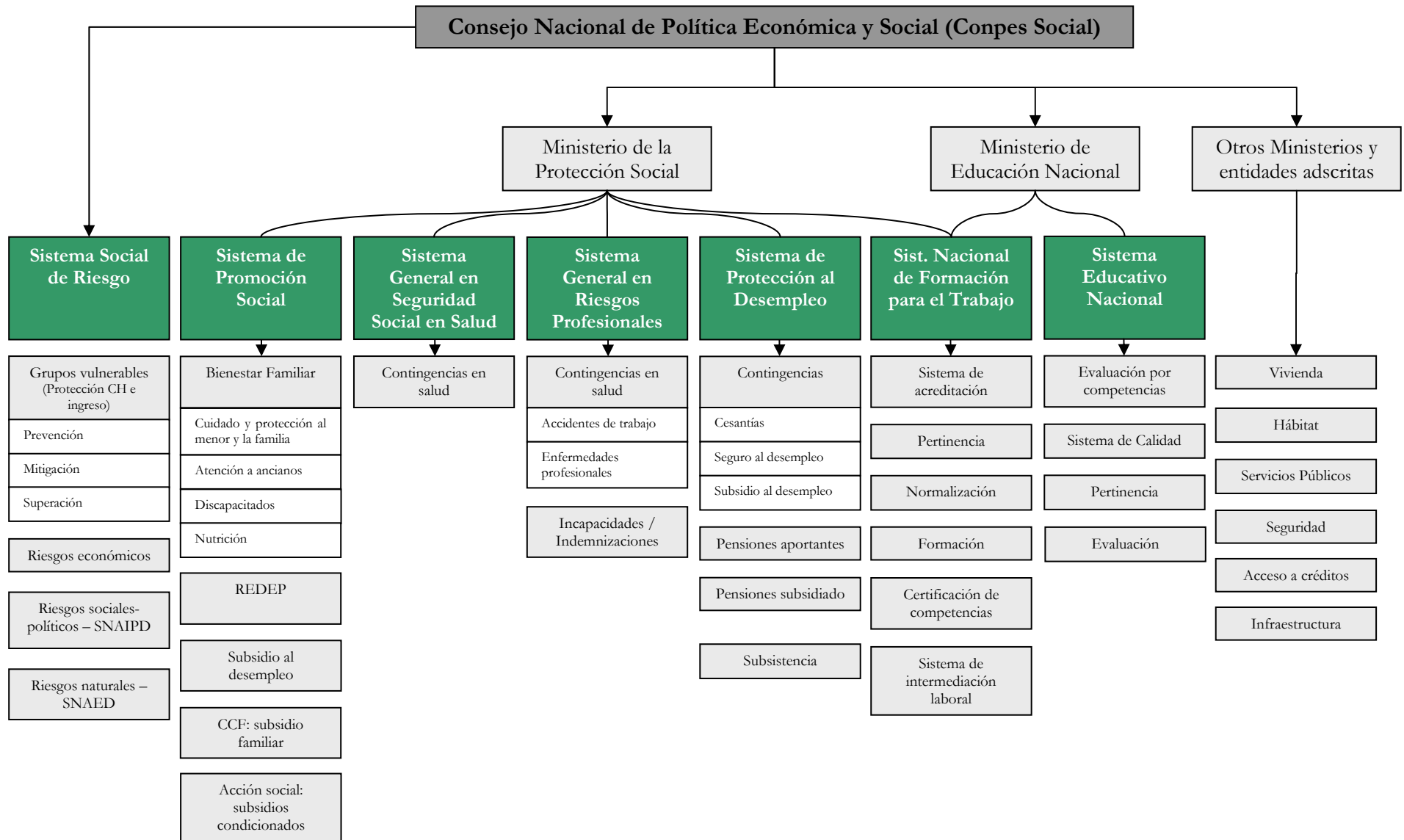
El Sistema de Protección Social, como se mencionó, debe ser integral en la oferta de servicios y no excluyente. El objetivo fundamental sobre el que se sustenta la oferta de protección social parte del hecho de garantizar unos mínimos aceptables a toda la población. Sin embargo, no toda la población está en capacidad de acceder por sus propios medios a los mecanismos de aseguramiento formal, por lo que deben existir mecanismos redistributivos y de solidaridad, así como tratamientos integrales y de promoción social para la población más pobre. En todo caso, la atención integral y prioritaria a los grupos poblacionales con peores condiciones de vida debe tener un carácter temporal. Una de las condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza y desigualdad es garantizando el funcionamiento adecuado de los mecanismos de aseguramiento, reduciendo la vulnerabilidad de la población al riesgo y creando las herramientas para que los grupos rezagados superen las condiciones adversas a las que se enfrentan.

Para esto, es necesario que el Estado y la sociedad hagan posible el fomento del aseguramiento frente a riesgos de la población, como parte del Sistema de Seguridad Social Integral (Salud, Riesgos Profesionales y Protección al Cesante), mediante mecanismos de cotización o subsidios de acuerdo a sus condiciones socioeconómicas. A su vez, es fundamental la existencia de un sistema de promoción social eficiente y eficaz y la consolidación del sistema de formación para el trabajo, articulado al sistema educativo. Se debe prever un mecanismo de manejo social del riesgo que complemente estas estrategias en coyunturas particulares y temporales. De esta manera, la Protección Social puede verse como intervenciones públicas para: (1) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo; y (2) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en condición de pobreza.

El país ha avanzado en mejorar el acceso de toda la población a los servicios sociales. Sin embargo factores como las condiciones del mercado laboral y el empleo que afectan la capacidad de pago de los individuos; los procesos de focalización que no garantizan acceso preferente a la población más necesitada; y los problemas de articulación dentro de la oferta social estatal, hacen que para el próximo cuatrienio deba existir un compromiso importante en la consolidación del Sistema de Protección Social. Como se observa en la Figura 3.8, el SPS abarca un conjunto de subsistemas, donde participan agentes públicos (nivel central y territorial) y privados (Cajas de Compensación Familiar, Organizaciones No Gubernamentales, Sector Cooperativo, entre otros), los cuales deberán complementarse y articularse con otros elementos de la política social que involucran el acceso a la vivienda y al saneamiento básico, así como la posibilidad de insertarse en el mercado de activos, principalmente mediante el acceso al sistema financiero y al crédito, la tierra y los procesos productivos, así como a la seguridad y la justicia.



Figura 3.8: Sistema de protección social



El esquema, si bien supone los elementos constitutivos básicos, o por lo menos con los cuales el país ha creado condiciones para la estructuración de la protección social, y que se constituyen en el punto de partida, adolece de mecanismos efectivos de articulación en la oferta de programas o servicios, como también en su capacidad de articulación con la demanda, particularmente de aquella población excluida de sus beneficios (en pobreza o miseria). A su vez resulta deficiente para el manejo de condiciones especiales de crisis de diferente índole (crisis económicas, socio-políticas y ambientales). De manera particular, y en la medida en que los pilares fundamentales del SPS se desarrollen, consoliden y complementen con otro tipo de intervenciones, se requiere de estrategias y acciones específicas para superar la exclusión de grupos que, por su condición de pobreza y vulnerabilidad, presentan mayores dificultades para acceder a servicios sociales básicos que posibiliten su propio desarrollo y para que sean sujetos prioritarios con derechos a los beneficios del gasto social. La necesidad de que el gasto social beneficie prioritariamente a los pobres exige medidas de intervención que privilegien su acceso a los servicios del SPS. El reto principal que se debe buscar en este cuatrienio frente al Sistema de Protección Social es lograr la efectiva articulación de tres grandes componentes:

1. Seguridad Social Integral (Salud, Riesgos Profesionales, Protección al Cesante)
2. Sistema de Promoción Social-Sistema Social de Riesgo
3. Sistema de Formación de Capital Humano: Educación y Formación para el Trabajo

### **3.3.1 Seguridad social integral**

La Seguridad Social Integral es el pilar fundamental de la Protección Social y está diseñada para que toda la población del país pueda acceder a ella, siendo necesario que existan mecanismos de compensación o solidaridad que financien el acceso a los más pobres. Sin embargo, hay sectores de la población que requieren de otro tipo de intervenciones. Los retos en materia de Seguridad Social Integral se pueden resumir en tres propósitos:

1. Combatir la evasión y elusión en el aseguramiento, para que aumenten los recursos, se pueda aumentar cobertura garantizando la sostenibilidad financiera del Sistema. Se consolidarán los sistemas y registros de información de aportantes (RUA) y afiliados (RUAF) a la seguridad social en salud en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social, respectivamente. Estos deberán avanzar hacia la interoperabilidad con el Sisbén.
2. Generar incentivos adecuados para incluir (formalizar) segmentos de población que aún no se encuentran incluidos. La transformación de la promoción social en el Sistema de Promoción Social aboga porque la familia entre en una senda de acumulación de capital humano. La estrategia de superación de la pobreza extrema busca la promoción de las familias a través de la continuidad en los procesos de formación de capital humano (nivelación de competencias laborales, formación para el trabajo, ajuste al esquema de incentivos del programa Familias en Acción); la acumulación de otros activos (ahorro y acceso al crédito a través de la Banca de Oportunidades) y la incorporación a procesos de micro-emprendimiento, emprendimiento o enganche laboral. De igual manera, la

expansión de cobertura en seguridad social en salud para población con alguna capacidad de pago (nivel 3 del Sisbén) podrá considerar subsidios parciales a la cotización.

3. La creación de mecanismos de aseguramiento o protección del ingreso para los grupos más vulnerables, con mecanismos novedosos de financiación. Un ejemplo es el apoyo periódico al ingreso de ancianos pobres.

### Seguridad social en salud y salud pública

**Cobertura de aseguramiento.** La cobertura del aseguramiento en salud entre 1992 y 2005 presentó una expansión notable, pasando de 9 millones a 32 millones de afiliados (cuadro 3.5). La ampliación de los beneficios al grupo familiar del cotizante y la implantación del régimen subsidiado fueron los factores determinantes de este incremento.

**Cuadro 3.5: Cobertura del aseguramiento en salud**

Nacional	Millones de personas								
	1992	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>2/</sup>	2005
Total población	32,1	40,8	41,5	42,3	43,0	43,8	44,5	45,3	46,0
Régimen contributivo (Prom. anual) <sup>1/</sup>	9,0	16,1	14,5	14,4	13,1	12,6	13,8	14,4	15,2
Régimen subsidiado	0,0	8,5	9,3	9,5	11,1	11,4	11,8	13,7	16,5
Total afiliados	9,0	24,6	23,8	23,9	24,1	24,1	25,6	28,1	31,7
<b>Variaciones</b>		<b>1998/92</b>	<b>1999/98</b>	<b>2000/99</b>	<b>2001/00</b>	<b>2002/01</b>	<b>2003/02</b>	<b>2004/03</b>	<b>2005/04</b>
Población total (%)		1,4	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6
Régimen subsidiado (%)		n.a	8,9	2,4	16,3	3,4	3,5	16,0	20,4
Régimen contributivo (%)		1,2	-9,7	-0,9	-9,2	-3,3	9,2	4,8	5,6

1/ Fuente MPS: Para 2001 y 2002, se registra el dato certificado por MPS y utilizado para efectos de distribución del SGP. Para 2003 fuente Sigob. En 2005 se tomó el reporte a octubre de 2005 del MPS.

2/ Fuente: MPS. No incluye "subsidios parciales" que en 2004 alcanzaron 1,8 millones y en 2005, 2,1 millones de personas

En términos de equidad, la estrategia ha permitido la priorización de la afiliación de los pobres. Para 2003 el 49,5% de la población de los dos quintiles inferiores de ingreso se encontraba afiliada al sistema de seguridad social en salud, de estos, el 78% se encontraba afiliado al régimen subsidiado, el restante 22% al contributivo. De otra parte, el quintil con mayores ingresos presenta una afiliación del 83% y de estos el 95% se encuentra afiliada a la régimen contributivo. Así mismo, el avance en la implementación del aseguramiento ha estado acompañado de reducción en las brechas entre las zonas urbana y rural.

**Acceso a los servicios.** En términos de acceso, se evidencia que el aseguramiento propende por una reducción de las brechas entre los pobres y no pobres. Para la población perteneciente a los dos primeros quintiles de ingresos la probabilidad de ser tratado, dado que se enfermó, pasó del 55% al 64%. Esta brecha también se redujo en cerca de 13 puntos entre áreas rurales y urbanas. Los resultados señalan que la estrategia que más ha contribuido a la reducción de las brechas en términos de acceso ha sido el aseguramiento.

**Salud pública.** El país ha logrado reducir la mortalidad materna e infantil. La mortalidad materna pasó de una tasa de 104,9 por mil en el 2000 a 83,3 en el 2003. Sin embargo, la mortalidad materna presenta notorias diferencias entre regiones y grupos de población. Dentro

de los grupos más vulnerables se destacan las mujeres con mayor fecundidad, mayor índice de pobreza, bajo nivel educativo, baja prevalencia de uso anticonceptivo, las menores de 15 y mayores de 40 años y las víctimas del desplazamiento forzado. La mortalidad infantil (menores de 1 año) presentó una tasa de 21% en el 2000 y en el 2005 disminuyó al 19%. La mortalidad infantil se concentra en las regiones más pobres y en las mujeres con menor nivel educativo. La mortalidad en la niñez (menores de 5 años) se redujo de 25 a 22 por mil. Para el grupo de 1 a 4 años, en las causas de mortalidad predominan las infecciones respiratorias agudas, las deficiencias nutricionales, el ahogamiento y las enfermedades infecciosas intestinales. Las enfermedades no transmisibles constituyen un problema crítico de salud pública, al ocupar un lugar importante en la morbilidad y mortalidad de los colombianos. Su atención representa un costo creciente para el sistema de salud en la medida en que su incidencia tiende a aumentar como consecuencia del envejecimiento de la población.

Dentro de éstas, las enfermedades del sistema cardiovascular aumentaron significativamente en hombres como en mujeres y continuaron ocupando el primer lugar de magnitud, seguidas de las causas externas, tumores y superando incluso al conjunto de las enfermedades infecciosas transmisibles. Sin embargo, entre estas últimas reviste especial importancia que enfermedades como la malaria y el dengue y otras de transmisión por vectores siguen impactando la morbilidad y la mortalidad. El comportamiento de la morbilidad por malaria en las últimas tres décadas ha mantenido una tendencia ascendente, con la presencia de ciclos epidémicos que ocurren cada 2 a 7 años registrándose en la década de los noventa promedios anuales de 150.000 a 160.000 casos. Las zonas de más alto riesgo de transmisión son la Costa Pacífica, la región del Urabá-zona del bajo río Cauca-Alto Sinú, y los territorios de la Orinoquia y la Amazonía. A su vez, el dengue ha presentado una intensa transmisión con tendencia creciente y comportamiento de ciclos epidémicos cada dos o tres años y mayor incidencia en los departamentos de Arauca, Caquetá, Córdoba, Guaviare, Norte de Santander, Santander, Sucre y Vichada.

Por su parte la epidemia del VIH/SIDA en Colombia presenta un aumento permanente en la población de 15 a 49 años. Entre 1988 y 2003 la prevalencia creció del 0,02% al 0,65%, con una transformación del patrón epidémico por disminución de la razón mujer-hombre, que exige prever un mayor número de casos en la población en edad reproductiva y su consecuente impacto en el aumento de la transmisión materno infantil de la enfermedad<sup>1</sup>.

En cuanto a las coberturas de vacunación del Programa Ampliado de Inmunizaciones, se ha registrado un avance en los últimos años, pasando de un promedio de cobertura de 78,4% en el 2000 a 87,3% en 2005. Se debe precisar que los niveles de cobertura dependen de los denominadores sobre los que se realiza la medición, los cuales han tenido problemas en su determinación. Cabe destacar que los recursos asignados al Programa Ampliado de Inmunizaciones han presentado un comportamiento ascendente, principalmente desde 1998, lo que se ha traducido en la introducción de nuevas vacunas.

Uno de los eventos de salud pública al cual el país debe prestar particular atención es el de la salud mental de la población. El Estudio Nacional de Salud Mental (2003-2004), mostró que alrededor de ocho de cada 20 colombianos presentaron trastornos psiquiátricos alguna vez en

---

<sup>1</sup> La distribución por sexo en 1998 fue 1:3,8 y para el 2005 se calculó en 1:1,9 (Instituto Nacional de Salud. Estudios Centinela).

la vida, tres de cada 20 en los últimos 12 meses y uno de cada 14 en los últimos 30 días. Por tipo de trastornos, los más frecuentes fueron los trastornos de ansiedad, seguidos por los del estado de ánimo y los de uso de sustancias. Por regiones, en la prevalencia de cualquier trastorno “alguna vez en la vida”, Bogotá presenta la cifra más elevada: 46,7% en contraste con el 40,1% del total nacional. El consumo de sustancias psicoactivas (SPA) es un problema creciente. La prevalencia de consumo de SPA en jóvenes parece ser mayor que en la población general. Los jóvenes residentes en zonas urbanas son más vulnerables y el consumo en las mujeres tiende a igualarse con el de los hombres.

**Operación del SGSSS.** A pesar que los resultados sugieren que el aseguramiento es una estrategia eficaz para reducir las brechas en salud entre pobres y no pobres, todavía permanecen en el SGSSS condiciones de operación estructurales en materia de regulación, inspección, vigilancia y control que no permiten avanzar sustancialmente en el logro de los resultados esperados en salud. El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS) no es independiente. El CNSSS está conformado por representantes del gobierno central, de los gobiernos locales, y de los diferentes agentes que intervienen en el mercado. El organismo regulador del SGSSS ha sido ampliamente criticado en su diseño. Se señala que su conformación se recarga hacia representantes con intereses particulares en el sistema, su ineficacia en la superación de las fallas del mercado de aseguramiento en salud, la insuficiencia de herramientas técnicas para la toma de decisiones, su especialización en la administración del FOSYGA y el descuido de sus funciones de la entidad rectora. La vigilancia y el control a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud se concentra en actividades y procedimientos para un sin número de ámbitos con resultados poco efectivos, descuidando su fin primordial: la protección de los derechos de los usuarios en el sistema. La gran dimensión de instituciones objeto de ser vigiladas, termina en resultados como los observados hoy: los usuarios acuden a instancias judiciales como mecanismo para la defensa y respeto de sus derechos.

**Metas y acciones requeridas.** El Plan Nacional de Desarrollo tendrá como meta la universalización del aseguramiento, en condiciones de sostenibilidad fiscal y financiera, de equidad y eficiencia. Las estrategias serán universalización del régimen subsidiado para la población Sisbén 1 y 2 y la implementación de subsidios parciales a la cotización del régimen subsidiado o contributivo para la población en transición<sup>2</sup>. El incremento de la afiliación al régimen contributivo y la actualización del plan de beneficios en relación con los cambios demográficos, perfil epidemiológico e intervenciones costo-efectivas. El aseguramiento subsidiado, total o parcial a la cotización al régimen subsidiado o contributivo, se justifica en la medida en que existan condiciones de baja capacidad para cubrir totalmente el costo de aportes periódicos a través de cotizaciones.

**Cuadro 3.6: Metas 2010: cobertura universal en el SGSSS**

Metas	Línea Base (2005)	Meta (2010)
Incrementar la afiliación al régimen subsidiado al 100%. Nivel Sisbén 1 y 2	71%	100%
Incrementar la afiliación al régimen contributivo	15.967.055	17.467.055

Fuente: Ministerio de la Protección Social, DNP.

<sup>2</sup> Población en transición se define como aquella que cumple con las siguientes condiciones: (1) no es lo suficientemente pobre como para ser beneficiario del régimen subsidiado; y (2) No tiene la suficiente capacidad de pago como para acceder al régimen contributivo.

Para el efecto el MPS, en coordinación con el DNP y el MHCP, desarrollarán una prueba piloto en 2007 que permita precisar la población objetivo en transición, los mecanismos operativos y de pago, la definición del monto del subsidio parcial a la cotización (ya sea al régimen contributivo o al subsidiado), la definición de los aportes de la familia, los mecanismos de focalización adicionales al Sisbén, los mecanismos de control para evitar la selección adversa, la promoción al régimen contributivo (incentivos) y la adherencia y fidelidad de la población al sistema. Esta estrategia se podrá financiar con recursos del FOSYGA, del SGP u otras fuentes. En todo caso la afiliación de la población en transición deberá ser al régimen contributivo o al régimen subsidiado pleno, y se tendrá en cuenta la capacidad de pago. Los subsidios parciales del régimen subsidiado al plan de beneficios no se seguirán implementando, por lo que el MPS y el MHCP deberán proponer al CNSSS la transición gradual de las actuales personas que ostentan un plan de beneficios parcial al esquema de subsidios plenos o parciales a la cotización a partir de 2007. Es indispensable revisar, redefinir y ajustar los planes de beneficios y el valor de la Unidad de Pago por Capitación, atendiendo los cambios en la estructura y composición de la población, así como la transición epidemiológica. Para ello el organismo de regulación realizará los estudios técnicos anuales. Éstos deberán valorar los actuales beneficios, sus costos y su pertinencia a la luz de las condiciones de salud presentes y futuras de la población.

Para lograr la cobertura universal es necesario adelantar acciones que consoliden y garanticen la sostenibilidad de la estructura de financiamiento, el mejoramiento de la focalización de los subsidios, el desarrollo de la política de prestación de servicios y la transformación de la oferta pública bajo esquemas de participación privada. Para el logro de la cobertura universal las principales acciones son:

1. Reducción de la evasión y elusión de aportes al régimen contributivo, a través de la implementación universal de la planilla integrada de aportes y la interoperabilidad del RUA, el RUAF y el Sisbén.
2. Incrementar el aporte de cotizaciones a cargo del empleador al SGSSS, hasta medio punto, a partir de 2007. En todo caso, este incremento se hará de una manera que no afecte al empleo (i.e contra el incremento del punto pensional previsto).
3. Transformar los recursos de subsidio de oferta a demanda a partir de 2007. El nivel de transformación estará en función de la ampliación del régimen subsidiado y será con cargo a los recursos que financian el primer nivel de atención.
4. Es necesario que para los próximos años se rediseñen y ajusten los mecanismos de generación y recaudo de los impuestos a la explotación de juegos de suerte y azar, considerada como una fuente con un mayor potencial para el financiamiento del sistema. El MPS, el MHCP y el DNP propondrán una reforma en este sentido.
5. La implementación de un sistema de monitoreo de los costos de transacción de los servicios de salud y de un sistema de información que de cuenta de los factores de riesgo, costos y frecuencias de uso, a través de los cuales sea posible tener insumos para monitorear el equilibrio de la Unidad de Pago por Capitación y revisar el plan de beneficios. Para el efecto será prioritario consolidar el uso de los Registros Individuales de Prestación de Servicios (RIPS). El organismo de regulación podrá implementar un sistema de información que permita cumplir con los objetivos aquí señalados y podrán

definir multas o sanciones según corresponda, con el fin de incentivar el suministro de información.

En la medida en que el país alcance la meta de universalizar el acceso a la seguridad social en salud con una cobertura equivalente al menos al plan de beneficios subsidiado y que ésta cobertura se concentre proporcionalmente en subsidios a la población, resulta fundamental estudiar alternativas que permitan mantener lo alcanzado y se ajuste de manera más real a las condiciones del mercado laboral. Un esquema de aseguramiento universal dado mayoritariamente por subsidios financiados de manera importante por aportes de solidaridad de la población vinculada al mercado laboral formal, así como la coexistencia de subsidios de oferta, plantea la necesidad de evaluar cambios en la estructura de financiamiento con dos propósitos: minimizar los costos laborales y evitar duplicidades de gasto que reflejan niveles subóptimos de aseguramiento. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda, el DNP y el Ministerio de la Protección Social, realizarán los estudios pertinentes y presentarán alternativas de cambio en la estructura de financiamiento del sistema de seguridad social en salud al final del cuatrienio.

**Prestación de Servicios.** El MPS deberá implementar la política nacional de prestación de servicios de salud, en sus ejes de accesibilidad, calidad y eficiencia con el fin de contribuir a fortalecer la competencia regulada de los prestadores de servicios, la eficiencia y la sostenibilidad de las redes públicas, la accesibilidad y la calidad en la atención. En particular, para el caso de la oferta pública se hace necesaria la transformación de las condiciones de gobernabilidad y autonomía que hoy la rigen. Su naturaleza jurídica, que actualmente les da el carácter de empresas sociales del Estado, debe ser revisada y modificada. Su transformación deberá contemplar la introducción de esquemas de participación privada, que les permitan evolucionar hacia empresas de economía mixta sin ánimo de lucro o de carácter solidario. Se deberán introducir incentivos para la adecuada y eficiente gestión de estas empresas y ajustes al régimen jurídico que las rige: la organización y composición de sus organismos de dirección y de gerencia; la evaluación de la gestión de los gerentes, condicionando su permanencia a los resultados pactados con el órgano de dirección; y la adecuada definición de los incentivos laborales por productividad y calidad.

Dado que los mecanismos de tercerización de la prestación de los servicios dentro de estas empresas constituyen una importante alternativa para la calidad y la eficiencia, es necesario que exista una regulación eficiente que evite que éstos se conviertan en instrumentos para la extracción de rentas, en desmedro de la calidad de la atención y de los derechos de los trabajadores. Se deberá tener en cuenta que la operación eficiente de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas será una premisa fundamental y este principio, también, se aplicará a aquellas IPS públicas donde las condiciones del mercado no permiten su supervivencia a partir de la venta de servicios. Para lo anterior, el MPS debe implantar un plan de asistencia técnica e introducirá los cambios normativos y legales que se requieren para el efecto.

Para la mayor eficiencia en el uso de los recursos, se requerirá fortalecer la gestión de las entidades territoriales en el manejo de la red de prestadores públicos. Entre dichas acciones se destacan: la implementación de nuevos mecanismos de contratación y pago; la consolidación de los sistemas de referencia y contra referencia de pacientes dentro de las redes de servicios de

acuerdo con la capacidad resolutive de cada punto de atención; la implementación de auditorías clínicas y de cuentas. El MPS promoverá el fortalecimiento de la tecnología informática que permita la consolidación de las redes de prestación de servicios de salud, el mejoramiento de la capacidad de gestión de las direcciones territoriales de salud y las IPS públicas y la adopción y monitoreo de los componentes del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad. A su vez, culminará el Programa de Reorganización, Rediseño y Modernización de Redes de Prestación de Servicios de Salud, con base en la evaluación intermedia del programa; y fortalecerá los procesos de seguimiento y evaluación a la implementación de la política de prestación de servicios con énfasis en los aspectos de sostenibilidad financiera y mejoramiento de la calidad y eficiencia.

Igualmente, el Gobierno nacional promoverá el adecuado flujo de recursos y el saneamiento de la cartera de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud dentro de un marco de promoción de la eficiencia y sostenibilidad de las IPS. Para el efecto desarrollará los lineamientos previstos en el Conpes 3447, entre los cuales se destacan: la venta de la cartera a operadores privados o públicos de activos improductivos mediante subasta pública o la venta a colectores; el castigo o saneamiento contable de cartera no negociable; la cancelación de cuentas por cobrar por prestación de servicios a población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda. Para la cancelación de las cuentas por cobrar presentadas a las entidades territoriales, se dispondrá por una sola vez de recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) y de los recursos del ECAT, en los términos definidos por el Conpes. Las entidades territoriales que accedan a estos recursos deberán suscribir un acuerdo de mejora en la gestión con indicadores y metas. Adicionalmente, se podrá implementar una estrategia que de disponibilidad de capital de trabajo mediante deudas subordinadas a convenios de gestión. En todo caso, antes de proceder al reconocimiento de la cartera a ser saneada, el Gobierno nacional deberá realizar las auditorías que permitan identificarla y valorarla correctamente.

El DNP, en coordinación con el MPS y MHCP, elaborará una propuesta que permita una solución estructural en el flujo de recursos. Para el efecto se considera necesario que el SGSSS cuente un esquema que permita estandarizar los procesos y procedimientos, así como disponer de reglas claras de contratación y pago entre los agentes. El mecanismo debe facilitar que operen los flujos financieros en un mercado donde interactúa un número significativo de agentes oferentes y demandantes de servicios. Para 2007 se deberá aplicar la verificación de las condiciones de habilitación a por lo menos el 40% de los servicios de las IPS públicas y privadas y, en 2008 a por lo menos el 70%. Adicionalmente, para el cuatrienio deberá contar con 200 IPS y 5 aseguradoras capacitadas y preparadas para la acreditación y adopción del componente de auditoría para el mejoramiento de la calidad. Se acreditarán 8 IPS en 2007 y 10 en 2008. Las instituciones deben orientarse al logro de niveles óptimos de calidad, como los establecidos por el Sistema Único de Acreditación, que contribuyan al mejoramiento de la gestión y eficiencia institucional. Para favorecer su consecución se propone la adopción de un sistema de incentivos que estimule aquellos actores del SGSSS que demuestren avances significativos en materia de calidad.

Dentro de éstos se contemplan algunos incentivos económicos, como las “zonas francas”. Con el ánimo de evaluar y gestionar los avances en materia de calidad debe desarrollarse un esquema de monitoreo que permita conocer los resultados en la implementación y desarrollo del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad a través de indicadores. De igual manera se



requiere el fortalecimiento de la información sobre la situación de calidad de los diferentes actores del sistema que permita el empoderamiento del usuario para que con base en ella pueda ejercer su derecho a la libre elección. Se debe avanzar en el desarrollo y mejoramiento del talento humano en salud, a través de un sistema de certificación, recertificación y registro único nacional del personal dedicado a la salud.

Será indispensable avanzar en la actualización tecnológica y en el desarrollo de la telemedicina en concordancia con una política de tecnología biomédica. La meta en telemedicina será implementar 18 proyectos en el país. El énfasis se realizará en las entidades territoriales con mayor dispersión y menos accesibilidad a los servicios de salud. La meta en renovación tecnológica consistirá en implementar en 36 entidades territoriales la metodología para la ejecución de proyectos de innovación tecnológica. Se debe, igualmente, contar con 5 redes de transplantes de órganos funcionando.

**Mejoramiento del acceso general.** Es necesario avanzar en la protección de la población, no sólo desde la perspectiva de la cobertura, sino en términos del mejoramiento del acceso y la prestación de los servicios de salud, en condiciones de calidad y oportunidad, tanto para los asegurados, como para aquellos que transitoriamente no tienen esa condición. Para esto se requiere desarrollar acciones como:

1. Fortalecer el ejercicio del derecho a la libre elección del afiliado. Es indispensable reducir los tiempos de movilidad entre aseguradoras. Se deberá difundir anual y públicamente el *ranking* de IPS y aseguradoras y el Informe Nacional de Calidad.
2. Establecer estrategias masivas de comunicación, dirigidas a la población afiliada y no afiliada, a través de las cuales se otorgue información sobre los beneficios a los cuales el usuario tiene derecho y los mecanismos ágiles y oportunos para su exigibilidad.
3. Se deberá asegurar una óptima distribución geográfica de los recursos, garantizando la adecuada articulación de una oferta básica de servicios con la red de servicios de mayor nivel de complejidad.
4. El financiamiento de profesionales especializados mediante el mecanismo de becas crédito debe orientarse a incentivar la disponibilidad de recurso humano especializado en zonas deficitarias y en áreas del conocimiento prioritarias. Por tanto, se deberá revisar la focalización del programa actual de becas crédito y la normatividad de los convenios de asistencia-docencia entre universidades y hospitales universitarios y los de aprendizaje del personal en formación especializada.

**Dirección y regulación.** Una estrategia para el mejoramiento y el fortalecimiento institucional del SGSSS debe tener claras las fallas del mercado de salud que justifican la intervención. Las intervenciones pueden ser de dos tipos: (1) las que están relacionadas con las fallas típicas del mercado de servicios de salud y que están orientadas a procurar la eficiencia del mercado en un ambiente de competencia; y (2) las que están relacionadas con la prescripción ética de garantizar el derecho a la salud a toda la población. Se creará una Comisión de Regulación de Salud de alta capacidad técnica, con el concurso de expertos independientes seleccionados por méritos, con inhabilidades e incompatibilidades rigurosas y que contará para sus decisiones, con la participación del Gobierno Nacional. Esta instancia será objeto de supervisión por parte de los organismos de control. La Comisión Reguladora sustituirá al CNSSS, el cual podrá

mantenerse como instancia de consulta y concertación de las políticas del sistema, las cuales deberán estar bajo la dirección y estratégica del MPS, contando para su implementación con los niveles territoriales. La Comisión Reguladora tendrá a su cargo, entre otras, la definición del Plan Obligatorio de Salud, el valor y los criterios de ajuste de la UPC, la definición del régimen de pagos compartidos, de las medidas necesarias para evitar la selección adversa de usuarios por parte de las entidades promotoras de salud y la definición del régimen de tarifas de los servicios prestados por las IPS en casos de urgencias y riesgos catastróficos.

**Inspección, vigilancia y control (IVC) eficaz y eficiente que proteja al usuario.** La función de regulación debe complementarse con un sistema de IVC eficaz. Así, los aspectos que vigila la Superintendencia de Salud deberán ser objeto de revisión y depuración y podrán ser reasignados a otras entidades especializadas. Así, el MPS, MHCP y DNP realizarán un estudio que permita determinar el papel de la Superintendencia Financiera en la vigilancia de las condiciones financieras de las aseguradoras. De otra parte, los aspectos relacionados con abuso de posición dominante, competencia desleal, integración vertical y fallas y concentración del mercado, deben ser supervisados por la Superintendencia de Industria y Comercio. De esta manera, la Superintendencia Nacional de Salud se ocupará fundamentalmente de la protección de los derechos de los usuarios y estará encargada de garantizar la calidad y el acceso efectivo a los servicios a cargo de las entidades promotoras y las redes de servicios, de evaluar el desempeño de los agentes en los aspectos de su competencia, y de difundir información pública que contribuya a la regulación del mercado. Para todo esto se requiere implementar esquemas descentralizados de IVC, con mecanismos de control de primera instancia a cargo de las entidades territoriales, y de revisión y segunda instancia a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud. El Ministerio de la Protección Social implementará conjuntamente con DNP, y Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Superintendencia Nacional de Salud una estrategia que permita llevar a cabo los ajustes institucionales propuestos.

**Salud Pública.** El Plan Nacional de Desarrollo busca mejorar la situación de salud pública a través de la vigilancia y control de los riesgos, la promoción de los factores protectores, la articulación sectorial e intersectorial sobre los determinantes en salud y la generación de información. A su vez concentrará los esfuerzos de las acciones de salud pública en la reducción de las enfermedades y mortalidades emergentes (además de las tradicionales).

**Gestión Pública.** El MPS definirá los criterios, requisitos e indicadores de cumplimiento para que las EPS puedan acceder a los recursos de promoción y prevención. Será un criterio de permanencia en el SGSSS, para las aseguradoras de los diferentes regímenes e IPS, la demostración de la articulación de las acciones de salud pública con el Estado y el envío de la información que la normatividad establezca. Con el fin que las administradoras del Régimen Subsidiado tengan las herramientas que les permita gestionar el riesgo en salud, se deberá derogar el artículo 46 de Ley 715 de 2001. De igual forma, las entidades territoriales privilegiarán las acciones y programas que tengan relación directa con el perfil epidemiológico de sus territorios, bajo los lineamientos técnicos que expida el MPS. El Ministerio deberá desarrollar sistemas de costeo de intervenciones prioritarias y esquemas de financiamiento eficientes, buscando avanzar en el control de problemas específicos. También, diseñará mecanismos de seguimiento de la gestión en salud pública y planes focalizados de asistencia técnica frente a propósitos comunes que movilicen recursos territoriales, de la cooperación internacional y del presupuesto general de la nación. La gestión en salud pública territorial requerirá de la elaboración y actualización de los perfiles epidemiológicos, contando con la

asistencia técnica del MPS y con base en la información que en forma oportuna suministren las aseguradoras e IPS.

**Cuadro 3.7: Metas 2010. Salud pública**

Meta	Línea de base (2004)	Situación 2010
Aumentar la cobertura de vacunación (todas las vacunas). 2005 <sup>1/</sup> .	87,3%	95,0%
Reducir la mortalidad infantil. Línea base 2005 <sup>2/</sup> .	19	16,5
Reducir la mortalidad de la niñez. Línea base 2005 <sup>2/</sup> .	22	18,2
Reducir la mortalidad materna (muertes maternas por 100 mil nacidos vivos). Línea base 2002 <sup>3/</sup> .	83,3	63,0
Incrementar el porcentaje de mujeres con 4 o más controles prenatales y reducir las desigualdades regionales <sup>2/</sup> .	83,0%	100,0%
Mantener en 95% la cobertura de atención institucional del parto.2005 <sup>2/</sup> .	92%	95%
Incrementar la prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa. Línea base 2005 <sup>2/</sup> .	68,2%	75,0%
Incrementar la prevalencia de uso de métodos de anticoncepción entre la población femenina, de 15 a 19 años, no unida y sexualmente activa. Línea base 2005 <sup>2/</sup> .	66%	75%
Detener el crecimiento del porcentaje de adolescentes que han sido madres o están en embarazo. Línea base 2005 <sup>2/</sup> .	21%	<15%
Reducir la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino. 2003 <sup>4/</sup> .	10,9	8,8
Reducir la desnutrición crónica en niños menores de 5 años. 2005 <sup>2/</sup> .	12%	10%
Reducir la desnutrición global en niños menores de 5 años.2005 <sup>2/</sup> .	7%	5%
Aumentar la cobertura de terapia antiretroviral a las personas que la requieran. Línea de base 2005 <sup>1/</sup> .	54,8%	60,0%
Mantener prevalencia general de infección por VIH, por debajo del 1,2%. Línea base 2004 <sup>1/</sup> .	<1,2%	<1,2%
Reducir en 85% las muertes por malaria. Línea de base 2002 <sup>3/</sup> .	155	117
Reducir en 93% las muertes por dengue. Línea de base 2002 <sup>3/</sup> .	157	106
Reducir la incidencia de malaria en municipios con malaria urbana (tasa por mil habitantes). Línea de base 2003 <sup>1/</sup> .	17,4	12,6
Reducir los índices de infestación de Aedes en los municipios categoría especial, 1 y 2 por encima de 1.800 m.s.n.m. Línea de base 2003 <sup>1/</sup> .	30%	16%

Fuentes: 1/ Ministerio de la Protección Social.

2/ Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005.

3/ Dane.

4/ Instituto Nacional de Cancerología.

El Ministerio de la Protección Social desarrollará mecanismos para la evaluación y rendición pública de cuentas de la gestión en salud pública del nivel central, las entidades territoriales y las aseguradoras. Tanto el nivel nacional, como las entidades territoriales deberán evaluar su capacidad actual de gestión y desarrollar instrumentos para su mejoramiento, bajo el liderazgo del MPS. La Nación y las entidades territoriales deben al final del cuatrienio conocer los determinantes de la salud, los factores de riesgo y el perfil epidemiológico de la población. Con el fin de fortalecer la gestión en salud pública es necesario consolidar las estrategias de vigilancia en los ámbitos demográficos, de servicios de salud y epidemiológicos. Será necesario el mejoramiento y uso de la información actualizada del sistema de registros continuos (SIVIGILA) y RIPS y su articulación con el sistema de estadísticas vitales del Dane. Igualmente, será prioritario realizar las encuestas de calidad de vida en 2007, la ENSIN en 2010, la de Salud Mental en 2009, la ENDS 2010 y el estudio de sero-prevalencia para VIH, que deben institucionalizarse.

**Promoción de la salud y prevención de la enfermedad (PyP).** El Plan Nacional de Desarrollo adopta las recomendaciones del Conpes Social 91 de 2005 para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para tal fin será fundamental el desarrollo e implementación del plan estratégico de salud pública que hará énfasis en las regiones y grupos poblacionales más afectados. En vacunación, se fortalecerá estratégicamente el Programa Ampliado de inmunizaciones (PAI) para lograr y mantener coberturas útiles de vacunación. Será necesario consolidar la eliminación de rubéola congénita, y continuar con la introducción de la vacuna contra influenza viral en niños de 6 a 18 meses de edad y adultos mayores de 65 años. El MPS adelantará un estudio que permita evaluar la factibilidad de incluir nuevos biológicos en el PAI. El estudio debe contemplar los análisis de costo/efectividad que confirmen que su inclusión representa mejoras en las condiciones de salud de la población, frente a otras alternativas. Si el estudio muestra resultados positivos, el Gobierno incluirá por lo menos un nuevo biológico dentro del PAI en el cuatrienio.

Entre las alternativas a considerar se encuentran la vacuna de neumococo a niños menores de 2 años, Rotavirus o Hepatitis A. El MPS dará continuidad a la implementación de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Para reducir las enfermedades no transmisibles y derivadas de la transición demográfica y epidemiológica (emergentes), el MPS con otros sectores, gestionará estrategias que promuevan la actividad física, la dieta saludable y la reducción del tabaquismo. Impulsará, en coordinación con el Sector educativo, la implementación de estrategias para disminuir la exposición al tabaco en instituciones educativas,, lugares de trabajo y espacios públicos.

Se diseñará y aprobará la política nacional sobre el control del cáncer, estableciendo el marco de acción para atender integralmente la presencia de esta enfermedad en la población. Esa política será desarrollada por el MPS y coordinada por el Instituto Nacional de Cancerología (INC). Esta política debe contemplar, como mínimo, los siguientes aspectos: (1) la consolidación del desarrollo y mantenimiento de la Red Nacional de Cáncer; (2) la reducción de los tiempos de espera para la atención; (3) el desarrollo de guías de manejo para los cánceres más prevalentes; (4) la consolidación del registro nacional y la implementación de un modelo de control; (5) el fortalecimiento del INC en la vigilancia epidemiológica y en la consolidación del sistema de información; (6) la eficiencia, oportunidad en la adquisición de los medicamentos oncológicos; y (7) la promoción de actividades de detección temprana.

El país debe reconocer al VIH/SIDA como una enfermedad crónica. Las metas y estrategias serán las del Conpes Social 91. Se actualizará el Plan Intersectorial de prevención y control del VIH/SIDA, contemplando el desarrollo de un estudio de sero-prevalencia y la encuesta sobre comportamientos sexuales en 2008. Las acciones de prevención incluyen la reducción de factores de vulnerabilidad en adolescentes desplazados en 48 municipios (24 departamentos), la difusión y seguimiento a la aplicación de la norma de atención integral del VIH/SIDA, la sostenibilidad del programa de prevención de la transmisión madre-hijo y la educación en la prevención de enfermedades sexualmente transmisibles en el ámbito escolar. El Plan Obligatorio de Salud debe mantener actualizados los beneficios para la atención integral del VIH. En 2008 se consolidará un fondo de medicamentos antiretrovirales de bajo costo.

Para mejorar las condiciones de salud mental de la población, el MPS impulsará la eliminación de barreras para el acceso a los servicios de salud mental y la implementación de la estrategia de

atención primaria. Así mismo, promoverá la movilización social por medios masivos para desestimular el consumo de sustancias psicoactivas con énfasis en la población joven, incluyendo la prevención del consumo en ámbitos escolares. En cuanto a la salud ambiental, los compromisos para el próximo cuatrienio son los siguientes:

1. Formular (MPS y MAVDT) una Política Nacional de Salud Ambiental, con base en el Plan Nacional de Salud Ambiental 2006-2010, que promueva la equidad y la protección de los grupos más vulnerables y que haga énfasis en los problemas ambientales que generan los mayores costos para la sociedad colombiana.
2. El MPS, a través del INVIMA, participará en la conformación del Laboratorio interinstitucional de Detección y Monitoreo de Organismos Genéticamente Modificados (OGM); además participará en la evaluación conjunta, con el MAVDT y el MADR, de los riesgos sobre el ambiente y la salud derivados del desarrollo de actividades con OGM.
3. Se dará continuidad al trabajo intersectorial del vademécum de plantas medicinales.
4. El MPS participará, con otros ministerios de la Comisión Técnica Intersectorial para la prevención y el control de la contaminación del aire (CONAIRE), en la formulación de una política nacional de calidad del aire.
5. El MPS acompañará al MAVDT en el desarrollo y la reglamentación de la Política Nacional de Gestión Integral de Residuos peligrosos.
6. El MPS realizará evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) para el sector y participará en otras EAE para temas en los cuales tiene participación directa.

### **Protección al Cesante**

Existe una limitación de instrumentos para la fuerza laboral para enfrentar la caída del ingreso por desempleo. La forma tradicional que se ha usado es la cesantía, que se creó con la intención de proteger al trabajador en los períodos de desempleo. Sin embargo, se han introducido modificaciones que permiten al trabajador hacer uso de la prestación cuando está activo. Esto ha desfigurado el espíritu inicial de la ley y las cesantías se han convertido en un ingreso más de los trabajadores activos. Por estar ligado al trabajo formal, no todos los colombianos tienen esta opción. No existe en el mercado asegurador la opción de seguros para cubrir la contingencia del desempleo con ahorros individuales. Para hacer frente a la ausencia de protección para las personas más vulnerables, la Ley 789 de 2002 redefinió algunas competencias de las Cajas de Compensación Familiar (CCF), creando el Fondo de Fomento del Empleo y Protección al Desempleado (Fonede), como parte del componente de Promoción Social del Sistema de Protección Social. Su objetivo es proveer un aporte en especie<sup>3</sup>, equivalente a 1,5 salarios mínimos mensuales, por una sola vez, distribuidos en seis cuotas iguales, a personas cabezas de hogar desempleadas, preferiblemente a aquellas con hijos menores de 18 años que no posean ningún otro ingreso.

Sin embargo, su cobertura ha sido limitada debido a la disponibilidad de recursos en las CCF. En el período octubre de 2003-agosto de 2006 se entregaron 238.559 subsidios al desempleo, con un cumplimiento del 112% de la meta propuesta para el cuatrienio. En procura de mejorar

---

<sup>3</sup> Alimentación, salud y educación.

la efectividad de los mecanismos de protección al desempleo, se debe intervenir de tal manera que se racionalice el uso de las cesantías para devolverles su razón de ser, al mismo tiempo que se promueva un mecanismo de ahorro voluntario, con cuentas individuales para los informales con capacidad de pago.

A su vez, el MPS promoverá los cambios normativos necesarios al programa de Subsidio al Desempleo contemplado en la Ley 789 de 2005, con el propósito de privilegiar el otorgamiento del subsidio a la población sin vinculación previa a las Cajas (el segmento más vulnerable). Será necesaria la consolidación de estos mecanismos de protección al cesante con el fomento de la empleabilidad. Así, las personas cesantes que reciban el subsidio serán capacitadas en aspectos relativos al manejo empresarial y se les otorgará recursos económicos a través de microcréditos para sus unidades empresariales. En esta vía, se deberán evaluar los cursos dictados por las Cajas y los cuales deberán insertarse en el SNFT y llenar los requisitos para lograr la acreditación de calidad. El FONEDE deberá ser vinculado a la Red de protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema.

**Cuadro 3.8: Metas 2010: protección al cesante**

<b>Meta</b>	<b>Situación actual</b>	<b>Situación 2010</b>
Aumentar la cobertura en afiliación a pensiones <sup>1/</sup>	25%	38%
Ampliar los mecanismos de protección al desempleo (% PEA cubierta con algún mecanismo de protección) <sup>1/</sup>	20%	30%
Aumentar los beneficiarios de subsidio al desempleo. 2006 <sup>2/</sup>	238.559	322.804

<sup>1/</sup> Fuente línea de base: Dane, ECH (2005). Cálculos DNP-DDS.

<sup>2/</sup> Fuente: Ministerio de la Protección Social.

Uno de los principales compromisos del gobierno será brindar una mayor calidad y oportunidad en los servicios al pensionado, mediante una reingeniería de las entidades que administran el régimen de prima media. Se consolidará este régimen en una reconocedora única de pensiones. Adicionalmente, el MPS avanzará en el desarrollo del sistema de información, unificando la información de pensionados y afiliados. Por otro lado, se han detectado numerosos casos de reconocimientos sin el cumplimiento de los requisitos. En el Acto Legislativo 01 de 2005 se contempló la posibilidad de que el legislador establezca un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales. Se desarrollará un mecanismo idóneo de revisión de pensiones, en el cual se propondrá establecer un procedimiento que garantice el debido proceso y el derecho a la defensa, pero que a su vez le permita al Estado detener el daño patrimonial que causan los pagos reconocidos en forma contraria a la ley. Para aumentar la cobertura para los grupos más vulnerables, se adecuará la reglamentación y el funcionamiento de la Cuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP). Se trabajará en el diseño y aplicación de mecanismos que promuevan el ahorro voluntario con alternativas de protección del ingreso en la vejez (apoyos periódicos al ingreso), como el uso de los recursos que se liberen por el menor pago de subsidios pensionales y recursos liberados del FSP.

## Sistema de Riesgos Profesionales

Otro gran reto que tiene el país es promover y consolidar su Sistema de Riesgos Profesionales (SRP), que es un elemento primordial en la construcción de un sistema de protección social integral, al mismo tiempo que promueve la competitividad y productividad. Una mayor prevención, protección y atención de los riesgos que afectan a los trabajadores, no sólo habrá un mejor balance entre los costos del sistema de salud y el SRP, sino que mejorará el ambiente en el cual desarrollan sus actividades los ocupados. El SRP ha tenido un desarrollo institucional importante, caracterizado por la diversificación de la oferta aseguradora y el desarrollo de la regulación. En lo que tiene que ver con el mercado de aseguramiento en riesgos profesionales se han observado cambios drásticos en los últimos 10 años. En 1995 el ISS tenía el 100% de los afiliados. A partir de 1996 se comienzan a redistribuir los afiliados hacia las Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP) privadas. En 2004 las ARP tenían el 78% de los afiliados y el ISS el 22% restante.

De otro lado, la afiliación presenta un comportamiento procíclico. Los niveles de afiliación promedio llegan a un 28,7% de la población ocupada. Esto es preocupante si se tiene en cuenta que los casos de accidentes laborales reportados al MPS han tenido un aumento considerable (240% entre 1996 y 2004), que está reflejando un mejor registro de los eventos. Sin embargo, es claro que los riesgos producto de la actividad laboral son considerables y tienen un costo importante (en productividad y protección social). Es necesario impulsar los mecanismos para mejorar la gestión de la salud ocupacional y los riesgos profesionales a través del establecimiento de cotizaciones variables atadas a la siniestralidad real de las empresas y del cumplimiento de las políticas y programas de salud ocupacional establecidos en el sistema de Garantía de Calidad de Riesgos Profesionales. Para cumplir las metas de cobertura se establecerán los incentivos apropiados que promuevan la afiliación y se realizarán campañas de promoción de derechos laborales y de la importancia del aseguramiento tanto para empresarios y trabajadores.

**Cuadro 3.9: Metas 2010: riesgos profesionales**

Meta	Situación actual	Situación 2010
Aumentar la afiliación al SRP	5'338.733	6'238.733
Aumentar las empresas vinculadas al SRP	362.881	446.881

Fuente: Ministerio de la Protección Social.

Por otro lado, es necesario diseñar e implementar mecanismos técnicos de fiscalización y control a la evasión y la elusión al Sistema General de Riesgos Profesionales. Así, con base en el sistema de información del RUAF y Planilla Única de Pago, se realizará seguimiento y cruce con otros sistemas de información para control de evasión y elusión. Con la intención de lograr la Implementación del Sistema de Garantía de Calidad en empresas, las ARP, las juntas de calificación e IPS de salud ocupacional, se hará una mejor orientación y seguimiento a la gestión de los diferentes actores del Sector con base en la implementación del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad del SRP. Para disminuir la enfermedad profesional en actividades de alto riesgo, de la población vulnerable, de los trabajadores informales y de los menores, se elaborarán políticas específicas en salud ocupacional, a través de proyectos regionales que permitan identificar los riesgos a los que están expuestos estos grupos de trabajadores. La meta es llegar a 10 departamentos por año.

## Intervención en segmentos especiales de la población

No obstante el Sistema de Protección Social está concebido para promover la protección de todos los colombianos, en la actualidad existe un gran número de compatriotas que no tuvo la oportunidad de obtener las herramientas básicas para insertarse en el mercado de trabajo. Se ven afectados también por la creciente movilidad laboral, las fluctuaciones del ciclo y por las mayores exigencias en términos de competencias laborales.. La respuesta a esto es proteger los ingresos de las personas. En ese sentido, es importante fortalecer el autoempleo y la habilitación ocupacional para la población más vulnerable. La falta de acceso a recursos de crédito y la ausencia de información son barreras que impiden la generación de oportunidades para pequeñas iniciativas de generación de ingreso familiar. Parte de la solución que se propone es la de articular la gestión de las diferentes entidades a la política de la Banca de las Oportunidades. Inicialmente, se plantea que el Sena asesore en la formulación de planes del negocio con prioridad de atención a madres cabeza de familia seleccionadas mediante el programa Familias en Acción. Posteriormente, la consecución de créditos se viabilizará con el sistema financiero, las gobernaciones y municipios, con ONG y las cajas de compensación. Adicionalmente, el Sena mejorará el encadenamiento y acompañamiento a las acciones de formación y empresarismo para poblaciones vulnerables.

En especial, se debe superar el carácter asistencialista. Se requiere realizar la caracterización de las necesidades y prioridades de este tipo de poblaciones vulnerables para lograr hacer la focalización adecuada y el seguimiento efectivo de la atención, en función de lograr un valor agregado en el propósito de estabilización socioeconómica y mejoramiento en la generación de ingresos. Otra forma de proteger los ingresos de las familias más pobres, y al mismo tiempo empoderar dentro de su grupo familiar a la población mayor, son los subsidios de los programas de promoción. En tal sentido, se incrementará la cobertura de la subcuenta de subsistencia del FSP. Igualmente, el MPS definirá una estrategia óptima para el desarrollo del componente de Servicios Sociales Complementarios. En la población indígena, se proyecta ajustar los requisitos definidos en el Decreto 4112 de 2004, en lo relacionado con las modalidades de subsidio, presentación de proyectos y entrega de recursos a la población indígena beneficiaria, a fin de posibilitar su acceso a cualquiera de las dos modalidades de subsidio previstas.

**Cuadro 3.10: Metas 2010. Segmentos especiales de la población**

Meta	Situación Actual	Situación 2010
Incrementar la cobertura del FSP-Subcuenta de Subsistencia	199.889	600.000

Fuente: Ministerio de la Protección Social.

### 3.3.2 Sistema de Promoción Social y Sistema Social del Riesgo

Dado que el objetivo primordial del Estado es disminuir la pobreza, las acciones son de dos tipos: directas e indirectas. Las primeras constituyen las acciones del entorno macroeconómico, asociadas al crecimiento y la distribución del ingreso; este conjunto es estructural y constituye la base de la política económica. Sin embargo, su efecto sobre la reducción de la pobreza toma tiempo. En complemento, se deben efectuar las del canal directo, que consisten en intervenciones a un grupo poblacional reconocido como pobre y que toman la forma de



subsidios en efectivo y/o en especie orientados a crear o fortalecer la capacidad de la familia para generar un flujo de ingresos que le permita salir de la pobreza (promoción social). Los dos conjuntos de acciones son complementarios: la sostenibilidad financiera de las políticas de promoción social depende del telón de fondo, es decir, si no hay un paquete de políticas de redistribución estructural, el grupo de población pobre será cada vez mayor y por tanto menos factible de cubrir mediante programas y proyectos. De otro lado, si aproximadamente la mitad de la población es pobre, en ausencia de una política de promoción social que ayude a la recuperación de la senda de acumulación de capital humano, las políticas macro de crecimiento y redistribución muy seguramente no tendrán los resultados esperados. Desde esta perspectiva, las políticas de promoción social son necesarias porque, mientras surte efecto la política económica y redistributiva, es necesario que el Estado, en un contexto de corresponsabilidad, garantice los derechos sociales fundamentales y de herramientas a las familias para la superación de la condición de pobreza.

La promoción social en Colombia se puede sintetizar desde el punto de vista de la oferta y la demanda. Los principales problemas de la oferta son la superposición de programas, la falta de especialización de las entidades que ejecutan y los vacíos en las competencias a nivel territorial. La promoción social es insuficiente como estrategia de manejo social del riesgo, de un lado por su carácter procíclico y se concentra únicamente en la oferta pública, desconociendo y desaprovechando el componente de promoción social de iniciativa privada. Desde la demanda, se ha demostrado que las familias, en especial las más pobres y vulnerables, por su condición de privación y por la ausencia de información, acceden en menor medida que los no pobres a las estrategias de manejo del riesgo. Otras características del actual componente de promoción social son: (1) aunque sí apunta hacia el manejo social del riesgo, la falta de unidad de materia no permite que las estrategias de prevención, mitigación y superación funcionen de forma orgánica y articulada.<sup>4</sup>; y (2) los criterios de salida no son explícitos formalmente en casi ningún programa de promoción social. Este punto es de vital importancia porque de él depende, en gran medida, el carácter asistencialista o no del programa. Para tal efecto, la propuesta de consolidación del Sistema de Promoción Social del Plan de Desarrollo se estructura como un modelo de gestión de la oferta y la demanda de servicios de promoción social (público y privado). Para consolidar un sistema de promoción social, es necesario (1) un marco conceptual general; (2) que exista una acción articulada de la oferta, de tal manera que ésta reaccione de forma oportuna y pertinente a las características de la privación de los más pobres; y (3) una demanda informada, en la que las familias conozcan a dónde pueden acudir y en qué momento.

**Definición de un marco conceptual general del sistema de promoción social.** El sistema de promoción social es un componente del Sistema de Protección Social, se enmarca, al igual que éste, en el manejo social del riesgo. La promoción social estatal es la acción del Estado que en la mayoría de los casos toma la forma de programas de transferencia en efectivo o en especie dirigidos a promover a un grupo de la población cuya principal característica es que vive en condiciones de privación y vulnerabilidad. Por consiguiente, su objetivo es expandir las oportunidades de los pobres y los vulnerables, no solamente solucionar temporalmente su problema de necesidades mínimas, sino promover la expansión de sus oportunidades, es decir, alcanzar logros en términos de inclusión social y generación de ingresos propios. Este último

---

<sup>4</sup> Los programas (es posible que un mismo programa preste varios servicios) más frecuentes son educación (58%), salud (52%), restitución de derechos (47%), Alimentación/nutrición (45%), Asistencia Psicosocial (38%), Cuidado Infantil (33%), Cuidado al Adolescente (20%) y Alojamiento (17%).

punto es la diferencia entre asistencialismo y promoción social. A continuación se anotan las características constitutivas de una acción o intervención de promoción social del Estado:

1. Es una acción o intervención del Estado cuya justificación es la garantía de derechos en un contexto de corresponsabilidad con la sociedad civil.
2. Está dirigida a un grupo en condiciones de privación y vulnerabilidad identificado.
3. La acción implica una transferencia en efectivo o en especie.
4. Tiene un criterio redistributivo.
5. Es transitoria sobre el individuo o familia. Si el fin último es la expansión de las oportunidades y la promoción de la libertad, la acción debe tener condiciones de salida explícitas.
6. Es multidimensional. Una acción o conjunto de intervenciones debe contemplar en su diseño el hecho de que la privación es multidimensional.
7. Es integral. Si la unidad sujeto de intervención es la familia debe contemplar la dinámica que se da al interior de esta (por ejemplo Familias en Acción).
8. Debe contemplar el hecho que la naturaleza de la privación es relativa.
9. Debe promover la generación de medios de auto – sostenimiento para procurar la superación de la condición de privación o vulnerabilidad.

Desde esta perspectiva, el objetivo de la promoción social estatal es el de garantizar que la población no caiga en situaciones de privación al tiempo que, mediante un proceso de inclusión y de acumulación de capital físico y humano, salga de su condición de privación o vulnerabilidad. La promoción social, tal como la definimos, es coherente con un proyecto de desarrollo como expansión de las oportunidades de la población. Ahora bien, se define a la familia como el sujeto de intervención de las acciones de promoción social estatal. Una manera de ampliar las oportunidades de los individuos de forma sostenible es fortaleciendo los vínculos de solidaridad en la familia. El valor agregado consiste en diseñar estrategias de aprovechamiento de los vínculos ya existentes y canalizarlos en forma de estrategias convenientes desde el punto de vista del manejo del riesgo.

**Hacia un modelo de gestión de la oferta y la demanda de servicios de promoción social.** El diseño institucional y la articulación de los programas se convierten en una condición necesaria para que la política de promoción social tenga éxito. Para el efecto se requiere de una instancia de formulación de política que permita articular el accionar de los actores, organizar la oferta, reestructurar la oferta programática en torno a la familia, crear nuevos programas, incentivar la especialización de los ejecutores y fijar criterios de focalización. Esta instancia es el Conpes Social. Finalmente, determinará el grado de integralidad del portafolio cuando lo considere pertinente. Sin embargo, se requiere de una instancia intersectorial dinámica y flexible que sea coordinada desde diferentes sectores dependiendo de la naturaleza y el sector del programa. El papel principal será volver operativo los programas y tendrá, entre otras funciones, las de tomar decisiones para el mejoramiento continuo de los programas existentes, garantizar la no duplicidad en los objetivos y acordar los mecanismos de focalización que se utilizarán en los programas del orden central y redefinirlos si es necesario y fijar las condiciones de salida. Los programas de promoción social deberán

propender por la integralidad en lo relacionado a dos puntos: (1) la familia como sujeto de intervención y la relevancia de la corresponsabilidad de la familia en aras del manejo apropiado y exitoso de una situación de privación y vulnerabilidad; y (2) un portafolio multidimensional de servicios. Cuando sea necesario se definirán familias específicos focalizados para ser beneficiarios de más de un programa.

**Desarrollo de la política de promoción social.** El MPS (Dirección de Promoción Social) desarrollará la política de promoción social cuyo propósito será el de buscar mejorar el conocimiento de la sociedad colombiana en la elección de estrategias para prevenir, mitigar y superar los riesgos asegurables y no asegurables de carácter individual, familiar o colectivos, que generen impactos financieros o afecten negativamente el plan de vida o el tejido social, en especial de las familias en condición de pobreza y alta vulnerabilidad. Así mismo, buscará mejorar la capacidad de articulación de la oferta gubernamental y privada y la respuesta de los hogares frente al riesgo. Con el propósito de garantizar unas condiciones mínimas de calidad y en cumplimiento de la Ley 872 de 2003, el MPS, con el apoyo del ICBF diseñará y establecerá los estándares de habilitación para los principales servicios de promoción social, que deberán cumplir las entidades y organismos prestadores públicos y privados. El MPS (Dirección de Promoción Social), desarrollará del Sistema de Gestión de la Calidad para la promoción social estatal y privada, empezando con las instituciones de prestación de servicios a la mujer y a la infancia, al adulto mayor y a la población en desplazamiento. Se deberán establecer los procedimientos de evaluación externa y acreditación de servicios. El DNP y los ministerios y entidades ejecutoras evaluarán los principales programas de promoción social con el propósito de definir su continuidad, mejorar su funcionamiento, eliminar las duplicidades y plantear fusiones.

### **Red de Protección Social para la superación de la Pobreza Extrema**

Diferentes estudios señalan las limitaciones de los enfoques de promoción social de carácter sectorial y desde la perspectiva de grupos poblacionales, dado que no permiten una respuesta integral a la multidimensionalidad de la pobreza. Por otra parte, a pesar de que la economía ha crecido en los últimos años generando riqueza, la población en pobreza extrema está inmersa en "trampas de pobreza", y a pesar de sus esfuerzos y del crecimiento, continúan en esa situación generación tras generación<sup>5</sup>. Reconociendo esta situación y, como estrategia fundamental para prevenir y superar la pobreza extrema, se pondrá en marcha la Red de Protección Social para la Superación de la Extrema Pobreza creada con el Conpes Social 102.

La Red hace parte del Sistema de Promoción Social y articula políticas y programas de los demás subsistemas teniendo como objetivos promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a los servicios sociales del Estado y asegurar la superación de su condición, a través de: (1) integrar la oferta de servicios sociales para hacer coincidir las diferentes prestaciones alrededor de la familia de manera simultánea; (2) brindar transitoriamente acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas; (3) generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación; y (4) crear las condiciones de generación de ingreso que le permitan a la familia

---

<sup>5</sup> Dentro de las trampas de pobreza se han identificado: trabajo infantil, analfabetismo o bajo nivel educativo, desnutrición y enfermedades, no aseguramiento, familias con múltiples miembros, bajo acceso a la información, entre otros.

superar la pobreza. La Red promoverá entre 2007 y 2010 1,5 millones de familias en extrema pobreza, en condición de desplazamiento o clasificadas entre las más pobres del nivel 1 del Sisbén.

El eje articulador de la Red será el Programa Familias en Acción. La entrega de subsidios monetarios condicionados a la realización periódica de controles de peso y talla, y a la asistencia escolar de los niños a través del programa ha mejorado las condiciones nutricionales de los menores de 7 años, y la salud y nivel educativo de los menores de 18 años, de más de 680 mil familias pobres en más de 880 municipios del país. Gracias a estos resultados, el Gobierno nacional programó una expansión del programa a 1,5 millones de familias en pobreza extrema para mediados de 2007. Gracias a esto, y a la adecuada operatividad del programa en las regiones del país, la Red iniciará su implementación en familias beneficiarias de FA, integrando a éste, toda la oferta de servicios nacional y territorial, con el fin de impulsar el progreso de las familias en pobreza extrema. Los resultados de la evaluación de impacto de Familias serán insumo fundamental para la operación de la Red, el diseño de los mecanismos de entrada e incentivos de salida y permitirán hacer ajustes al programa FA, mediante la revisión del esquema de subsidios, principalmente en zonas urbanas, y su encadenamiento con procesos complementarios de acumulación de capital humano y generación de ingresos.

Dentro de los principios de la Red está la familia como objeto de intervención, con un rol activo y de corresponsabilidad en la superación de su situación. Así mismo, recibirán un acompañamiento de gestores sociales, quienes les ayudarán a construir un plan de vida y verificarán el cumplimiento de unas condiciones mínimas, que permiten a las familias beneficiarias superar la condición de pobreza extrema. Las condiciones mínimas se definirán en función de las necesidades de las familias para su progreso en distintas dimensiones, identificadas como claves para romper las trampas de pobreza.

Las nueve dimensiones son: identificación (apoyo en el trámite de documentos de identificación de los integrantes de la familia); ingresos y trabajo (capacitación para el trabajo a mayores de 18 años y adultos desempleados, e incorporación al mercado laboral, mediante intermediación con el sector privado y la promoción de alternativas productivas); educación (garantizar el acceso a educación preescolar, básica y media a todos los integrantes de la familia en edad escolar y su permanencia dentro del sistema escolar); salud (garantizar el acceso de los integrantes de las familias al Régimen Subsidiado de Salud, en el caso de no ser empleados formales); habitabilidad (subsidios de vivienda o subsidios para mejoramiento de vivienda, acceso a servicios públicos, acciones para el desarrollo urbano, como mejoramiento del espacio público, parques y zonas de recreación); nutrición (capacitación en la selección, preparación y cuidado de los alimentos, controles periódicos de peso y talla a todos los integrantes del hogar, en particular a los niños y niñas menores de 6 años); dinámica familiar (orientar a las familias en la construcción de mecanismos adecuados para enfrentar conflictos y definición de normas claras de convivencia al interior del hogar, protección a las víctimas de la violencia intrafamiliar y promoción de acciones específicas en salud sexual, reproductiva y planificación familiar, prevención del alcoholismo y la drogadicción); aseguramiento y bancarización (vinculación de las familias al sistema financiero y mecanismos de aseguramiento, a través de la Banca de las Oportunidades); y apoyo legal. Se espera que la Red canalice inversiones por \$19 billones durante los próximos cuatro años para atender a las familias en extrema pobreza.

Se realizará una prueba piloto de la Red a una escala pequeña de operación, donde la oferta de programas sea suficiente para garantizar la inserción de las familias en el tiempo de duración del acompañamiento. Se evaluarán diferentes elementos de la operatividad e implementación de la Red a esta escala como la focalización, la articulación institucional y de programas, el acceso efectivo de las familias a la oferta de servicios sociales, la cofinanciación de los gobiernos locales y la capacidad de las familias para mejorar sus condiciones de vida. Así mismo, se realizarán evaluaciones de procesos y de gestión del piloto, y se deberá diseñar e iniciar la evaluación de impacto. Los resultados del piloto permitirán realizar ajustes al diseño y operación de la Red y su modelo de gestión antes de su implementación y expansión a nivel nacional. Finalmente, se diseñará un sistema de información, seguimiento y evaluación del modelo de gestión, alimentado por la información recogida por los gestores sociales. Del total de municipios incluidos en el piloto el 12% tendrá población mayoritariamente afrocolombiana.

### **Sistema Social del Riesgo (SSR)**

El manejo social del riesgo implica la escogencia de estrategias que minimicen el impacto negativo de un choque. La acción del SSR debe comenzar cuando las condiciones macroeconómicas fallan, o ante situaciones de conflicto social o político, o riesgos naturales o epidemias que amenazan a las poblaciones y ponen en riesgo su supervivencia y estabilidad; los más pobres son los más vulnerables al riesgo, ya que están más expuestos y tienen menos posibilidades de acceso a mecanismos adecuados para su manejo. El país ha tenido avances institucionales y ha adquirido experiencia en el manejo de choques covariantes como los generados por desastres naturales, riesgos epidemiológicos o incluso riesgos sociales o políticos como el desplazamiento. Estos problemas han sido afrontados desde institucionalidades especiales, con algún grado de integración y sinergia en el caso de los dos primeros. Sin embargo, a pesar de poderse reconocer capacidades específicas en cada caso, aún es necesario fortalecer el monitoreo permanente y oportuno del riesgo y de las vulnerabilidades de los diferentes grupos, disponer de mecanismos ágiles y suficientes de financiamiento y de seguimiento sobre el impacto de las intervenciones.

Lo referente al SSR ha sido desarrollado por los Conpes 3144 y 3187 y se ha definido como un método para prevenir y mitigar los efectos adversos que se presentan sobre la población vulnerable durante episodios de recesión económica. Así, el SSR debe diferenciar las estrategias y acciones implantadas entre los diversos grupos poblacionales (por edades, niveles de ingresos, entidades territoriales, grupos vulnerables frente a riesgos específicos), teniendo en cuenta que el tipo de riesgo y el impacto esperado del mismo no es homogéneo entre distintos tipos de individuos. Sin embargo, el enfoque de grupo familiar basado en el análisis de vulnerabilidad sería necesario para preservar la integralidad de las intervenciones.

Se debe evaluar la conveniencia del carácter multipropósito del SSR como instrumento para enfrentar de forma permanente la pobreza estructural (incorporando incentivos precisos a la formación de capital humano) o para hacer frente a situaciones de crisis. En el caso de que fuese estructural, deberían estar orientados hacia la disminución de la pobreza crónica presente en algunas zonas del país, como parte del sistema de promoción social y en particular en las zonas rurales (Familias en Acción), donde los impactos presentes son importantes y las posibilidades de ofrecer alternativas costo efectivas son menores, así como en algunas zonas

urbano marginales<sup>6</sup>. Es importante avanzar en la definición de mecanismos de financiación del SSR, bien sea con esquemas de ahorro contracíclico, con créditos que se activen durante la crisis o con otras alternativas. Lo importante es que el SSR logre enfocar los recursos hacia la población más afectada por el riesgo, articularse con la oferta disponible a través del Sistema de Protección Social y poseer un carácter temporal.

### 3.3.3 Políticas transversales

#### Seguridad alimentaria y nutricional

Actualmente el país no dispone de una política de seguridad alimentaria y de una conceptualización que permita a los diferentes actores articular programas y proyectos. La problemática de la seguridad alimentaria es amplia y comprende desde la disponibilidad de alimentos, la comercialización, la calidad e inocuidad, hasta el consumo. Los indicadores de disponibilidad alertan sobre la importancia cada vez mayor del componente de suministro externo de alimentos de la canasta básica. En cuanto a la inocuidad de los alimentos, existen vacíos que pueden afectar la salud pública de la población, así como restringir la capacidad para exportar productos agropecuarios. Toda esta problemática tiene impacto sobre la población en los indicadores de desnutrición. Desde el punto de vista de los hábitos de consumo, la ENSIN 2005 mostró que: la ingesta promedio de energía es más baja en la zona rural y en los niveles 1 y 2 de Sisbén; la dieta de los colombianos es desbalanceada, en esos mismos grupos; es baja la prevalencia de la ingesta usual de calcio y de zinc; y más de la tercera parte (36%) de la población tiene deficiencia en la ingesta de proteínas. Sin embargo, la lactancia materna se ha incrementado alcanzando los estándares. La seguridad alimentaria y nutricional se define como el derecho a no padecer hambre, a tener una alimentación adecuada y al deber de adoptar estilos de vida saludables. La definición establece que todas las personas son objeto de la política de seguridad alimentaria. En segundo lugar, permite definir los ejes de la política (figura 3.9).

**Figura 3.9: Ejes de la política de seguridad alimentaria y nutricional**

- |   |   |   |
|---|---|---|
| 1. Desde la perspectiva económica   | { | a) Disponibilidad permanente<br>b) Acceso, físico y económico |
| 2. Aspectos relacionados con la calidad e inocuidad de los alimentos  | { | c) Calidad e inocuidad de los alimentos                       |
| 3. Desde la perspectiva de calidad de vida<br>(Aspectos relacionados con la capacidad de los individuos de transformar los alimentos en una alimentación adecuada ) | { | d) Consumo<br>e) Aprovechamiento.                             |

Fuente: DNP-DDS Subdirección de Salud.

Se formulará una política y el plan de seguridad alimentaria y nutricional, estableciendo las responsabilidades de actores como el Ministerio de Agricultura y MPS en su coordinación y gestión. Se tendrán como estrategias trazadoras la implementación de planes nacionales y regionales de seguridad alimentaria y nutricional, la articulación de los sectores involucrados

<sup>6</sup> La fase expansiva del programa en 2005 y 2006, permitirá evaluar su importancia como alternativa de intervención en zonas urbanas marginales de Bogotá, Medellín y Cartagena.

mediante alianzas estratégicas, la promoción de la participación comunitaria y la integración de la educación alimentaria y nutricional en el sistema educativo. Las principales acciones que se llevarán a cabo incluyen: (1) la modernización de los canales de comercialización con el objeto de mejorar el abastecimiento y la eficiencia del mercado de alimentos (menores márgenes de intermediación); (2) la creación de redes regionales de seguridad alimentaria; (3) en línea con el fortalecimiento del Sistema de Promoción Social, se articularán los diferentes programas de seguridad alimentaria y se implementarán nuevas prácticas de los mecanismos de focalización; (4) en cuanto a la disponibilidad, las acciones serán de carácter preventivo con especial atención en los factores asociados a la estabilidad del suministro externo con miras a los efectos que pueda tener el TLC sobre la oferta de alimentos de la canasta básica; (5) en cuanto a la inocuidad, se adecuará y fortalecerá el Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSFS). Los componentes de consumo y uso se articularán los programas de seguridad alimentaria con otras acciones prioritarias de salud pública y se promoverá el desarrollo del talento humano. En cuanto al componente de consumo, uso y aprovechamiento, se dará prioridad a las acciones de promoción, prevención y atención de la primera infancia (0 a 24 meses).

### **Discapacidad**

Según el Censo 2005, aproximadamente 2.640.000 colombianos presentan alguna limitación permanente, lo cual equivale a una prevalencia del 6,4% del total de la población, siendo mayor en hombres (6,6%) que en mujeres (6,2%). El 71,2% de las personas con discapacidad presentan una limitación, el 14,5% dos limitaciones, el 5,7% tres limitaciones y el 8,7% tres o más limitaciones permanentes. En Latinoamérica se han realizado censos que indagan por la discapacidad y los resultados sugieren que el porcentaje de población con deficiencia o limitación varía entre el 1,8% y el 8,5%. El MPS, como entidad responsable de la Política Nacional de Discapacidad, y con el fin de realizar el seguimiento, y evaluación de las intervenciones dará continuidad junto con los municipios y el Dane al proceso registro nacional de población en discapacidad en aras de optimizar la articulación nacional y subnacional en la inclusión social de estas personas. Además, establecerá los mecanismos para que en el diseño e implementación de las políticas públicas incluya la discapacidad. Con el fin de fortalecer institucionalmente la implementación de la política, el Gobierno, bajo la responsabilidad del MPS, fortalecerá técnica y presupuestalmente a la Dirección de Promoción Social para coordinar procesos de formulación, concertación, implementación, seguimiento y evaluación de la política.

### **Envejecimiento y vejez**

La propuesta de política de envejecimiento y vejez para el país se plantea desde dos ámbitos: (1) desde los procesos de transición demográfica de la población, que incluye dos elementos de análisis: el ciclo de vida de las personas y de las familias y el ciclo económico de los individuos; y (2) desde la problemática actual que enfrentan los adultos mayores, como es el caso del tema pensional. La tendencia a la mayor participación de la población adulta mayor y las características de vulnerabilidad generan retos importantes para el país. Una proporción importante de población adulta mayor está desprotegida económicamente: únicamente una quinta parte de ellos recibe ingresos por concepto de pensión de jubilación, sustitución pensional, invalidez o vejez; la desprotección es mayor en el caso de las mujeres. Solo cerca del 60% de esta población percibe directamente algún tipo de recurso económico para su manutención. Teniendo en cuenta que las variaciones en el volumen y composición de la

población adquieren gran importancia en la medida en que, así mismo, determinan el volumen y composición de la demanda por bienes y servicios o en la necesidad de crear empleos productivos. Por tal razón, el Gobierno nacional, con la coordinación del MPS, llevará a cabo el proceso de definición y desarrollo de la política de Envejecimiento y Vejez, que responda a los procesos de transición demográfica.

### **Familia, infancia y adolescencia**

En el marco del Sistema de Protección Social, particularmente de la Promoción Social, resulta fundamental trascender la atención individual de los niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social y activar procesos de participación y de corresponsabilidad con la familia. La garantía de los derechos a la población infantil es una obligación ineludible de la familia, la sociedad y el Estado. Así, resulta necesario el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la atención que se presta a la niñez, así como el desarrollo y el estímulo a la iniciativa y capacidad de las autoridades locales para generar nuevos espacios. El MPS deberá desarrollar los lineamientos de política con el ICBF. El ICBF ampliará las coberturas de sus programas dirigidos a la población infantil, adolescente y a la familia, en particular los programas de restaurantes escolares y desayunos infantiles, con enfoque integral y fortalecerá técnica y operativamente el programa de adopciones, en aspectos como la preparación de las familias, la preparación de menores, seguimiento pos-adopción a residentes en Colombia, entre otros. Igualmente, continuará con la conversión progresiva de Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar tradicionales, en hogares múltiples y agrupados, con la participación de los entes territoriales, cooperación internacional, ONG, y empresa privada. Además, optimizará el componente educativo en hogares comunitarios de bienestar, Hogares Fami, materno infantil y Desayunos Infantiles. En coordinación con la Procuraduría, Ministerios y UNICEF, el ICBF continuará implementando la estrategia Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia.

**Primera infancia.** La inversión en el desarrollo integral durante la primera infancia resulta fundamental para el aprendizaje, la comunicación y la socialización, así como para el desarrollo de habilidades, capacidades y competencias, al punto que las carencias en las esferas nutricionales, cognitivas, afectivas, de salud y de neuroestimulación y desarrollo, difícilmente pueden compensarse en etapas posteriores de la vida. Por tanto, se hace necesaria una Política Nacional de Primera Infancia que oriente y articule esfuerzos en los ámbitos, familiar, social-comunitarios, estatal y para el conjunto de la sociedad. Para su formalización, el Conpes Social desarrollará los lineamientos y estrategias de la política. Se creará un Comité Directivo Intersectorial coordinado por el ICBF.

Dentro de los aspectos a considerar se encuentran: (1) la promoción de la salud, la nutrición y los ambientes, privilegiando el acceso al aseguramiento, la salud pública, agua potable y saneamiento básico; (2) la definición de los estándares de calidad para la prestación de servicios educativos dirigidos a la primera infancia; (3) la ampliación de cobertura de educación inicial desarrollando la oferta requerida y la adopción de nuevas modalidades que favorezcan el desarrollo integral de los niños menores de 6 años; (4) la adecuación normativa que permita reconocer y fortalecer la educación para la primera infancia en las distintas modalidades de atención formal y no formal; y (5) la formación y capacitación permanente de familias, cuidadores y cuidadoras en prácticas de crianza y desarrollo infantil temprano con enfoque de derechos y perspectiva de género. Con la coordinación del DNP, el Comité Directivo



Intersectorial desarrollará la estrategia de seguimiento y evaluación de la política de primera infancia. En todo caso, se deberán asegurar los recursos en el Presupuesto General de la Nación de las respectivas vigencias para financiar la política.

### **Prevención y control de la violencia de género**

La violencia de género describe cualquier acto perjudicial realizado contra la voluntad de una persona y basado en diferencias adscritas al sexo o a la edad. Involucran, ya sea como víctimas -sobrevivientes o agresores, a hombres y mujeres, y afectan principalmente a las mujeres, las niñas y los niños. En 2005, con base en dictámenes de lesiones personales de casos relacionados a violencia intrafamiliar, se registró una tasa de 155 casos por cada 100.000 habitantes. El 61,2% de los casos, correspondió a maltrato de pareja, el 22,2% a maltrato entre familiares y el 16,6% a maltrato infantil, y principalmente en los departamentos de Amazonas, Cundinamarca y San Andrés y Providencia. Las diversas acciones establecidas en torno a las violencias de género requieren de la articulación intersectorial e interinstitucional para su abordaje integral. Igualmente, las instituciones deben generar vínculos con la familia, las organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional, entre otras, para establecer las sinergias necesarias para las acciones de prevención, difusión, formación y atención de las diferentes formas de violencia de género, siendo además necesario realizar la actualización y unificación conceptual para la identificación y seguimiento al fenómeno. Con la coordinación del ICBF se implementará el Plan Nacional de la Política de Construcción de Paz y Convivencia Familiar, Haz Paz 2005- 2015. Se articulará la Consejería Presidencial de Equidad para la Mujer. De acuerdo con los compromisos del Gobierno (Conpes Social 91), se debe implementar una estrategia interinstitucional de vigilancia en Salud Pública de la violencia intrafamiliar, específicamente en la violencia de pareja contra la mujer, en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga para el 2008. Así mismo, se debe avanzar en el desarrollo de la medición de la magnitud y características de la violencia de pareja en el país.

### **3.3.4 Sistema de formación de capital humano**

#### **Educación, equidad y capital social**

Muchos autores le otorgan a la educación el gran reto de dar a los individuos la posibilidad de favorecerse del desarrollo. Igualmente, la educación es un instrumento para lograr la inclusión social por características diferentes a las que tienen que ver con su nivel socioeconómico, tales como el género, la etnia y las discapacidades. Incluso, tiene el gran reto de proteger a las personas de la brecha digital, factor fundamental en el nuevo proceso de exclusión laboral. En este sentido, a la educación se le otorga una función preventiva y otra remedial. Preventiva, pues a través de garantizar el acceso, la calidad, una dotación suficiente de recursos educativos y la adquisición de un conjunto de competencias básicas facilita el acceso al mercado laboral. Remedial, porque puede ofrecer medidas de carácter compensatorio que permiten igualar las oportunidades a través de esfuerzos especiales con recursos pedagógicos adicionales, como los observados en la educación para adultos, los programas de alfabetización y la formación para la población desempleada.

La educación permite construir un espacio de socialización y de refuerzo que forme también para ejercer la ciudadanía. Importa educar con un estilo que induzca a los sujetos a actuar con mayor autonomía en el uso del conocimiento, a estar más dispuestos a participar en debates y

trabajos de grupo, y a tomar mayor conciencia respecto de sus deberes y derechos. Mediante la educación la sociedad consolida la transmisión de su cultura y garantiza la fijación de los valores que considera relevantes. Adicionalmente, el capital social de la familia y la comunidad ayudan a incrementar la relevancia y la calidad de la educación. Se ha encontrado que la valoración de la educación por parte de la familia, la comunidad y el estado influyen en el mejor desempeño de los estudiantes. Cuando la educación se menosprecia se crea desmotivación en los niños y jóvenes y esto puede contribuir al aumento de la deserción escolar y de la delincuencia. Igualmente, el capital social puede ayudar a los niños a compensar la carencia de otros recursos.

Recientes investigaciones indican que el capital social no solo es un insumo para la educación, sino que también es un producto de ésta. El capital social se produce a través de la educación en tres vías fundamentales: (1) los estudiantes practican valores constitutivos del capital social (participación y la reciprocidad); (2) las escuelas proveen el espacio para la actividad en comunidad; y (3) mediante la educación cívica los estudiantes aprenden como participar responsablemente en la sociedad. Reconociendo que la educación puede impactar el desarrollo del país, entre otros, en aspectos tan importantes como lo son la equidad y el capital social, a partir del diagnóstico de la situación actual del sector se describirán las principales acciones a realizar por el Gobierno nacional en el próximo cuatrienio, así como su estrecha relación con el SNFT.

### **Situación del sector educativo**

Como resultado de los esfuerzos en materia de gasto público<sup>7</sup>, en los últimos 13 años, los años promedio de educación de los colombianos mayores de 15 años se incrementaron en 1,5, pasando de 6,4 en 1992 a 7,9 en 2005. Sin embargo, los años de educación alcanzado por la población colombiana es aún bajo. Por otra parte, durante el período 2003-2006 se generaron algo más de 1.4 millones de nuevos cupos en educación básica y media, lo que permitió llegar a una tasa de cobertura bruta de 91%. Los resultados en las zonas urbanas son significativamente mayores que en las zonas rurales: mientras en 1992 la población urbana lograba 7,4 años promedio de educación, en la zona rural tan sólo se lograban 3,8 años; para 2005 la diferencia se mantiene, siendo de 8,9 años en la zona urbana frente a 5 en la rural. Las diferencias son poco significativas entre hombres y mujeres. El analfabetismo, uno de los indicadores más representativos, presenta importantes avances. El analfabetismo de la población mayor de 15 años disminuyó de 29% en 1964 a 12% en 1985<sup>8</sup> y 6,7% en 2005, lo que significa un descenso de 22,3 puntos porcentuales en 40 años. La Encuesta de Calidad de Vida de 2003 señala que el 65,4% de los niños menores de 5 años no asisten a ninguna modalidad de atención (cuadro 3.11).

---

<sup>7</sup> El sector educativo ha hecho grandes esfuerzos para mejorar el acceso y la calidad, tanto en términos de instituciones, como en gasto público. Este último, medido como porcentaje del PIB, ha crecido continuamente durante la última década, principalmente por el aumento del SGP, que ha financiado cerca del 62%. Otras fuentes de financiación son el PGN (28%) y los recursos propios de las ET (7%). Ministerio de Educación Nacional (2004). *Financiamiento del Sector Educativo 1993-2004*. Oficina Asesora de Planeación y Finanzas, Bogotá. (mimeo). Pág. 8.

<sup>8</sup> Florez Nieto, Carmen Elisa et ál. (1995). "Niños y jóvenes: ¿cuántos y dónde trabajan?" Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Bogotá.

Cuadro 3.11: Niños según tipo de institución donde reciben asistencia

Tipo de institución	Porcentajes					Total
	0 años	1 año	2 años	3 años	4 años	
<b>No asisten a un lugar comunitario, guardería o preescolar</b>	<b>97,9</b>	<b>88,4</b>	<b>65,1</b>	<b>49,4</b>	<b>35,8</b>	<b>65,4</b>
Total	2,1	11,6	34,9	50,6	64,2	34,6
Hogar comunitario de Bienestar Familiar	70,5	73,7	60,7	46,4	30,3	44,6
<b>Asisten a un lugar comunitario, guardería o preescolar</b>						
Guardería, hogar infantil o jardín de Bienestar Familiar	23,5	17,5	13,9	14,8	10,4	13,0
Jardín, casa vecinal, jardín social del Bienestar Social del distrito (Bogotá)	0,7	2,0	1,4	1,6	1,6	1,6
Otra guardería, preescolar o jardín oficial	0,7	0,0	4,1	9,9	26,0	14,7
Guardería, preescolar o jardín privado	4,7	6,9	19,9	27,3	31,7	26,2

Fuente: Cálculos DNP-DDS-SE con base en Dane, ECV-2003.

Los niños que logran acceder a los programas de asistencia infantil o a educación formal lo hacen en su mayoría a hogares comunitarios de Bienestar Familiar (45%) y a guarderías o preescolares del sector privado (26%). Teniendo en cuenta la importancia que tiene en el desarrollo del menor la calidad de la educación inicial, es preocupante el hecho de que la mayoría de la oferta escolar a este nivel (72,3%) sólo ofrezca servicios asistenciales, dejando de lado los componentes pedagógicos y de aprestamiento.

Una comparación internacional en términos de tasa de cobertura neta para 2003, muestra que Colombia alcanzaba para primaria una tasa de 86% un nivel muy similar al de Chile (85%), aunque inferior a la de países como Costa Rica (90%), Brasil (100%), Cuba (96%) y Argentina (100%). De igual forma, la mayoría de estos países presentan una mayor cobertura neta en secundaria frente a la del país (55%): Brasil (75%), Chile (81%), Argentina (81%) y Cuba (86%); por el contrario, República Dominicana (36%) y Costa Rica (53%) presentaron tasas inferiores. En la última década la tasa de cobertura bruta de educación superior presentó un aumento importante, pasando de 19.7% en 1993 a 29% en 2005. Dentro de este periodo es importante observar el número de cupos, más de 300 mil, que se crearon en los últimos cuatro años.

En 2002 desertaron alrededor de 600.000 niños y jóvenes, lo que representó una tasa de deserción cercana al 7% en los niveles de preescolar, básica y media. La tasa de repetición aumenta al pasar de 4,3% en 1999 a 6,0% en 2002. Con información preliminar de la Resolución 166 del Ministerio de Educación Nacional (MEN), para el año 2006, la tasa de deserción fue de 5,8%. Algunos factores que se generan al interior del sistema educativo son causa de la deserción. Es el caso de la extraedad y la repetición, los cuales producen desmotivación. La mayoría de las investigaciones señalan que la repetición es inútil como medio para lograr mayor calidad. La tasa de deserción en educación superior se estima en 50% para el 2003.

De acuerdo con las exigencias del mundo globalizado, y en consecuencia con los progresos en cobertura, la calidad de la educación se convierte para Colombia en un importante reto.

Durante el periodo 2003-2005 se lograron avances en las pruebas SABER. Al comparar los últimos resultados con los del primer aplicativo censal se observan progresos en los puntajes promedio de todas las áreas evaluadas. Sin embargo, aún falta avanzar puesto que los niveles de logro superiores en las diferentes áreas solo son alcanzados por un porcentaje reducido de estudiantes. Es así como en matemáticas para el grado 9 solamente 13 de cada 100 estudiantes logran resolver problemas complejos y en lenguaje para grado 5 solamente 29 de cada 100 estudiantes realizan una lectura con inferencias. Así mismo, al analizar los resultados de los exámenes de Estado del Icfes de 2005, se observa que sólo el 20,6% de los colegios se ubicaron en la categoría alta y superior, y escasamente el 3,6% lo hizo en la categoría muy superior, aunque se vieron importantes mejoras en 2006. Mejores puntajes se obtuvieron entre los establecimientos no oficiales, pero hubo importantes incrementos: Para 2003, el porcentaje de colegios que alcanzaban los niveles muy superior, superior y alto representaban el 18%, mientras en 2005 esta cifra ascendió al 24% (cuadro 3.12).

**Cuadro 3.12: Colegios según naturaleza jurídica y desempeño de sus estudiantes. Pruebas Icfes 2005**

<b>Categoría</b>	<b>No oficial</b>	<b>%</b>	<b>Oficial</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Muy superior	309	9,2	13	0,2	322	3,6
Superior	533	15,9	124	2,3	657	7,4
Alto	557	16,6	603	11,0	1.160	13,1
Medio	756	22,5	1.837	33,5	2.593	29,3
Bajo	830	24,7	2.069	37,8	2.899	32,8
Inferior	364	10,8	817	14,9	1.181	13,4
Muy inferior	11	0,3	14	0,3	25	0,3
<b>Total</b>	<b>3.360</b>	<b>100,0</b>	<b>5.476</b>	<b>100,0</b>	<b>8.837</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Icfes.

Respecto a la educación superior, en los últimos años se han dado pasos significativos para consolidar un Sistema de Aseguramiento de la Calidad, tales como la creación del Consejo Nacional de Aseguramiento de la Calidad (CONACES), el aumento de programas académicos con registro calificado, así como la acreditación de los programas. De igual manera, el Ministerio de Educación Nacional comenzó el proceso de montaje del Observatorio Laboral para la Educación (OLE) con el fin de obtener información de los egresados de la educación superior. Mediante este observatorio es posible hacer seguimiento a los graduados del país para conocer las condiciones laborales y la tendencia de demanda de profesionales por parte del mercado laboral. Los primeros resultados arrojaron información sobre la inserción en el mundo laboral de más de 460 mil egresados.

Frente a la política de eficiencia propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, se registran importantes avances en los proyectos de modernización del Ministerio de Educación Nacional y de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas. Es así como el MEN logró obtener la Certificación de Calidad ISO 9001-2000/NTC-GPI 1000/2004 que otorga Icontec, dada la aplicación de la reingeniería de procesos y desarrollos tecnológicos con un modelo integral de servicio al cliente. De igual forma, se logró que en 54 secretarías de educación trabajaran en la implementación de los procesos misionales de matrícula, recursos humanos, recursos financieros, calidad y servicio al ciudadano. Otro logro para destacar dentro de los programas de eficiencia del sector educativo es la descentralización de 8 instituciones

técnicas y tecnológicas que se encontraban adscritas al MEN, en concordancia con el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) del DNP. Así mismo, se logró avanzar en el montaje y operación de un nuevo sistema de información de la educación superior y se prestó asistencia técnica a 25 universidades públicas en la implementación de sistemas integrados de gestión. De igual forma, se fortalecieron los sistemas de monitoreo y seguimiento institucional de la educación superior (SNIES) y de información de la educación básica y media alimentado principalmente con los datos de la Resolución 166, se modernizó y transformó la naturaleza jurídica del Icetex con el fin de que prestara un eficiente servicio y contara con mayores recursos para financiar la educación superior de la población pobre.

### **Marco de política**

La Constitución Política de 1991 consagra a la educación como un derecho universal, un deber del Estado y de la sociedad, y un instrumento esencial en la construcción de sociedades democráticas y autónomas, razón por la cual el primer gran reto del Estado será garantizar el acceso universal a la educación básica (un año de educación preescolar, cinco años de primaria y cuatro de secundaria). Adicionalmente se ampliará la cobertura de la educación media y en los otros dos grados de preescolar. Así mismo, otros retos serán brindar una educación de buena y similar calidad a toda la población, mejorar la eficiencia del sistema educativo, disminuir la tasa de deserción escolar, formar a los colombianos en el respeto a los derechos humanos, a la paz, a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. La política educativa será para todos y estará acompañada de estrategias que permitirán avanzar hacia la disminución de las brechas regionales y poblacionales.

Entre estas, cabe destacar el Plan Decenal de Educación, el cual es concertado con actores del sector educativo y de la sociedad civil, mediante un proceso de consulta participativa en torno a diez estrategias: (1) educación para la paz, la convivencia y la ciudadanía; (2) cobertura articulada con calidad y equidad; (3) multiplicación de la atención y educación a la primera infancia; (4) educación para la autonomía en un entorno de creciente interdependencia; (5) renovación pedagógica para mejorar el aprendizaje; (6) educación con apoyo en los medios masivos de comunicación y para la apropiación crítica de sus mensajes; (7) más y mejor inversión en educación; (8) potenciación de la gestión y de la transparencia del sistema educativo; (9) educación para la competitividad y ampliación de los horizontes educativos a todos los contextos sociales; y (10) ciencia y tecnología articuladas al sistema educativo. Lo anterior enmarcado dentro de una visión compartida del Plan, una construcción de confianza y calidad de la movilización, y una sistematización del proceso y producción y socialización de la información.

A su vez, el fortalecimiento y consolidación del Sistema de Formación de Capital Humano en el marco del Sistema de Protección Social exige procesos articulados que permitan la acumulación de capital humano a lo largo del ciclo de vida de la población, con importantes mejoras en calidad y pertinencia y facilitando el tránsito de la población entre los diferentes niveles a partir de la formación de competencias acumuladas y mediante ciclos propedéuticos. La labor conjunta para posibilitar este proceso requiere de la acción decidida y coordinada del MEN con el MPS en la consolidación del SNFT

## Metas y acciones

**Ampliación de la cobertura en educación inicial.** La educación inicial se convertirá en una herramienta fundamental para lograr mayor equidad y un mejor desarrollo académico, afectivo y emocional de los niños, y para disminuir la deserción y la repetición escolar en los primeros años de la educación básica. A la educación inicial se le reconoce un papel fundamental en el desarrollo psicosocial de los niños, puesto que les otorga las pautas para la convivencia y la integración grupal y comunitaria. Igualmente, cumple con una función pedagógica que los vincula con la enseñanza sistemática en diversos campos del conocimiento, estimula la curiosidad sobre distintos aspectos del entorno y los vincula con la comunicación. Adicionalmente, puede cumplir con una función preparatoria para el nivel de primaria. Por último, a este nivel de educación suele atribuírsele también una función asistencial, que cumple con objetivos asociados con la protección, atención alimentaria y de salud de esta población infantil, que repercute en las posibilidades de trabajo de la madre.

Para lograr lo anterior, se impulsará la articulación entre las entidades que lideran proyectos y programas en el tema de niñez a través de la creación de un comité interinstitucional de educación inicial conformado por ICBF, los institutos y departamentos de bienestar social, el Ministerio de Educación Nacional, el Programa Presidencial de la Acción Social y la Cooperación Internacional y las secretarías de educación. En tal sentido, la coordinación, reglamentación, vigilancia y financiación de la educación inicial estará a cargo del MEN, con el concurso del ICBF en los temas de alimentación escolar, infraestructura y protección al menor, y del Programa Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en el tema de Familias en Acción. El MEN, en coordinación con las entidades territoriales certificadas, serán los responsables de la prestación del servicio en la educación inicial.

Para esto será necesaria en primera instancia la formación y vinculación del recurso humano especializado y la definición de los estándares educativos que le permitan al niño la socialización con los demás y el reconocimiento como individuo con la capacidad de elaborar sentido y respetar normas. Igualmente, el MEN, con el ICBF, tendrá la competencia para la programación de las actividades que se llevarán a cabo en la jornada escolar, además de la elaboración de manuales y cartillas pedagógicas y material didáctico. Una vez implementados los nuevos programas y las estrategias pedagógicas que facilitarán el alcance de los logros definidos para los niveles de educación inicial, se realizarán evaluaciones periódicas con el fin de medir los resultados. De otro lado, se promoverá la transición de la educación inicial a la educación básica mediante la celebración de convenios entre establecimientos educativos con el propósito de poner en contacto a los niños menores con un ambiente de mayor escolaridad y facilitar el paso inmediato. Con el desarrollo y la aplicación de esta política se busca atender a 400 mil nuevos niños de 3 y 4 años durante el cuatrienio, de los cuales, la mayoría de los niveles 1 y 2 del Sisbén y en arreglos institucionales con el ICBF<sup>9</sup>.

**Ampliación de cobertura de la educación preescolar, primaria, secundaria y media.** Como complemento y continuación de la política de educación inicial el reto es la universalización del acceso en la educación básica, y llegar al 73% en la educación media.

---

<sup>9</sup> Cobertura articulada con calidad y equidad - Tema base para consulta institucional en línea y debate público. PNDE 2006-2015.

**Cuadro 3.13: Metas 2010. Ampliación de cobertura de la educación preescolar, primaria, secundaria y media**

Meta	Situación actual	Situación 2010
Alcanzar cobertura universal en educación preescolar, primaria, secundaria <sup>1/</sup>	92%	100%
Ampliar cobertura en educación media <sup>1/</sup>	65%	73%
Adultos alfabetizados. Línea de base (2006) <sup>1/</sup>	392.560	1.000.000
Reducir la tasa de analfabetismo para personas entre 15 y 24 años <sup>2/</sup> .	2,1%	1,4%
Reducir la tasa de analfabetismo en mayores 15 años. Línea de Base (2006) <sup>1/</sup> .	8,6%	5,8%
Aumentar los años promedio de la educación para la población entre 15 y 24 años	9	9,7
Aumentar los años promedio de de educación para la población mayor de 15 años <sup>2/</sup> .	7,9	8,5

1/ Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

2/ Fuente Dane-ECH (2003). Cálculos DDS-SE.

En los últimos años se ha avanzado en el logro de este propósito, sin embargo persisten algunas restricciones relacionadas con la falta de compromiso de algunos padres de familia frente a la formación de sus hijos y su utilización para la generación de ingresos del hogar. Esto último afecta el potencial presente y futuro de los niños y se constituye en una real trampa de pobreza.

Por esta razón, es indispensable que los padres estén enterados de que el acceso a la educación básica es obligatorio y que constituye un derecho fundamental de los niños. En este sentido es necesario concientizarlos sobre el deber de garantizar que sus hijos asistan al sistema educativo, de acuerdo con la Constitución Política y la Ley. Para lo anterior se profundizará la campaña nacional “Ni un niño menos”. De esta manera, se promoverá entre los padres de familia la importancia de escolarizar a sus hijos y se contemplará la imposición de sanciones, tales como reportes a la comunidad o multas, que recaerán sobre los padres que marginen a sus hijos del derecho a la educación. Estas sanciones se impondrán al comprobarse que la inasistencia de los niños y jóvenes a la escuela es consecuencia de las decisiones de los padres y no de la imposibilidad de acceder al sistema educativo.

La política de ampliación de cobertura en el próximo cuatrienio tendrá como meta la creación de cerca de 1,5 millones de nuevos cupos<sup>10</sup>, con lo cual se alcanzará una tasa de cobertura bruta en educación básica de 100% en 2010.

Para el logro de esta meta se dará continuidad a las estrategias que se vienen aplicando en los últimos años y se diseñarán nuevos programas, haciendo énfasis en la calidad del servicio y en la permanencia de los estudiantes, proporcionando los instrumentos necesarios para la retención de los mismos en todos los niveles educativos, con prelación en la población escolar vulnerable y de las regiones con mayores necesidades.

<sup>10</sup> Población escolar estimada por fuera del sistema educativo, con base en las proyecciones oficiales de población del Dane.

Entre las estrategias y programas que se ejecutarán en el periodo 2006-2010 se destacan las siguientes:

1. Prestación del servicio en establecimientos educativos oficiales con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), que mantendrá su distribución por niño atendido y considerando las condiciones especiales que caracterizan la prestación del servicio público educativo de las entidades territoriales certificadas en los niveles de educación preescolar, básica y media en las zonas urbana y rural.
2. Contratación de la prestación del servicio educativo, en especial en las regiones en donde la oferta pública es insuficiente, a través de instituciones de reconocida trayectoria e idoneidad seleccionada en condiciones de transparencia y competencia leal. Para lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional promoverá la evaluación de las diferentes modalidades de contratación de la prestación del servicio educativo con el propósito de determinar las ventajas y desventajas en términos de calidad y eficiencia, y establecer posibles ajustes o determinar nuevas modalidades. De igual manera, se promoverá el esquema de concesión de colegios en las ciudades grandes e intermedias. La atención educativa a la primera infancia se ejecutará a través de modalidades de contratación de la prestación del servicio con oferentes privados y en arreglos institucionales con el Icbf.
3. Intensificar la aplicación de modelos educativos flexibles y pertinentes (Sistema de Aprendizaje Tutorial, Servicio de Educación Rural, Escuela Nueva, Postprimaria rural, Telesecundaria, Aceleración del Aprendizajes, Metodología CAFAM, entre otras) para ofrecer, un servicio educativo apropiado y de calidad a la población en condición de desplazamiento y demás población vulnerable. Así mismo, se fortalecerá la prestación del servicio educativo en zonas de retorno y reubicación de esta población.
4. Atención especial a la población vulnerable que tiene baja posibilidad para acceder y permanecer vinculado a la vida escolar como comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianos, pueblo Rom y raizales), los afectados por la violencia (población en situación de desplazamiento, menores desvinculados de los grupos armados al margen de la ley, e hijos en edad escolar de adultos desmovilizados), los menores con necesidades educativas especiales (con discapacidad, independientemente del grado, o limitaciones o con talentos o capacidades excepcionales), los menores en riesgo social (menores trabajadores, adolescentes en conflicto con la ley penal y niños y adolescentes en protección), jóvenes y adultos iletrados, los habitantes de frontera y la población rural dispersa. Para la identificación y la prestación del servicio educativo a estas poblaciones será necesario la articulación entre las diferentes instituciones y autoridades responsables: Programa presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Defensoría del Pueblo, veedurías, alcaldías y autoridades departamentales y municipales. De igual manera, se fortalecerá la capacidad de las entidades territoriales para la atención de las poblaciones diversas y vulnerables a través de la formación de equipos competentes en las secretarías de educación que puedan organizar la oferta educativa y focalizar acciones para lograr una atención diferenciada.
5. Fortalecer la capacidad de las entidades territoriales para la planeación de su cobertura, mediante la consolidación del proceso de matrícula, el uso de sistemas de información en línea y la generación de capacidad técnica para analizar información proveniente de diferentes fuentes, incluyendo la de matrícula.



6. Construcción, mantenimiento, mejoramiento y uso eficiente de la infraestructura y dotación educativa. La infraestructura física con la que cuenta el sistema educativo colombiano requiere actividades de construcción y mantenimiento. La inversión económica para este propósito, en el caso de la educación básica y media, debe realizarse a través de los recursos de calidad provenientes del Sistema General de Participaciones, así como de los recursos provenientes de la Ley 21 de 1982 y de los proyectos de inversión del Ministerio de Educación Nacional. Adicionalmente, es necesario que las entidades territoriales destinen recursos propios para la construcción y el sostenimiento de la infraestructura.
7. Reorganización del sector educativo mediante una óptima utilización de los recursos humanos, físicos y financieros. De igual forma, se realizarán los estudios correspondientes en las entidades territoriales para determinar las estrategias de ampliación de cobertura que mejor respondan a sus necesidades. Esto incluye temas como: construcción de infraestructura educativa y ampliación de la planta de personal.

La estrategia de mejoramiento y uso eficiente de la infraestructura escolar podrá ser desarrollada mediante el esquema de administración por instituciones privadas bajo la modalidad de contratación de la prestación del servicio.

Igualmente, se deben diseñar programas para el uso eficiente de la infraestructura y la dotación con la que cuenta el sistema, permitiendo la firma de convenios interinstitucionales con el fin de maximizar el uso de esta y complementar la actividad escolar con otro tipo de actividades, como la formación para el trabajo y las actividades deportivas, según la capacidad instalada existente, en beneficio de la calidad de la educación y el bienestar de la población.

Finalmente, se brindará asistencia técnica a las entidades territoriales en la planeación y ubicación del personal administrativo y docente. Adicionalmente, se les acompañará en la implementación de una metodología para identificar las necesidades por área.

Los cupos nuevos que se crearán en este período, discriminados por estrategias serán: 47% por reorganización, ampliación de planta e implementación de modelos flexibles, 53% por contratación de la prestación del servicio educativo, entre estos últimos el 63% corresponderán a nuevos cupos de población vulnerable.

De igual manera, para 2010, por lo menos 400.000 niños y jóvenes en situación de desplazamiento estarán siendo atendidos por el sistema educativo formal.

El desarrollo de las estrategias descritas tendrá impacto en la disminución de la tasa de analfabetismo y en el aumento en el número de años promedio de educación de las personas mayores de 15 años. En este sentido, la meta que se propone a 2010 es llegar a un millón de adultos alfabetizados, lo que equivale a reducir la tasa de analfabetismo al 5,8% en 2010<sup>11</sup>. Adicionalmente, se espera aumentar los años promedio de educación de las personas mayores de 15 años, de 7,9 a 8,5 años en 2010<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Según información preliminar del Censo 2005.

<sup>12</sup> Fuente: ECH 2005.

**Aumento de la cobertura: educación superior.** El mayor acceso a la educación básica y media repercutirá en una mayor demanda de oportunidades de formación en el nivel de educación superior. Igualmente, el país requiere de capital humano calificado para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, así como para lograr mayor productividad en su sector real. Por otro lado, considerando el fuerte impacto de la educación en el bienestar de la población dada su alta rentabilidad individual y social, se requiere fortalecer la equidad en el acceso y el financiamiento de estudios superiores de la población más pobre del país.

**Cuadro 3.14: Metas 2010. Ampliación de cobertura: educación superior**

Meta	Situación actual	Situación 2010
Aumentar la tasa de cobertura bruta en educación superior	29%	34,7%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Por este motivo, es prioritario mejorar la oferta de educación superior en términos de cobertura, calidad y pertinencia. El primer gran reto es aumentar la tasa de cobertura bruta al 34,7% en 2010<sup>13</sup>, lo que significa en términos absolutos 320 mil nuevos cupos, logrando una participación en la matrícula técnica y tecnológica de 34% (actualmente de 25%). Para esto se requerirá del mejoramiento de la capacidad de gestión de las instituciones de educación superior, el desarrollo de nuevos programas a nivel regional más acordes con las necesidades de cada zona, los desarrollos de la ciencia y la tecnología, y la participación activa del sector productivo y el sector educativo privado.

De igual manera, se promoverá con las instituciones de educación superior la aplicación de acciones orientadas a fomentar la inclusión y permanencia de los distintos grupos poblacionales dentro del sistema de educación superior. En este sentido, en educación superior, se espera trabajar con las comunidades indígenas, negritudes, población con discapacidad, desplazados y reincorporados. Particularmente las propuestas se centran en acciones con actores gubernamentales y privados para promover en las IES estrategias que permitan atender las necesidades educativas diversas y problemáticas específicas de acceso y permanencia.

Por otro lado, la política movilizará la academia y al sector productivo en torno a la formulación de una oferta académica con esquemas flexibles apoyados en el uso y la incorporación de nuevas metodologías y tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que permita desconcentrar la oferta llegando a las distintas zonas del país con programas de educación superior pertinentes y de calidad.

Las estrategias para la ampliación de cobertura en educación superior se desarrollarán a través de los siguientes programas:

1. Promoción y fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica. La educación técnica y tecnológica es una de las opciones disponibles dentro de la educación superior en Colombia. Sin embargo, este tipo de educación tiene serios problemas relacionados con la baja valoración que le dan la comunidad académica y el sector productivo en general.

<sup>13</sup> El 37% con información del nuevo censo.

Gran parte de este problema se debe a la baja calidad y pertinencia de algunos de los programas ofrecidos a este nivel y a la visión tradicional de la universidad como el deber ser de la educación superior, negando la posibilidad de que exista otro tipo de educación igualmente valorada.

No obstante, las necesidades del país requieren el desarrollo de una educación técnica y tecnológica con un alto contenido científico. Así mismo, es necesario dar mayor movilidad al sistema fortaleciendo la educación por ciclos y promover los postgrados para la educación técnica y tecnológica.

2. Desconcentración de la oferta de educación superior.. Con el fin de atender la cobertura en zonas apartadas del país y deprimidas de las grandes ciudades se fortalecerá el programa de Centros Regionales de Educación Superior (CERES)<sup>14</sup>. Los programas académicos deberán contar con registro calificado y ser pertinentes a las demandas específicas de la zona de influencia o de la región y acordes con el mercado laboral, motivando a los jóvenes a permanecer en su lugar de origen. A través de esta estrategia se espera atender 37 mil estudiantes.
3. Financiamiento de la población pobre para el acceso a la educación superior. El acceso limitado a la educación superior de los estudiantes de bajos recursos es uno de los obstáculos que se debe afrontar decididamente en el próximo cuatrienio. En efecto, si se tiene en cuenta que del 20% más pobre solo asiste el 3,8% a educación superior, mientras del 20% más rico, esta cifra es de 44,8%, se entiende la magnitud del problema. Para contrarrestar esta situación la política propone otorgar: (1) subsidios o créditos educativos abiertos a todos los estudiantes pero con condiciones especiales a los estudiantes de bajos ingresos, a través del Icetex para el pago de la matrícula; (2) subsidios de sostenimiento en el período de estudios; o (3) una combinación de las dos modalidades anteriores. Una parte del crédito podrá ser condonado por buen rendimiento académico y la parte restante será cancelada una vez se gradúe y en períodos largos de tiempo con bajas tasas de interés. En el caso de los subsidios, se dará prelación a la población que termine la secundaria y esté inscrita en el programa Familias en Acción. Con la aplicación de esta política se espera otorgar 100 mil nuevos créditos a estudiantes pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén, priorizando la educación técnica y tecnológica. Lo anterior permitirá aumentar al 25% el acceso de la población más pobre (Sisbén 1 a 3) a la educación superior. Además, se espera colocar 2.5 billones de pesos en cartera del Icetex, financiar con crédito del Icetex el 20% de los estudiantes de educación superior e implementar un sistema de tasa retributiva.

De igual manera, se evaluará la posibilidad de establecer un fondo para el financiamiento de los estudiantes de educación superior, conformado por recursos provenientes de las entidades territoriales, la cooperación internacional y aportes de los egresados de las instituciones públicas, según su capacidad de pago, entre otros. La administración del fondo estaría a cargo del Icetex. Complementario a estas formas de financiamiento de la demanda, se incluirá en el sistema de financiamiento de la educación superior la disponibilidad de un porcentaje de la renta parafiscal destinada actualmente a la ESAP, para la formación del recurso humano orientado al desarrollo del servicio público.

---

<sup>14</sup> Los CERES son lugares dotados de infraestructura tecnológica, información y comunicación donde la comunidad puede acceder a programas de educación superior, técnica profesional, tecnológica y universitaria que ofrezcan Instituciones de Educación Superior (IES). Estos están conformados por alianzas entre gobiernos departamentales y locales, sector productivo, IES oferentes de programas, institución de educación operadora del centro regional, entre otros.

Igualmente, se prevé incluir en el sistema de financiamiento un componente relacionado con la gestión del financiamiento que realizan las cajas de compensación, las cooperativas y el sector privado, entre otros.

4. Transformación del sistema de financiamiento de la educación superior oficial. Las instituciones de educación superior de carácter oficial han sido financiadas tradicionalmente con aportes que asigna el Estado, teniendo en cuenta criterios como la inflación y el crecimiento del Producto Interno Bruto. Con el fin de permitir un mayor dinamismo en la ampliación de la cobertura y de la eficiencia se propone un ajuste en los criterios de asignación de recursos, con base en los principios constitucionales de equidad, igualdad y garantía de la autonomía universitaria. Las IES contarán con un período de transición para que puedan efectuar los respectivos ajustes institucionales en su estructura de costos, realicen los análisis financieros pertinentes e identifiquen el costo real del servicio educativo por estudiante atendido. El Gobierno Nacional emitirá la correspondiente reglamentación para proporcionar el marco normativo a esta iniciativa.
5. Igualmente, se propone la generación de alianzas entre las instituciones del sistema para que a través de los establecimientos de educación superior y media existentes e incluso con instituciones de educación no formal, se pueda extender la oferta de los programas de educación superior con la participación del sector productivo y las entidades territoriales. La estructura de estas alianzas buscan rediseñar los programas técnico y tecnológicos que permitan el desarrollo de competencias y la pertinencia con el sector productivo de la región en la cual se desarrolla, modernizar el equipamiento técnico y tecnológico, adecuar la infraestructura, diseñar planes de mejoramiento de la calidad de los docentes, hacer seguimiento a los egresados, actualizar el material bibliográfico y revisar los modelos de gestión.
6. Adicionalmente, se espera culminar el proceso de evaluación de los programas formales del Sena a través del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, lo cual permitirá profundizar la articulación de la oferta del Sena con la de las instituciones de educación superior para fortalecer los procesos de formación de los jóvenes que acceden al Sena.

Las mejoras en materia educativa, específicamente la ampliación de cobertura en todos los niveles, sustentado en un modelo flexible con mayor integración con el sector productivo y con más movilidad entre modalidades educativas permitirán aumentar las condiciones y las posibilidades de inserción de los colombianos en el mercado laboral. La política educativa y de capacitación permitirán disminuir la tasa de desempleo de los jóvenes (15-24 años) del 26% actual al 20% en 2010. Adicionalmente, ayudarán a reducir el promedio de búsqueda de empleo a nivel nacional de 11 meses, en la actualidad a 7 meses en 2010.

La flexibilidad y énfasis de formación que proponen estos programas estará basada en la definición de instrumentos claros que midan la pertinencia y calidad que se requieren para el incremento de la productividad del país.

#### **Disminución de la tasa de deserción escolar de la educación básica, media y superior.**

Los resultados de largo plazo que se esperan obtener con la ampliación de la cobertura, sólo serán posibles si los niños y jóvenes logran culminar el ciclo escolar, por lo tanto la reducción de la tasa de deserción se impone como un reto igual de importante.

**Cuadro 3.15: Metas 2010. Disminución de la tasa de deserción escolar de la educación básica, media y superior**

Meta	Situación actual	Situación 2010
Disminuir la repetición en educación básica y media. Línea de Base 2002 <sup>1/</sup>	6%	4%
Disminución de la tasa de deserción intranual de la educación básica y media en el sector oficial. Línea de Base 2006 <sup>2/</sup>	5,8%	5%
Disminución de la tasa de deserción de la educación superior (Por cohorte). Línea de Base 2003 <sup>2/</sup> .	50%	40%

1/ Fuente: Cálculos SE-DDS-DNP con base en Dane formulario C600-2002.

2/ Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Con el fin de contrarrestar los efectos nocivos de la situación socioeconómica de los estudiantes sobre la deserción se fortalecerá el esquema de otorgar incentivos económicos, incluyendo mecanismos de subsidios directos a los más pobres, condicionados a su asistencia y permanencia escolar. Igualmente, se dará continuidad a los programas de alimentación y transporte escolar que constituyen un incentivo a la permanencia de los estudiantes en las aulas. Para el programa de alimentación escolar se contará con los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones y con los recursos que destina el Icbf para los restaurantes escolares. Estas acciones serán coordinadas al interior de un consejo interinstitucional conformado por las entidades y programas que trabajan en estos temas.

Por otra parte, es necesario el intercambio de experiencias exitosas, en términos de recursos y prácticas educativas, que tiene el recurso humano del sector para el logro de la retención de los estudiantes, por ejemplo prácticas pedagógicas de motivación, al igual que la promoción que adelante el Ministerio de Educación Nacional, junto con las secretarías de educación, en torno a la escuela como herramienta para la consecución de los logros educativos y contenidos curriculares.

Otras estrategias que se implementarán para contribuir a la disminución de la deserción son la participación de los padres de familia en los asuntos de la escuela; la educación sexual y reproductiva en las instituciones, debido a que el embarazo a temprana edad es la segunda causa de deserción escolar (ENDS, 2005); la realización de campañas para conscientizar a los padres de familia sobre la importancia de la educación como factor de movilidad social; seguimiento a los estudiantes con alta probabilidad de deserción; asesorías de las secretarías de educación y del Ministerio de Educación Nacional a los establecimientos educativos para la reformulación, dinamización y apropiación de los PEI de los proyectos educativos institucionales (PEI) y mejoramiento de la dotación e infraestructura, la cual se desarrolla en el aparte de calidad.

Para contrarrestar las altas tasas de deserción que se presentan en los periodos de crisis económicas, es importante fortalecer el esquema de títulos de ahorro educativo, con los cuales

los padres de familia o benefactores puedan ahorrar periódicamente los recursos para la educación futura de los niños<sup>15</sup>.

Así mismo, dado su impacto en la deserción escolar y con el fin de mejorar la eficiencia interna del sistema educativo, se propone disminuir la repetición a 4% en educación básica y media en 2010, medida que permitirá reducir la extraedad y disminuir la diferencia entre las tasas de cobertura bruta y neta. El uso de nuevas y mejores metodologías de aprendizaje tendrá efectos sobre la disminución de la repetición. Igualmente, deberán fortalecerse los procesos de recuperación de logros y generar grupos de apoyo dentro y fuera de los establecimientos educativos, con el fin de que los estudiantes cuenten con asesorías durante todo el año.

En cuanto a la deserción en educación superior es del caso mencionar que sus causas son tanto de índole económica como académica. La económica está relacionada con el alto costo de oportunidad que representa la educación para los jóvenes y la alta presión de generar ingresos para el hogar. Por su parte las causas académicas se derivan de la falta de pertinencia de los contenidos, el bajo rendimiento académico, así como la falta de motivación del estudiante. Para disminuir las presiones económicas de los estudiantes se ha contemplado el desarrollo de un esquema de financiamiento para la población de menores ingresos, tal como se explicó. En cuanto a los aspectos académicos se promoverá el acompañamiento a los estudiantes con bajo rendimiento académico y motivación por parte de las IES para determinar el riesgo y las posibles causas de deserción y tomar las medidas preventivas adecuadas.

**Mejoramiento de la eficiencia.** Las estrategias en el tema de mejoramiento de la eficiencia estarán dirigidas principalmente al fortalecimiento de la gestión del Ministerio de Educación Nacional. En particular, en términos de prestación del servicio, cambio organizacional y automatización de trámites externos. Así mismo, las entidades adscritas y vinculadas al MEN y las secretarías de educación entrarán al proceso de modernización, en el cual se desarrollarán acciones como reingeniería de procesos, estructura, productos y servicios, sistemas de información y tecnología, gente y cultura, entre otros. Finalmente, se realizarán ejercicios de definición de objetivos y planes estratégicos, asignación de recursos de acuerdo con las prioridades, disposición de información para la toma de decisiones, administración de recursos en forma eficiente y transparente y rendición de cuentas.

De igual manera se fortalecerán en las secretarías de educación el proyecto de conectividad y data center y los sistemas de información de matrícula (SIMAT), recursos humanos, gestión financiera, calidad educativa y atención al ciudadano.

En este nuevo esquema el papel de las entidades territoriales será determinante en términos de asistencia técnica y supervisión a todos los procesos educativos, así como en la asignación de recursos propios para el sector. Igualmente, es indispensable que las entidades territoriales se articulen con las IES y el sector productivo para fortalecer la organización y la prestación del servicio de educación superior.

De otro lado, se fortalecerá el sistema de regulación y supervisión del sector educativo, tanto en las entidades territoriales como en el nivel nacional. Este sistema permitirá consolidar la

---

<sup>15</sup> Este esquema debe ser administrado por el Icetex, entidad que desembolsará los recursos a la institución educativa en el momento que se soliciten.

organización del sector, al integrar los resultados de las evaluaciones que efectúen las entidades territoriales en materia de control y vigilancia, de acuerdo con las orientaciones del MEN, las cuales establecerán a su vez los instrumentos de seguimiento a la calidad, al desarrollo adecuado de los procesos pedagógicos y al aseguramiento del acceso y permanencia en el sistema educativo de la población. Producto de este sistema, se difundirán los informes de resultados y se diseñarán los planes que permitan realizar los correctivos en las instituciones educativas o la suspensión de las licencias para la prestación del servicio.

Por otra parte y como complemento de las estrategias anteriores, se fortalecerán los sistemas de información y la actualización de indicadores del sector para facilitar la toma de decisiones por parte de las entidades territoriales y del MEN, sustentadas en diagnósticos y análisis acertados partiendo de información confiable y actualizada.

Es importante mencionar además que la política en sistemas de información incluirá la asistencia técnica a las entidades territoriales, quienes presentan aún rezagos en esta materia, y que son las que alimentan los sistemas del nivel central. De igual manera, es importante generar la cultura de la información como sustento de la planeación, el seguimiento y el control.

El sistema de información del sector debe a su vez, contar con mecanismos claros y transparentes que permitan dar a conocer la información al público y a través de la retroalimentación confirmar la veracidad de los resultados obtenidos en el ejercicio del servicio educativo. La confrontación de la información a través de la percepción del público, es uno de los mecanismos más efectivos para validar los datos. Por este motivo, deben generarse estrategias de divulgación, tales como la publicación continua de la información en páginas electrónicas. Igualmente, se ejecutarán acciones enfocadas a la creación y fortalecimiento del sistema integrado de gestión en las entidades adscritas y vinculadas, con el fin de consolidar su misión y enfocarlas en la prestación de los servicios propios de su razón de ser

De igual manera, y con el fin de hacer control social, las secretarías de educación certificadas publicarán los recursos, las plazas y la nómina que le asignen a las instituciones educativas conforme con los parámetros de asignación de personal definidos por la nación y lo establecido en el artículo 33 de la Ley 715 de 2001 o la que haga sus veces.

Por otra parte, el MEN realizará un acompañamiento a las secretarías de educación, para que a finales de 2010 cuarenta secretarías estén certificadas en la norma NTC-GP 1000.

Otras metas que se proponen en el tema de mejoramiento de la eficiencia a 2010 son:

- 78 entidades territoriales certificadas con diagnóstico, diseño e implementación de procesos de modernización.
- Sostenimiento de la conectividad en las 78 entidades territoriales certificadas.
- Mantenimiento de la operación del servicio datacenter de las secretarías de educación.
- 78 secretarías de educación con los cinco sistemas de información misional operando.

- 95% de las secretarías de educación con procesos misionales en línea con el MEN (matrícula, recursos humanos, recursos financieros, calidad educativa y servicio al ciudadano).
- 100% de las entidades adscritas al MEN cuenten con fenecimiento de la cuenta fiscal.

En cuanto a la modernización del sector en el nivel de educación superior se continuarán con los esfuerzos adelantados en lo concerniente a reporte de información y a la descentralización de las instituciones de educación técnica y tecnológica. Al igual que se promoverá la implementación de sistemas integrados de gestión que involucre el fortalecimiento de la capacidad de sus órganos directivos y la modernización de los procesos misionales clave (gestión académica, administrativa y financiera). Como resultado de lo anterior se espera que las IES inicien la certificación de calidad de los procesos claves según los estándares establecidos por el Icontec en la ISO-9001:2000 y en la NTC-GP 1000. Para el caso de las instituciones públicas de orden nacional se espera que el 100% obtenga esta certificación de calidad.

En este sentido, las metas propuestas a 2010 se enmarcan en los siguientes temas:

- 276 IES conectadas brindando información oportuna a través del nuevo Sistema Nacional de Información de educación superior (SNIES)
- 100% de IES en un sistema de referenciación que permita la identificación de parámetros óptimos de gestión
- 80 IES públicas con procesos sistematizados
- 8 entidades adscritas al MEN descentralizadas
- 6 entidades trasladadas o suprimidas
- 4 entidades adscritas al MEN modernizadas

**Sistema nacional de formación para el trabajo (SNFT).** En el capítulo de competitividad se señalaron las estrategias y metas necesarias para la búsqueda de competitividad correspondientes a la consolidación SNFT en el marco del Sistema de Formación de Capital Humano. En este apartado, se señalan las metas y estrategias específicas que el Gobierno nacional se propone desarrollar con el propósito de articular la oferta institucional que posibilite la formación por competencias laborales, teniendo al Sena como institución pública representativa de ese sistema.

La educación media en Colombia sigue privilegiando la separación y jerarquización entre las modalidades, académica y técnica, considerando a esta última de menor estatus social y académico, orientada a sectores de la población de menor ingreso y ocupaciones de baja remuneración. De esta forma los jóvenes terminan la educación secundaria sin ninguna habilidad ocupacional y con bajas competencias generales que le permitan continuar su línea de formación o insertarse al mundo laboral con mayores perspectivas. Sin embargo, el avance al respecto muestra que en el Programa de Articulación con la Educación Media, el Sena alcanzó una cobertura de 8.819 alumnos en 2003, 39.017 alumnos en 2004 y 106.155 alumnos en 2005 mediante la firma de 74 convenios con Secretarías de Educación. Con el fin de fortalecer la



articulación del sistema educativo desde sus niveles iniciales, el Sena incrementará a 261 mil cupos de formación por año durante el cuatrienio, ofrecidos a alumnos de 10 y 11 grado que recibirán formación bajo el enfoque de competencias laborales.

En cuanto al vínculo con las universidades, el Sena evidencia la celebración de 89 convenios con universidades a partir del tercer trimestre del año 2004 los cuales tienen por objeto la cooperación técnica para el fomento de actividades científicas y tecnológicas. Estos convenios desarrollan, entre otros, un sistema de equivalencias que promueve el intercambio de conocimiento entre las instituciones permitiendo la movilidad de los alumnos en doble vía. La entidad incrementará significativamente los convenios entre el Sena y algunas universidades posibilitando el acceso a cerca de 30 mil cupos de formación con énfasis en el Programa Articulación con la Educación Superior.

Acorde con lo anterior, se requiere que el MPS conjuntamente con el MEN y el Sena impulsen la implementación de la reglamentación existente y el desarrollo de nuevos instrumentos que permitan la movilidad educativa a lo largo de toda la cadena de formación y del ciclo de vida de las personas.

De esta manera, a través del Sena se espera ofrecer más de 5,5 millones de cupos para la formación titulada y complementaria (5 millones formación complementaria). La capacitación y orientación a trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades productivas tendrá un énfasis especial en la innovación tecnológica y el emprendimiento. Así mismo, el Sena tendrá en cuenta nuevas áreas de especialización, como aquellas relacionadas con el sector turismo, desarrollo empresarial y procesos asociativos, mejoramiento de la producción, manipulación de productos, empaques y calidad.

**Cuadro 3.16: Metas 2010. Sistema Nacional de Formación para el Trabajo**

Meta	Línea de base 2006	Situación 2010
Cupos para alumnos en Formación Profesional Integral (Titulada)	433.885	478.041
Cupos para alumnos en Formación Profesional Integral (Complementaria)	3.714.924	5.063.083
Cupos para formación técnica y tecnológica	141.765	230.450
Cobertura del programa de articulación con la Media. Numero de Estudiantes (Anual)	-	308.958
Formación virtual (estudiantes formados)	980.633	2.813.500

La adecuación de la oferta de formación titulada con base en ciclos propedéuticos y la creación de nuevos programas de formación permitirá el acceso a la universidad a sus egresados para obtener un título de educación superior que reconozca la formación adquirida. En 2002 la entidad dispuso de 52.550 cupos de formación para estos niveles, en 2006 llegaron a 141.765. A 2010, la meta es llegar a 230.450 cupos de técnicos y tecnólogos.

Adicionalmente, las horas de formación aumentarán de 12,8 millones en la actualidad a 17,8 en 2010. Este incremento incluye las metas de formación virtual que se pasarán de 980.633 en

2006 a más de 2.813.000 al finalizar cuatrienio y las de aulas itinerantes, que pasarán de 132 aulas móviles en la actualidad a 400 al finalizar el cuatrienio.

Igualmente, se desarrollarán estrategias para que la formación continua desarrolle una mayor focalización en áreas y sectores económicos que generen competitividad, innovación y actualización tecnológica. Entre 2002 y 2006, el Sena impartió formación a 566.174 trabajadores, pertenecientes a 556 empresas de todo el país, mediante el programa de Alta Especialización del Recurso Humano, la meta para 2010 será de 1,2 millones de trabajadores capacitados.

### **3.4 Banca de las Oportunidades**

El acceso a servicios financieros tiene efectos benéficos como estrategia para combatir la pobreza y generar equidad. Así mismo, la mayor profundización financiera tiene impacto directo sobre la tasa de crecimiento de los países, tanto por la expansión de la capacidad de consumo como por el incremento en el potencial de inversión. El acceso a los servicios del sistema financiero formal mediante la promoción de un sistema financiero incluyente, permite que toda la población y todas las actividades económicas se beneficien de las ventajas implícitas de disponer de mecanismos de compensación de choques adversos que afectan el nivel de ingresos y de herramientas que permitan acumular los excedentes para facilitar el crecimiento de las actividades económicas.

La política de la Banca de las Oportunidades, está dirigida a crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso a la población excluida del sistema financiero formal y promover la utilización de servicios financieros integrales, es decir ahorro y crédito, pasando por la red de transacciones hasta abarcar los mecanismos de aseguramiento para protegerse de los diversos riesgos que afectan tanto a las familias como a las empresas. En este sentido se habla de servicios financieros de ahorro, crédito, pagos, transacciones y seguros.

La política busca atender prioritariamente a los grupos de población conformados por las familias de menores ingresos (es decir, los más pobres), los microempresarios, las pequeñas y medianas empresas pymes y los emprendedores. Se considera que estos son los grupos que actualmente no están adecuadamente atendidos y que son susceptibles de ser clientes del sistema financiero o de acceder a más productos, de acuerdo con su nivel de ingresos y formalidad. Las familias más pobres son las que tienen mayores dificultades para acceder al sistema financiero. No pueden acceder a cuentas de ahorro lo que las obliga a tener sus ahorros en instrumentos informales y riesgosos como las “cadenas” o “natilleras” o en efectivo debajo del colchón.

Esta situación, además, les impide aprovechar los beneficios que implica estar bancarizados y utilizar los canales provistos por el sector financiero formal para pagar servicios públicos, ó recibir transferencias de familiares dentro del país o provenientes del exterior. Tampoco tienen acceso a los instrumentos de crédito disponibles en el sector financiero formal tanto para capital de trabajo, activos fijos o consumo, todos estos recursos útiles para compensar defectos en sus flujos de caja o para incrementar la escala de su actividad productiva. En ausencia del acceso a servicios formales, esta población se ve obligada a acudir a costosas alternativas de

financiación desde la venta de activos de fácil realización hasta el crédito informal suministrado por los agiotistas. Para promover de manera efectiva el proceso de bancarización de estas familias, se propone la eliminación de los costos y restricciones para el acceso al sistema financiero mediante la creación de una “cuenta de ahorro de bajo monto” como instrumento de captación especial que reúna las características necesarias, definidas por el Gobierno Nacional, en términos de no generar ningún costo de apertura y utilización para el titular.

Asimismo, mediante la Red de la Banca de las Oportunidades conformada por entidades del sistema financiero, incluyendo las cooperativas, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), y las cajas de compensación familiar se extenderá la cobertura para llevar servicios financieros a la población desatendida., vinculando a todas las regiones de manera tal que para el 2010 todos los municipios del territorio nacional cuenten por lo menos con una entidad financiera a través de oficina propia o mediante el esquema de corresponsales no bancarios. El Gobierno nacional facilitará la labor de la Red a través de las reformas al marco regulatorio, una estrategia de promoción e incentivos y el establecimiento de acuerdos con el sector financiero con metas específicas en cobertura y productos para la población urbana y rural. Así mismo, se contará con instituciones como el Sena para el acompañamiento en la preparación y ejecución de proyectos productivos y se estudiará la vinculación del Fondo Nacional del Ahorro como parte de la red para la ampliación de servicios de crédito hipotecario.

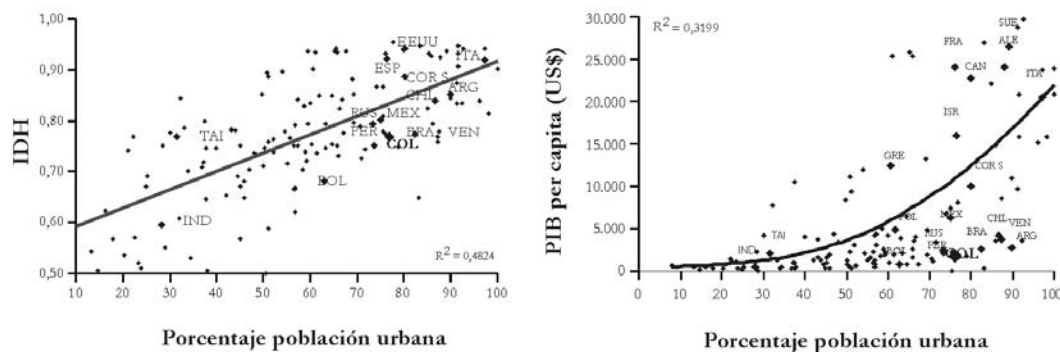
El Gobierno nacional concibió la importancia de esta política, al plasmarla en el Documento Conpes 3424 y convertirla en una política de Estado de largo plazo, señalando sus distintos componentes e instrumentos como los adecuados para lograr los objetivos propuestos. Esta política ya es ejemplo a nivel latinoamericano y es tema de interés a nivel internacional por ser una estrategia decidida de un Estado para contribuir claramente con el desarrollo y la mejora de la calidad de vida de sus nacionales.

### **3.5 Ciudades amables**

Como la mayoría de los países de América Latina, en los últimos cincuenta años Colombia ha registrado una fuerte tendencia a la urbanización. Mientras en 1950 la población urbana constituía 39%, en 2005 ascendía aproximadamente a 76%. Conforme a esta tendencia, se estima que, para 2020, más del 80% de la población colombiana estará localizada en las ciudades, lo cual representa un crecimiento aproximado de 30% respecto a la población que habita en la actualidad en nuestros centros urbanos.

Una alta tasa de urbanización, debe entenderse como una oportunidad de desarrollo. En efecto, dadas las economías de escala y de aglomeración, las ciudades favorecen la productividad y facilitan la provisión y el intercambio de bienes y servicios. Como se observa en la figura 3.10, para los países del mundo se observa una alta asociación positiva y significativa entre índice de desarrollo humano e ingreso per cápita con nivel de urbanización.

Figura 3.10: Urbanización e IDH



En Colombia, las ciudades se han consolidado como fuente de crecimiento del país, pues en ellas se han localizado algunos de los sectores más productivos de la economía. En las siete ciudades principales<sup>16</sup>, habita 40% de los hogares colombianos y se genera 60% de los ingresos de la totalidad de los hogares. Sólo en Bogotá, se concentra 18% de los hogares y se genera algo más de 30% del ingreso de la totalidad de hogares colombianos<sup>17</sup>.

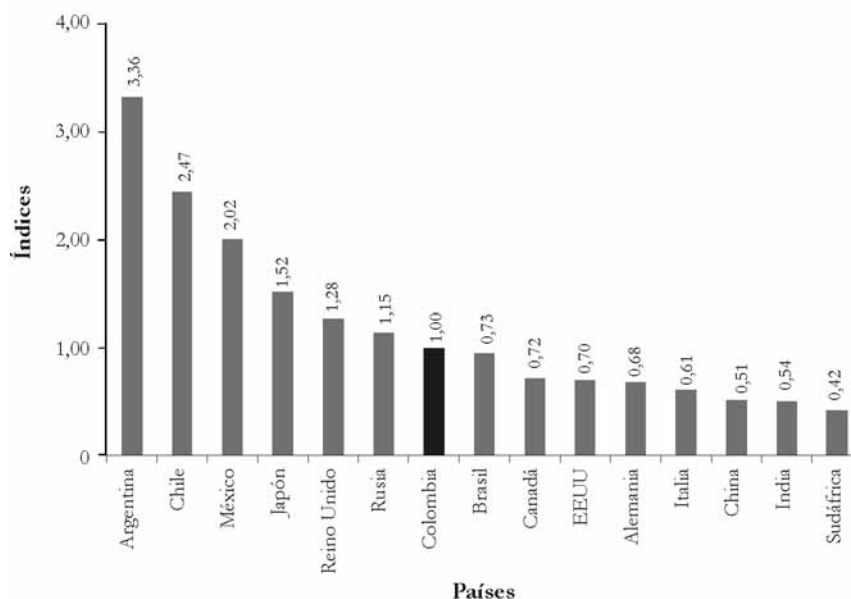
Aunque en las ciudades se hace posible un mejor nivel de vida para sus habitantes, cuando la presión demográfica supera la capacidad local de generar ingresos, riqueza y empleo para todos, el resultado es una situación de pobreza; característica común de las ciudades de países en desarrollo. Esta situación se agrava cuando el acceso a servicios, equipamientos y espacio público no se garantiza a todos los ciudadanos, o cuando la opción de alojamiento se limita para muchos a asentamientos precarios. La pobreza se puede convertir entonces en miseria, con el consecuente impacto negativo para el conjunto de la sociedad.

La estructura urbana en Colombia está conformada por un sistema de ciudades jerarquizado, compuesto en su primer nivel por cuatro ciudades con población mayor a un millón de habitantes, que alberga el 38,4% de la población urbana, seguido por un conjunto de 33 ciudades con población entre cien mil y un millón de habitantes (denominadas ciudades intermedias), las cuales albergan el 29,8% de la población urbana. El resto del sistema urbano lo conforman las cabeceras municipales de menos de cien mil habitantes, las cuales representan aproximadamente 96,6% del número total de ciudades del país pero solo concentran el 31,7% de la población urbana. La existencia de este sistema urbano diversificado hace que Colombia tenga un Índice de Primacía Urbano (IPU) bajo entre los países de América Latina y medio a nivel internacional (Ver Figura 3.11).

<sup>16</sup> Se incluyen Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Pereira.

<sup>17</sup> Fuente, Encuesta de Calidad de Vida, cálculos DDUPA del DNP.

Figura 3.11: Índice de Primacía Urbana (países seleccionados)



Fuente: ONU, 2000 - Cálculos: DNP-DDUPA

Durante los próximos 15 años, las ciudades colombianas tendrán una fuerte presión demográfica. Para 2019, se estima que la población en cabeceras se incrementará en 10 millones de habitantes, el número de ciudades con más de 1 millón de habitantes pasará de 4 a 7<sup>18</sup> y las de más de cien mil habitantes pasarán de 37 a 55, lo que consolidará aún más el sistema de ciudades de nuestro país.

En este contexto, el Gobierno nacional y las entidades territoriales deben promover la consolidación de una red funcional de ciudades, con una infraestructura eficiente que permita dinamizar los mercados y fortalecer las complementariedades productivas, ambientales y culturales entre ciudades. Asimismo, se debe llegar a los pobres, con servicios y bienes que mejoren sus condiciones de vida, y que aumenten sus activos de capital humano y físico, así como su capacidad de generar ingresos<sup>19</sup>. Evitar que las grandes ciudades sigan creciendo sin una planificación adecuada, lograr consolidar una red de servicios sociales en las intermedias y mejorar las condiciones de vida de las pequeñas, se constituye en estrategia fundamental para facilitar la gobernabilidad de las ciudades.

Para el logro de estos objetivos, es importante diseñar una estrategia integral que permita avanzar en la construcción de una sociedad más equitativa y solidaria, ligada a la adecuación de aquellos espacios donde habitan y se relacionan los ciudadanos. En este sentido, la construcción de Ciudades Amables debe soportarse sobre un modelo de desarrollo urbano planificado y de uso eficiente del suelo, que permita optimizar la localización de sus habitantes en función de sus diferentes actividades y potenciar las ventajas de los territorios urbanos para lograr un desarrollo sostenible. En tal sentido, se espera que en los próximos cuatro años las

<sup>18</sup> Además de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, se sumarán Cartagena, Bucaramanga y Cúcuta.

<sup>19</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Los retos de un continente urbano, Washington, D.C.: BID, 2004, p. 10.

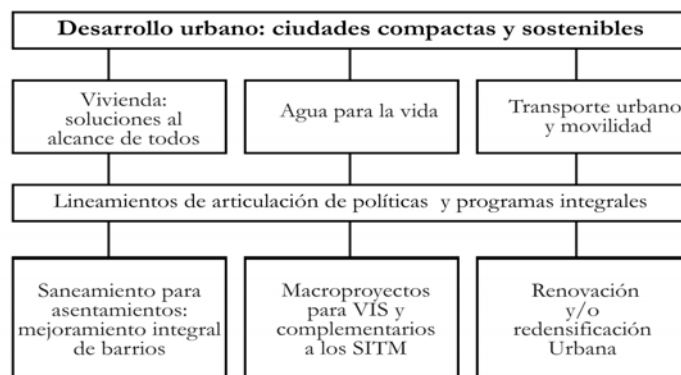
ciudades sean generadoras de riqueza y crecimiento económico, amables con los ciudadanos, ambientalmente sostenibles, fuertes institucionalmente e integradas territorialmente.

Para lograr lo anterior, los componentes de Ciudades Amables se orientarán y desarrollarán bajo los siguientes principios:

- Facilitar la provisión de bienes y servicios que mejoren las condiciones de vida de los pobres, aumentando sus activos de capital humano y físico y su capacidad de generación de ingresos a los hogares más vulnerables.
- Armonizar el desarrollo urbano con su entorno natural, haciendo una ocupación racional del territorio, con respeto y valoración del ambiente.
- Planificar el crecimiento de las ciudades y de las diferentes actividades urbanas y regionales en el territorio, en consonancia con el desarrollo de los servicios públicos, los equipamientos y los sistemas de transporte y movilidad.
- Articular las políticas sectoriales de vivienda, agua potable y saneamiento básico y transporte urbano, a través de programas integrales en temas estratégicos para la nación y los municipios
- Coordinar las políticas nacionales y locales para el desarrollo de Macroproyectos que generen suelo para VIS y proyectos estratégicos para el desarrollo urbano (renovación urbana y grandes equipamientos).
- Fortalecer a las administraciones locales en la planificación del territorio, en la provisión costo-eficiente de infraestructura y servicios públicos y en la financiación y gestión del desarrollo urbano.

A continuación se presenta el esquema de la estrategia de *Ciudades amables* (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.11**), compuesta por las políticas específicas para desarrollo urbano, vivienda, agua potable, saneamiento básico y transporte, algunos lineamientos de política para lograr una articulación adecuada de éstas políticas y tres programas integrales transversales –Saneamiento para asentamientos: mejoramiento integral de barrios, Macroproyectos Urbanos y Renovación y redensificación urbana–, que permitirán al Estado durante los próximos cuatro años, armonizar en sus diferentes niveles, acciones y recursos para afrontar los principales problemas de nuestras ciudades.

**Figura 3.12: Estrategia de ciudades amables**



### **3.5.1 Desarrollo urbano: ciudades compactas y sostenibles**

#### **Situación actual y objetivos**

Además de coberturas incompletas de servicios públicos y problemas de movilidad, las ciudades colombianas presentan, en menor o mayor proporción, dificultades relacionadas con:

- Presencia de asentamientos precarios. Se estima que 1,3 millones de hogares urbanos del país, (16% del total) viven en condiciones de precariedad habitacional, ocupando especialmente zonas de alto riesgo o de importancia ambiental.
- Déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público<sup>20</sup>: el cual se refleja en un indicador promedio (4 m<sup>2</sup> por persona) inferior al estándar mínimo internacional (10 m<sup>2</sup> por persona).
- Escasez de suelo urbano: asociado a procesos de expansión no planificada (especialmente en las zonas suburbanas) y deterioro y despoblamiento de las zonas interiores.
- Debilidad institucional: la cual se refleja en la falta de gobernabilidad en la planificación y control del territorio y en el bajo desarrollo a nivel municipal de los POT y de sus principales instrumentos de gestión y financiación.

En la primera administración del presidente Uribe se avanzó en la definición de un modelo de desarrollo urbano denominado Ciudades Compactas (Documento Conpes 3305 de 2004), mediante el cual se espera promover la reutilización más eficiente de las zonas construidas, consolidar una estructura urbana más funcional, con mayores densidades y con una distribución de actividades que favorezca el uso de sistemas alternativos de transporte y eviten largos desplazamientos intraurbanos, así como el uso más racional del suelo de expansión.

Conforme a lo anterior, los objetivos de la presente política se orientarán principalmente a: (1) consolidar un modelo de ciudad compacta, eficiente y sostenible; (2) desarrollar programas integrales que permitan la articulación de las políticas sectoriales de la nación en los municipios y su coordinación con las políticas locales; (3) incrementar la oferta de suelo para el desarrollo de programas Ciudades Compactas y Sostenibles; (4) fortalecer institucionalmente a las administraciones locales para el desempeño de la función pública del urbanismo y al sector privado como principal agente del mercado inmobiliario; (5) racionalizar el marco normativo del ordenamiento territorial, y; (6) garantizar la organización armónica y eficiente de las grandes aglomeraciones urbanas y la articulación del desarrollo urbano con el territorio regional.

De igual forma, la gestión del desarrollo urbano permitirá mejorar la toma de decisiones en las cuales se involucre el crecimiento económico, la equidad social y la dimensión ambiental, sin desconocer las características propias de cada territorio con su biodiversidad, su población, su cultura y su potencial de desarrollo. La incorporación de estos elementos como soporte para el ordenamiento territorial y el manejo del riesgo, se constituyen en temas prioritarios, que engloban todas las estrategias presentadas a continuación.

---

<sup>20</sup> Para efectos de cuantificación del indicador de espacio público, se excluyen las vías, andenes y las zonas de reserva forestal.

## Componentes y estrategias

Para el logro de los objetivos propuestos, se definieron tres estrategias de política para mejorar la gestión del suelo, las cuales se describen continuación, y tres programas integrales que se desarrollan al final del capítulo de Ciudades Amables.

- **Optimización de instrumentos de gestión, financiación y control de la Ley 388 de 1997**

Con el propósito de asegurar trámites y tiempos adecuados para la formulación y ejecución de proyectos y la aplicación de los instrumentos y mecanismos previstos en la Ley 388 de 1997, se proponen los siguientes ajustes:

### **Política de valoraciones inmobiliarias, anuncio de proyectos y desarrollo prioritario.**

Para la adecuada aplicación de los instrumentos de gestión del suelo contenidos en la Ley 388 de 1997 y la corrección de algunas de las imperfecciones en el mercado inmobiliario relacionadas con los precios de los suelos, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, definirán un marco de política sobre valoración del suelo y de edificaciones.

Adicionalmente, y con el propósito de viabilizar la ejecución adecuada de los instrumentos de gestión del suelo, es necesario reglamentar las figuras de “anuncio de proyecto” y de “declaratoria y construcción de desarrollos prioritarios”, definiendo los siguientes aspectos: (1) mecanismos para determinar los valores de referencia, tanto en suelo urbanizado como de expansión; (2) vigencia del anuncio de proyecto; (3) entidad o entidades competentes para realizarlo; (4) acciones urbanísticas que pueden aplicar estas figuras, y; (5) características específicas y responsabilidades de los entes territoriales y de la Nación, cuando se trate del anuncio de macroproyectos urbanos para obras de utilidad pública o de declaratorias de desarrollo prioritario.

**Planes parciales y reajuste de terrenos.** El Gobierno nacional impulsará la aplicación de la reglamentación existente sobre planes parciales, unidades de actuación urbanística, reparto equitativo de cargas y beneficios y reajuste de terrenos a través de asistencia técnica a las ciudades en la implementación de estos instrumentos y el apoyo técnico al desarrollo de proyectos piloto de especial interés para la Nación. En particular, se ajustarán los procedimientos para la aprobación de los planes parciales y el alcance de las cargas imputables a los desarrollos urbanísticos.

**Participación en plusvalía y derechos de construcción.** Para una adecuada implementación de la participación en plusvalía, se debe ajustar la reglamentación vigente para solucionar problemas relacionados con los métodos de avalúos y valores de referencia utilizados, la determinación de hechos generadores y los procedimientos de cálculo y liquidación previstos por la ley. De igual forma, se debe reglamentar la figura de transferencia de derechos adicionales de construcción y desarrollo, establecida por la Ley 388 de 1997.

**Racionalización y estandarización de tributos locales y trámites.** El Gobierno nacional establecerá lineamientos para estandarizar a nivel nacional la estructura y rangos de las tarifas de impuestos directos e indirectos y las tasas, multas, contribuciones y participaciones, que inciden directa o indirectamente sobre la actividad urbanística y de construcción, con especial



atención a la tasa máxima del impuesto predial aplicable a los predios urbanizables y no urbanizados. Adicionalmente, se promoverá el desarrollo de procedimientos que conduzcan a disminuir y regular los tiempos y los costos de transacción asociados a la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y al desarrollo de actividades urbanísticas y de construcción, reduciendo la discrecionalidad y el cambio permanente de normas.

**Fortalecimiento de los instrumentos de control urbano.** El Gobierno nacional desarrollará lineamientos de política e implementará instrumentos legales con el fin de mejorar y unificar la gestión local de municipios y distritos en esta materia, y de manera articulada con su respectiva región. Así mismo, se revisará y ajustará dentro del marco reglamentario vigente lo concerniente a las actuaciones de los curadores urbanos en materia de control urbano.

**Fortalecimiento del sistema de planeación local y regional.** El ordenamiento territorial debe complementar la planeación socio-económica del municipio, que se concreta en los Planes de Desarrollo Municipal. Para esto, los municipios, con la asistencia técnica del MAVDT, de las corporaciones autónomas regionales y del DNP, deben identificar y adoptar mecanismos eficientes de articulación entre el Programa de Ejecución de los POT, el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Presupuesto por Resultados, y de éstos con planes de mayor y menor escala (departamentales, ambientales regionales, metropolitanos y comunales, entre otros).

En los temas de ordenamiento territorial el MAVDT fortalecerá el Programa de asistencia técnica que se viene adelantando<sup>21</sup>, de tal forma que permita a 300 municipios contar con expedientes municipales implementados, por constituir éste un instrumento adecuado para el seguimiento y evaluación de los POT y un soporte técnico para la concertación de los aspectos ambientales en procesos de revisión y ajuste. En este proceso se debe prestar especial atención a la incorporación de las estructuras ecológicas regionales y locales, los elementos de la biodiversidad y la oferta de recursos naturales.

En adición a lo anterior, para fortalecer la planificación regional, el MAVDT ajustará la regulación nacional para: (1) permitir y facilitar la intervención directa de la Nación en macroproyectos en temas estratégicos para las regiones, (2) promover y articular la armonización de los planes de ordenamiento territorial de los municipios, (3) definir incentivos y estímulos para apoyar los procesos de integración regional, (4) apoyar el funcionamiento de las áreas metropolitanas que se encuentran actualmente constituidas y estudiar formas institucionales para consolidar este tipo de procesos, y; (5) garantizar que el territorio rural se convierta en un componente estratégico para el desarrollo integral de las regiones, promoviendo el equilibrio en la distribución e intensidad de las formas de uso urbano y rural, con el fin de controlar y equilibrar la tendencia a la ocupación suburbana del suelo rural.

**Estándares urbanísticos para el ordenamiento territorial.** El Gobierno nacional, a través del MAVDT hará una compilación y homologación de los elementos componentes y los procedimientos de los programas y proyectos de ordenamiento territorial y de los conceptos que sustentan las reglamentaciones expeditas relacionadas con el desarrollo urbano, con el fin

---

<sup>21</sup> Este Programa atenderá prioritariamente municipios que integran áreas estratégicas por sus condiciones ambientales, de desarrollo urbano y/o rural, sus relaciones funcionales, entre otras, con problemáticas que requieren asesoría técnica para su adecuada solución y para lo cual los municipios deberán revisar y ajustar sus POT en el marco de procesos de armonización.

de tener un solo cuerpo normativo de estándares urbanísticos, que permita optimizar las diferentes actuaciones públicas y privadas en los municipios. Del mismo modo el MAVDT, en conjunto con las CAR, compatibilizará las normas nacionales y locales en términos ambientales, de riesgo por desastres naturales, minería e infraestructura nacional, con el fin de lograr una aplicación coordinada y coherente de estas normas en los municipios.

- **Redensificación, Renovación urbana y Espacio Público**

**Redensificación y Renovación urbana.** Con el fin de controlar la expansión urbana, reducir el consumo de suelo y apoyar la consolidación de estructuras urbanas que disminuyan los viajes intraurbanos y permitan un acceso fácil de los ciudadanos a bienes y servicios, se fomentarán acciones de renovación y redensificación de zonas estratégicas de las ciudades, que permitan la localización de nuevas actividades, con mayor intensidad en lugares con provisión y ordenamiento adecuado del espacio público, servicios públicos domiciliarios y transporte urbano, asegurando la conservación del patrimonio arquitectónico, cultural y ambiental existente.

El Gobierno nacional continuará con las acciones de asistencia técnica a las ciudades en la formulación y puesta en marcha de programas y proyectos estratégicos de renovación urbana, haciendo énfasis en los macroproyectos urbanos asociados al desarrollo y consolidación de los sistemas de transporte y movilidad. Así mismo, mantendrá las exenciones tributarias o creará incentivos directos a través del MAVDT para impulsar actuaciones urbanas integrales de renovación o redensificación urbana.

De otra parte, el MAVDT brindará asistencia técnica a 10 ciudades, financiará actividades de preinversión en 5 proyectos y fomentará, en conjunto con Findeter la utilización de las líneas de crédito de esta entidad destinadas a inversión, así como el uso de mecanismos de gestión asociada público-privada para el desarrollo de proyectos y la consecución de apoyos de la cooperación internacional para la formulación y puesta en marcha de los programas (anexo metas).

**Espacio público.** El MAVDT definirá el alcance, características y mecanismos de implementación de una política nacional para el espacio público, que permita orientar los programas de apoyo y gestión en los municipios a: (1) mejorar los estándares cuantitativos y cualitativos actuales; (2) generar redes de movilidad accesibles y continuas para personas con discapacidad; (3) incorporar los principales atributos ambientales; y (4) devolver su carácter de bien colectivo y de uso común.

De acuerdo con los lineamientos de la política de espacio público adoptada, se definirán programas de asistencia técnica para la formulación de planes y proyectos de espacio público en las ciudades, vinculando dichos procesos en las respectivas revisiones de POT, propendiendo porque los municipios y distritos garanticen que los nuevos desarrollos urbanísticos incorporen el espacio público necesario para cumplir con las metas planteadas en la Visión 2019. Se desarrollarán también programas para el fortalecimiento de las administraciones locales en la gestión, administración y saneamiento jurídico del espacio

público y para que este cumpla con las condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad.

El MAVDT financiará la preinversión y/o inversión de por lo menos cinco proyectos de espacio público (anexo metas), especialmente aquellos ligados a vivienda de interés social en Programas de Mejoramiento Integral de Barrios y Renovación Urbana, y promoverá esquemas de financiación y de fomento que garanticen la participación privada.

- **Información para el desarrollo territorial**

**Modernización de Catastro y registro.** Con el propósito de consolidar el mercado de tierras en Colombia y garantizar la seguridad jurídica de la propiedad, el Gobierno nacional a través del IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) continuará con la estrategia para la modernización de los sistemas de catastro y de registro, la cual permitirá actualizar en tiempo real cada una de las transacciones del mercado inmobiliario en el país. Para el 2010 más de 700 municipios del País tendrán totalmente compatibilizada la información de catastro y registro, y en las diez ciudades principales estará operando la interrelación permanente en línea.

De igual forma, durante el cuatrienio se mantendrán los niveles de actualización urbana por encima del 90% y para el 2010 la zona rural alcanzará niveles de actualización superiores a 70% (anexo metas). Para este propósito el proceso de actualización catastral deberá realizarse en todos los municipios del país por lo menos cada 5 años, para lo cual, el IGAC y los Catastros descentralizados deben implementar sistemas modernos de captura de información, utilizando Dispositivos Móviles de Captura<sup>22</sup>, o una tecnología equivalente o compatible, que permita agilizar y disminuir los costos de los procesos de actualización catastral.

**Cartografía digital.** El IGAC fortalecerá la producción de la cartografía básica digital y la actualización de la existente, mediante el uso de imágenes de sensores remotos. De igual forma, se apoyará la actualización de la cartografía 1:25.000 de las zonas con mayor dinámica poblacional y mantendrá en 100% la actualización del país a escala 1:100.000.

**Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales.** Con el objetivo de fortalecer la producción de información geoespacial en las diferentes entidades del Estado y promover su intercambio, acceso y uso, el IGAC coordinará e impulsará el desarrollo de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), logrando que el país cuente con información geográfica armonizada y estandarizada. Esta estrategia se desarrolla en el marco de la Infraestructura Colombiana de Datos y el desarrollo de otras políticas como COINFO y el programa de Agenda de Conectividad.

**Consolidación de bancos y observatorios inmobiliarios.** Como una estrategia para lograr mayor transparencia en el mercado del suelo y facilitar la aplicación de los instrumentos de gestión, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial continuará apoyando la creación y puesta en marcha de los Banco Inmobiliarios. Para lograrlo, desarrollará guías metodológicas para su implementación y administración, un plan de asistencia técnica para los nuevos municipios que desarrollen la estrategia y un plan de seguimiento y acompañamiento

---

<sup>22</sup> Tecnología aplicada por el Dane en el Censo General 2005.

para las instituciones y procesos existentes. Como complemento, se apoyará la creación de instrumentos y mecanismos que permitan tener mejor información pública sobre la evolución y características de los mercados del suelo en el país, tales como los Observatorios Inmobiliarios y el Programa de Interrelación Catastro y Registro.

### 3.5.2 Vivienda: soluciones al alcance de todos

#### Situación actual y objetivos

La vivienda como servicio de alojamiento es considerada un bien meritorio, esto es, un bien socialmente deseable para todos, y por ello la Constitución Política del país establece el derecho a la vivienda digna y define que es función del Estado garantizar condiciones adecuadas para hacer efectivo dicho derecho. De acuerdo con el Censo de 2005, el acervo de viviendas urbanas en Colombia asciende a 7,8 millones de unidades., durante el periodo intercensal 1985-2005 se construyeron cerca de 3,9 millones de viviendas (194.000 por año). Estas viviendas incluyen, además de la oferta formal, procesos de ocupación informal, los cuales han tenido una alta incidencia en el desarrollo y crecimiento de las ciudades.

Se estima que para 2005 el 31,3% de los hogares urbanos presentan algún tipo de déficit de vivienda. El déficit cuantitativo, compuesto por la diferencia entre el número de hogares y el stock de vivienda habitables, afecta al 20,6% del total de hogares. El restante 10,7% de hogares con déficit, presentan carencias de tipo cualitativo, relacionadas principalmente con ausencia de servicios públicos y hacinamiento.

La evolución reciente de la política de vivienda se caracterizó por los cambios y ajustes institucionales y operativos<sup>23</sup>, de los cuales se resaltan los siguientes resultados: (1) mejor focalización a los hogares de bajos ingresos; (2) mayor cobertura del subsidio familiar de vivienda (3) mayor eficiencia y menor costo administrativo por subsidio; (4) mayor transparencia en la administración tercerizada del programa de Subsidio Familiar de Vivienda, y; (5) mayor atención a la población vulnerable. De igual forma, mediante la firma de convenios con el Sector Financiero y Solidario se logró revertir la tendencia negativa del financiamiento de vivienda de interés social, implementando instrumentos importantes como la garantía del FNG, la línea de redescuento de Findeter y la cobertura de inflación de Fogafin.

No obstante estos avances institucionales y sectoriales<sup>24</sup>, los cuales tuvieron una incidencia importante en el desempeño positivo del sector, la vivienda de interés social presenta algunas restricciones relacionadas con:

1. Bajo nivel de oferta formal: la tasa de construcción de vivienda formal en Colombia es muy inferior al nivel que requiere el país para cubrir el incremento de hogares y el déficit de vivienda. Entre los factores que limitan la oferta de vivienda nueva se destacan: (1) escasez de suelo urbanizable; (2) rigidez de algunas normas urbanísticas locales; (3) dificultades legales, técnicas y operativas para desarrollar nuevas zonas de expansión; y (4) dificultad de los constructores para obtener financiación.

---

<sup>23</sup> Liquidación del Inurbe (Decreto 554 de 2003) y creación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Decreto 216 de 2003) y del Fondo Nacional de Vivienda (Decreto 555 de 2003).

<sup>24</sup> El diagnóstico completo de vivienda se encuentra en la bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

2. Asentamientos precarios: además de ser un problema que involucra variables de desarrollo urbano (vías, servicios públicos, riesgo, etc.), la presencia de asentamientos precarios en las ciudades representa un reto importante para la política de vivienda de interés social.
3. Baja intermediación del sistema de financiación de vivienda: actualmente los desembolsos anuales del sector hipotecario representan entre 20% y 25% del valor total de las viviendas construidas por año. Entre los factores que inciden en este problema se encuentran: (1) no existe un esquema de financiación para hogares vinculados a la economía informal (70% de la demanda de VIS); (2) persiste algún tipo de aversión de los hogares por adquirir nuevos créditos hipotecarios; (3) las tasas de interés reguladas en este mercado, no permite que las instituciones financieras, y en especial los BECH, puedan ajustarse de forma flexible a las condiciones de mercado, y prefieran incrementar su cartera en otro tipo de créditos.
4. Estructura institucional: no obstante el avance que se ha logrado con la reforma institucional del sector durante los últimos años, es importante continuar desarrollando sistemas de información adecuados, trámites más eficientes y sistemas de calidad y de protección al consumidor de vivienda.
5. Desequilibrios regionales en asignación de SFV y recursos de financiación de vivienda: no obstante el Gobierno Nacional tiene metodologías adecuadas y eficientes para la distribución regional de SFV urbanos y rurales destinados a hogares vinculados con la economía informal (Decretos 975 de 2004 y 973 de 2005), en el esquema de las Cajas de Compensación Familiar y los recursos del sistema financiero para vivienda de interés social, son evidentes los desequilibrios de carácter regional concentrando los recursos en Bogotá, Cali y Medellín.

- **Objetivos**

Para lograr ciudades más amables, la Política de Vivienda debe definir estrategias para el cumplimiento de las metas de largo plazo relacionadas con: (1) evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios y mejorar las condiciones de los existentes; (2) incrementar la participación del sector financiero y/o solidario en la financiación de vivienda; y (3) consolidar un sector edificador eficiente y competitivo. Para lo anterior, los objetivos específicos de la política de vivienda para el periodo 2006-2010 son:

- Definir esquemas e instrumentos financieros adecuados para cada uno de los segmentos de la demanda por vivienda.
- Optimizar los instrumentos existentes e incluir nuevos, de forma tal que se logre ampliar la cobertura de la Política de Vivienda.
- Lograr un aumento importante de la tasa de construcción de vivienda, especialmente VIS, para frenar la conformación de asentamientos precarios y el incremento del déficit de vivienda.
- Fortalecer y aumentar la participación del sector financiero y solidario en la financiación de vivienda.
- Fortalecer la capacidad empresarial del sector, con especial énfasis en la cadena productiva de la vivienda de interés social.

## Componentes y estrategias

Para lograr los objetivos y las metas en vivienda en este capítulo se presentan siete estrategias complementarias con las definidas en desarrollo urbano y con los tres programas integrales descritos al final del presente documento, especialmente en temas relacionados con generación de suelo para VIS y mejoramiento integral de asentamientos precarios.

### ▪ Mercado de vivienda, esquemas segmentados para oferta y demanda

La demanda de vivienda de interés social está segmentada. De un lado se tienen los hogares vinculados a la economía formal –asalariados– quienes están afiliados y aplican a los subsidios de las cajas de compensación familiar y, de otro, a los hogares vinculados al mercado de trabajo informal –independientes–, los cuales en materia de SFV deben ser atendidos por el Gobierno nacional. A su vez, al interior de cada uno de estos grupos de hogares es necesario conformar segmentos por niveles de ingreso, para de esta forma definir estrategias específicas.

Conforme a lo anterior, el cuadro 3.17 presenta la composición de los esquemas de financiación de vivienda, y la proyección de nuevos hogares para el periodo 2007-2010, de acuerdo al nivel de ingreso y la vinculación al mercado laboral de estos hogares. Como se observa, los esquemas con mayores dificultades son los que deben atender a los hogares vinculados a la economía informal con ingresos inferiores a 2 SMLM dado que, de un lado no existen instrumentos de carácter asistencial para hogares que no tienen posibilidades de adquirir una vivienda y, de otro, no se tiene un esquema de ahorro adecuado y de financiación que ofrezca el volumen de microcréditos necesarios para atender la demanda anual de este segmento. Como se anotó anteriormente, el fortalecimiento de estos instrumentos es uno de los principales objetivos de la presente política.

**Cuadro 3.17: Esquemas de financiación por segmentos de la demanda, 2007 - 2010**

Segmento por ingresos	No. Hog. nuevos (miles)	%	Ahorro			Subsidio		Tipo financiación			Otros instrum.	
			10-20%	20-30%	30-40%	Nación	Local	Micro-crédito	Crédito I P	Estado actual	Arriendo	BM y/o autoconst
<b>Total Hogares</b>	<b>910</b>	<b>100%</b>										
<b>Hogares VIS</b>	<b>552</b>	<b>61%</b>										
<b>Informal</b>	<b>420</b>	<b>46%</b>										
<b>Informal 0-1</b>	<b>114</b>	<b>12%</b>										
Asistencial	42	5%								No existe	•	•
Doble SFV	72	8%	•			•	•			Muy limitado		•
<b>Informal 1-2</b>	<b>157</b>	<b>17%</b>										
SFV Nacional	90	10%	•			•		•		No existe		
SFV local	67	7%	•				•	•		No existe		
<b>Informal &gt;2</b>	<b>150</b>	<b>16%</b>		•					•	Muy limitado		
<b>Formal*</b>	<b>132</b>	<b>15%</b>										
Formal 1-2	52	6%	•			•			•	Limitado		
Formal >2	80	9%			•	•			•	Existe		
<b>Hogares No VIS</b>	<b>358</b>	<b>39%</b>										
Menor a 8	157	17%			•				•	Existe		
Mayor a 8	138	15%			•				•	Existe		

\* Las cajas de compensación atienden con subsidios de vivienda a hogares afiliados con ingresos inferiores a 4 SMLM, priorizando la atención en aquellos con ingresos inferiores a 4 smlmv.

Los hogares informales con ingresos superiores a 2 SMLM y los formales entre 1-2 SMLM tienen actualmente un acceso limitado al esquema de financiación vigente bajo la Ley 546 de 1999. Finalmente, los hogares formales con ingresos superiores a 2 SMLM y los hogares sin

VIS pueden acceder más fácilmente al sistema de financiación hipotecaria existente en el país, aunque la confianza sobre el mismo debe fortalecerse.

- **Financiación de vivienda para hogares de bajos ingresos**

**Ajustes al esquema de ahorro programado y crédito.** Con el fin de vincular a los hogares de bajos ingresos a la banca formal, dinamizando el mercado hipotecario VIS, la estrategia de la presente política consiste en implementar la figura de “Ahorro Programado, con Evaluación Crediticia Previa”. De esta forma, si el hogar cumple con las condiciones previas definidas, el banco informa el monto que garantiza prestar según la evaluación de ingresos y gastos, sujeto al cumplimiento de un programa de ahorro específico que tenga en cuenta la frecuencia de flujos de ingresos del hogar. El esquema debe ser diferencial en tiempos de ahorro y valores de depósitos, de acuerdo al nivel de ingresos del hogar y su vinculación laboral (formal o informal), favoreciendo el acceso a subsidio a los hogares que cumplan con el compromiso de ahorro y obtengan el crédito complementario.

Adicionalmente, las cuentas de ahorro programado deberán ofrecer rendimientos reales y el Gobierno nacional, además de impulsar este instrumento a través del Banco Agrario y del Fondo Nacional de Ahorro, definirá incentivos para que la banca hipotecaria ofrezca este producto en las condiciones señaladas.

**Sistema de información y de regulación especializados.** Con el objetivo de incentivar la oferta de financiación para estos hogares, se propone desarrollar e implementar un sistema de información alternativo que permita recopilar información sobre operaciones financieras (i.e compra de electrodomésticos a plazos) y puntualidad en los pagos que realizan estos hogares. Para ello se debe recopilar información proveniente de las empresas de servicios públicos, colegios, empresas comerciales, entre otros. Con base en lo anterior, revisará el marco de regulación que se aplica a este tipo de operaciones, para que éste no limite su desarrollo y viabilidad en el largo plazo.

**Incentivos para las entidades financieras y creación de nuevos operadores privados.** En general las entidades financieras tradicionales que otorgan créditos para vivienda desconocen el segmento de los hogares vinculados a la economía informal y carecen de experiencia para evaluar el riesgo crediticio de este tipo de población. En virtud de lo anterior, se debe promover el uso de la garantía VIS del Fondo Nacional de Garantías para este segmento, definir un instrumento para que el Gobierno nacional o las entidades territoriales puedan subsidiar los costos de originación y administración y fortalecer a las entidades existentes (ONG, cooperativas, etc.) de forma tal que logren ampliar su cobertura<sup>25</sup>. Así mismo, se podrán crear nuevos operadores privados (financieros o no financieros) que se especialicen en la originación y administración de créditos de vivienda para hogares vinculados a la economía informal.

- **Programa de Subsidio Familiar de Vivienda**

Teniendo en cuenta la segmentación de la demanda descrita en el cuadro y con el fin de optimizar el acceso de todos los hogares a la política VIS, se fortalecerá el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda existente, incorporando los siguientes ajustes:

---

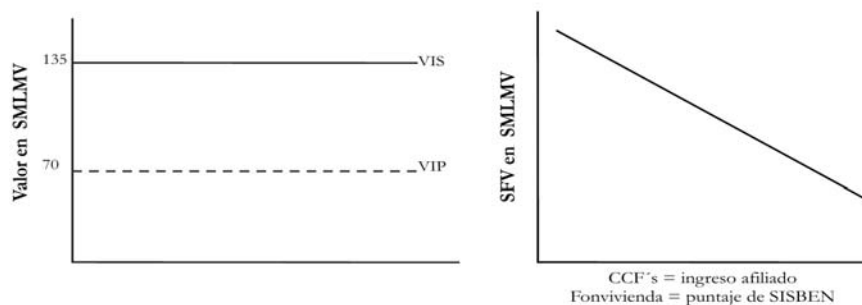
<sup>25</sup> Estos instrumentos se podrán aplicar también a las operaciones de Leasing Habitacional para hogares objeto de la política de Vivienda de Interés Social.

**Distribución de recursos.** Conforme a lo establecido por la Ley 546 de 1999, el MAVDT ajustará los criterios de distribución de recursos del Subsidio Familiar de Vivienda urbano y rural (entre programas y a nivel regional), con base en la información del módulo de vivienda del Censo General 2005, tomando en consideración las características de la demanda de vivienda y del déficit habitacional.

**Definición de Vivienda de Interés Social.** En virtud del artículo 91 de la Ley 388 de 1997<sup>26</sup>, el valor máximo de la vivienda de interés social será de 135 smlmv. De igual forma, y con el propósito incorporar principios que incentiven mayor competencia y flexibilización en el mercado VIS, no se definirán tipos de vivienda. No obstante y para efectos de la focalizar algunos componentes de la política, se definirá un tope indicativo de 70 smlmv para la vivienda de interés social prioritaria (VIP), figura 3.14, el cual será aplicable a las viviendas adquiridas con recursos del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda del Gobierno nacional.

**Ajuste diferencial de los SFV.** Conforme a la segmentación de la demanda por su vinculación al mercado laboral y nivel de ingresos, el programa de Subsidio Familiar de Vivienda implementará las siguientes estrategias: (1) para los hogares vinculados a la economía informal el monto del SFV se definirá en función inversa a su puntaje Sisbén (figura 3.14) y; (2) para el esquema que atiende a los hogares vinculados a la economía formal (asalariados), los montos de subsidio se definirán en función inversa del nivel de ingreso del afiliado. Con base en los anteriores criterios, el Gobierno nacional definirá la pendiente de la curva para calcular los montos de los subsidios. En adición, se fortalecerán los esquemas que combinen subsidios nacionales y locales, compatibilizando los montos unitarios de subsidio.

**Figura 3.13: Tope para VIS y esquema para montos de SFV**



**Esquema para hogares vulnerables: desplazados y en extrema pobreza.** Los hogares de más bajos ingresos serán vinculados a la Red de Protección Social para la superación de la Pobreza Extrema (Conpes Social 102 de 2006), mediante la implementación y financiamiento

<sup>26</sup> “Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda”.



de soluciones acordes para este segmento de la población como el arrendamiento, vivienda usada y mejoramiento. Conforme a lo anterior, el MAVDT y los demás ejecutores de la política de vivienda, tendrán en cuenta la población objetivo de la Red en el momento de distribuir y asignar los recursos destinados a los tipos de soluciones señaladas anteriormente. Así mismo, se promoverá una mayor participación de los municipios y departamentos en la atención de la población desplazada, mediante la asignación de subsidios y/o el acompañamiento en la ejecución de los recursos del Gobierno Nacional.

**Fortalecimiento del subsidio para el mejoramiento de vivienda.** Esta modalidad de subsidio financiará acciones para superar las carencias definidas en el Decreto 3702 de 2006, priorizando la atención de hogares vinculados a programas de Saneamiento para asentamientos: mejoramiento integral de barrios, que requieran reforzamiento estructural y saneamiento básico. Para esto, el Gobierno nacional ajustará las normas pertinentes para disminuir los trámites y costos asociados a la formulación de los programas de mejoramiento de vivienda y presentará a la Comisión Nacional de Sismorresistencia esquemas de reforzamiento estructural acordes con las características de estos asentamientos.

**Ajustes institucionales y operativos al Programa.** El avance logrado con la reforma institucional del sector durante los últimos años, se debe consolidar mediante las siguientes acciones:

1. Implementar el sistema de información del subsidio familiar de vivienda, que permita agilizar procesos, trámites y flujos de información entre entidades y hacer un adecuado seguimiento al ciclo de ejecución física y presupuestal del SFV.
2. Ajustar el esquema, los procedimientos y las tarifas de la supervisión e interventoría de los proyectos VIS financiados con SFV.
3. Separar las actividades administrativas del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y del Ministerio de Ambiente y Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) con el fin de fortalecer la ejecución del programa de SFV y de la Política de Vivienda.
4. Fortalecer la descentralización del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana del Gobierno Nacional en el operador especializado.
5. Implementar un régimen de sanciones específico para el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda.

- **Financiación de vivienda**

**Incentivos para créditos de largo plazo en UVR y pesos.** La evidencia internacional sugiere que para incentivar la cartera hipotecaria de largo plazo (en pesos y/o UVR) se deben garantizar tasas de interés bajas y estables. Para esto, se debe mantener la exención tributaria a los títulos hipotecarios, compensando la baja rentabilidad que deben tener estos títulos frente a otros títulos del mercado de capitales, y definir un instrumento de garantía o cobertura que permitan mantener tasas de captación estables en el tiempo y aisladas de las fluctuaciones del mercado de capitales y de las disminuciones de las tasas de interés remuneratorias de vivienda. Para lo anterior se podrá reorientar el funcionamiento del FRECH que administra el Banco de

la República.

**Revisión de topes a las tasas de interés.** La principal restricción del actual sistema de financiamiento de vivienda es la existencia de topes a las tasas de interés. A pesar de que se han identificado alternativas que permitan superar esta situación, como el cobro de comisiones para operaciones de bajo monto destinadas a hogares de bajos ingresos vinculados a la economía informal, estas no han sido reglamentadas por temor a que se consideren parte de la tasa de interés. De esta forma, la única solución efectiva es permitir que las tasas de interés remuneren íntegramente todas las actividades de los oferentes de crédito, definiendo para los hogares de bajos ingresos instrumentos de garantía y financieros para disminuir el costo asociado y/o facilitar el acceso de estos hogares al sistema financiero.

**Agilización de trámites y precisar alcances de las instancias judiciales.** En la actualidad el marco jurídico que regula el crédito hipotecario no es suficientemente claro sobre los derechos de los deudores y de los acreedores. De otra parte, existe cierta ambivalencia en los fallos de los jueces sobre la liquidación de los créditos y la protección de la garantía, que han originado incertidumbre en la operación del sistema de financiación hipotecario. Frente a esta situación se debe: (1) desarrollar mecanismos de restitución de la garantía con mínima intervención judicial, que permita la descongestión de los juzgados; (2) reglamentar que las liquidaciones sean realizadas por la entidad de control (Superintendencia Financiera); y (3) simplificar los trámites para la práctica del secuestro y la entrega de bienes.

- **Fortalecimiento de la oferta de vivienda**

**Implementación de los Bancos de Materiales.** Se consolidará el Banco de Materiales Nacional que funcionará a través de uno o varios operadores, los cuales deben proporcionar al mercado de vivienda de interés social mayor información y competencia sobre los principales insumos, permitiendo que los precios de las soluciones habitacionales sean más favorables para los hogares de bajos ingresos. Para tal fin, a través de los operadores se publicarán los requerimientos de los materiales de los proyectos, para que los proveedores de estos propongan ofertas que concursen por bajos costos y calidad, obteniéndose así un descuento en el valor de los materiales, el cual se constituye en parte del subsidio familiar de vivienda, asignado con los recursos de todas las bolsas presupuestales establecidas en la normatividad vigente, o cualquiera que la modifique. El gobierno Nacional reglamentará los procedimientos para que los operadores ejecuten las asignaciones de los proveedores de manera transparente, contribuyendo a la libre competencia de mercado y a la estabilidad de los precios y medidas.

**Incentivos para los oferentes VIS.** Al igual que la demanda, la oferta de vivienda se encuentra segmentada. De un lado, están las medianas y grandes firmas constructoras que desarrollan proyectos de vivienda especialmente para hogares vinculados a la economía formal y de ingresos medios y altos, las cuales tienen acceso a financiación, de otro lado, se encuentran los pequeños constructores, ONG, Organizaciones Populares de Vivienda y entidades territoriales, los cuales conocen y atienden la demanda proveniente de los hogares vinculados a la economía informal, pero que presentan restricciones para acceder a fuentes de financiamiento que les permita desarrollar proyectos VIS de forma más eficiente.

Conforme a lo anterior, y con el propósito de agilizar los procesos constructivos de las viviendas de interés social, es necesario fomentar el acceso al crédito a este último grupo de oferentes, a través de Findeter y de la banca hipotecaria, articulando el proceso de elegibilidad con la línea de financiamiento a constructores VIS (anexo metas). Para lo anterior, el MAVDT se encargará de realizar un estudio caracterizando las firmas que intervienen en este mercado de vivienda y podrá definir instrumentos que disminuyan el riesgo crediticio (sistemas de información, garantías, seguros, etc). De igual forma, con el apoyo de Findeter y Fonade<sup>27</sup>, se buscarán los mecanismos para ampliar el conocimiento de las entidades financieras, sobre el comportamiento y características de este segmento de la oferta y se revisará el marco legal de supervisión y control por parte del Estado sobre estas entidades.

**Gestión para la calidad de vivienda.** Con el objeto de promover viviendas de óptima calidad, se implementarán estrategias con relación a los siguientes aspectos:

1. Difusión de las normas técnicas sobre calidad que rigen la actividad de la construcción (NSR 98) y expedición de normas técnicas nacionales que regulen las acciones de mejoramiento o rehabilitación de asentamientos precarios.
2. Definición de estándares urbanísticos y arquitectónicos para VIS, acorde con las características culturales, topográficas y climáticas de las regiones.
3. Creación de la póliza de garantía para VIS, exigiendo a los constructores una duración legal mínima que garantice la solución de problemas de calidad de la vivienda.
4. Promoción de campañas de educación al consumidor de vivienda, para que éste exija calidad de las nuevas viviendas adquiridas.
5. Mejoramiento de la capacidad institucional de los municipios en gestión de proyectos VIS, a través de asistencia técnica efectiva.

**Acciones integrales para una vivienda digna.** Una solución de vivienda debe ser vista en una dimensión integral que vincule aspectos de beneficio a todo el núcleo familiar, como son la provisión de jardines sociales, hogares comunitarios de bienestar y apoyo en acciones relacionadas con prevención de la violencia intrafamiliar y solución de conflictos, salud sexual y reproductiva, alimentación y nutrición, acceso a servicios de salud y educación. Para ello el MAVDT propiciará el desarrollo de acuerdos interinstitucionales que permitan vincular acciones focalizadas y articuladas que conlleven al desarrollo humano integral y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades beneficiadas, empezando con la implementación del programa “Hogares con Bienestar”, en conjunto con el ICBF.

**Red nacional de información.** Se debe continuar con el diseño e implementación de la Red Nacional de Información de Vivienda y Desarrollo Urbano, como un instrumento ágil y transparente que articule las acciones de las instituciones públicas y privadas del sector y mejore la difusión y uso de la información estadística producida por las diferentes entidades.

**Normas jurídicas claras y estables.** En concordancia con las estrategia de “Racionalización y estandarización de tributos locales y trámites”, se realizará una compilación de las diferentes

---

<sup>27</sup> Estas entidades se encuentran vinculadas al programa de Subsidio Familiar de Vivienda, mediante los procesos de elegibilidad (Findeter) y supervisión (Fonade).

normas que regulen las acciones en vivienda en un estatuto o código único de Desarrollo Territorial y Vivienda, que incluya, entre otros temas, los relacionados con calidad de la vivienda, servicios públicos y equipamientos y normas específicas para la estabilidad jurídica del sector.

▪ **Mercado de arrendamiento de vivienda**

Se desarrollarán los programas e incentivos necesarios para formalizar el mercado de arrendamiento y para ampliar el stock de viviendas en alquiler, haciendo especial énfasis en el sector VIS. En particular se debe revisar y ajustar el marco normativo de arrendamientos, acorde con las características del mercado de hogares de bajos ingresos y definir esquemas de arrendamiento con opción de compra, a través del cual el hogar pueda pagar una cuota mixta que cubre una parte del canon de arrendamiento y un aporte parcial para la compra del inmueble. El Gobierno nacional estudiará mecanismos para articular este instrumento con el programa de subsidio familiar de vivienda.

**Metas para el cuatrienio**

En desarrollo de la Política de Vivienda de Interés Social, durante el periodo 2007-2010 se esperan financiar cerca de 828.000 soluciones Interés Social (anexo metas) mediante subsidios y créditos para la adquisición de vivienda nueva y usada, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda y habilitación legal de títulos. Las metas individuales de cada una de las entidades vinculadas con la política son las siguientes:

**Cuadro 3.18: Soluciones VIS financiadas por entidades vinculadas a la Política de Vivienda**

Millones de pesos de 2006		
	Número de soluciones	Monto
<b>1. Subsidios</b>		
Gobierno nacional-urbano	470.857 <sup>1/</sup>	1.203.049 <sup>2/</sup>
Gobierno nacional-rural	53.834	310.208
Cajas de compensación familiar	171.045	1.271.443
Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía	29.622	482.168
<b>2. Créditos</b>		
Fondo Nacional de Ahorro	103.075	2.880.862
<b>Total</b>	<b>828.433</b>	<b>6.147.733</b>

<sup>1/</sup> Incluye 327.000 subsidios para habilitación legal de títulos.

<sup>2/</sup> Este monto no incluye el componente de administración del programa.

Es importante destacar que el incremento real de los recursos de las entidades vinculadas a la política de vivienda durante el periodo 2006-2010 es de aproximadamente 80% con relación al cuatrienio 2002-2006 y de 90% con relación al periodo 1998-2002.

En complemento con el esfuerzo anterior, se espera que el sector financiero y solidario desembolsen directamente durante el cuatrienio cerca de 200.000 créditos o microcréditos para VIS (anexo metas), de los cuales aproximadamente 70.000 serán para VIS financiadas sin subsidio. Así mismo, se ampliará el uso de la Garantía VIS del FNG, para lograr que por lo menos 50.000 créditos de vivienda usen este instrumento, financiado parcialmente con recursos del Presupuesto General de la Nación para viviendas de interés prioritario (VIP).

### **3.5.3 Agua para la vida**

En la construcción de ciudades amables, el desarrollo de los servicios de agua potable y saneamiento básico debe estar articulado con el de la vivienda y con la estrategia general de desarrollo urbano. En este sentido, las políticas sectoriales deben coordinarse en los diferentes niveles de gobierno, desde la regulación de carácter nacional hasta la aplicación de los instrumentos de planeación en el nivel local y regional.

#### **Diagnóstico**

El marco institucional vigente desde la Constitución de 1991 y la Ley 142 de 1994, ha generado cambios estructurales positivos en la dinámica del sector, que se han traducido en mayores coberturas nominales, gestión empresarial y participación del sector privado. La cobertura nominal de acueducto asciende a 88.3% y la de alcantarillado a 74.1% en 2005; en las zonas urbanas estas coberturas son de 97.7% y 91.4%, respectivamente. En cuanto al tratamiento de aguas residuales se estima que solo el 10% de éstas son tratadas en alguna medida. En el servicio de aseo, se estima que el 81% de las toneladas de residuos sólidos urbanos se disponen en rellenos sanitarios, al estar concentradas en las ciudades de mayor tamaño. Sin embargo, hasta 2005, en el 61% de los municipios del país se practicaba una inadecuada disposición final, proporción que se redujo a 40% luego del establecimiento de 28 rellenos sanitarios regionales que reciben los residuos de 294 municipios, como respuesta a una regulación más exigente expedida por el MAVDT.

El significativo incremento de los recursos asignados al sector desde principios de los noventa refleja dos fenómenos centrales: (1) la profundización del proceso de descentralización del sector con el incremento sustancial de las transferencias a través del sistema general de participaciones; y (2) las tarifas se convirtieron en una fuente importante de recursos al acercarse a los costos de prestación de los servicios, luego de la aplicación de las metodologías tarifarias expedidas por la CRA en 1996. Este incremento de recursos se ha reforzado con una mayor asignación presupuestal del Gobierno Nacional a través del MAVDT desde el año 2003, que continuará con la asignación de \$1 billón por concepto de audiencias públicas para el presente cuatrienio.

Los problemas del sector se resumen en los siguientes puntos, a los que se hace referencia en el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010:

- Transformación empresarial incompleta: 676 municipios mantienen la figura excepcional de prestación directa de acueducto y alcantarillado.
- Alta dispersión del sector que se refleja en el desaprovechamiento de economías de escala y atomización de recursos.
- No existe un adecuado balance regional de las diferentes fuentes de recursos disponibles para el sector.
- Deficiencias importantes en la distribución y aplicación de los recursos del Sistema General de Participaciones.
- Deficiencias en la focalización de subsidios a la demanda.

- Acceso limitado a crédito.
- Disposición final de residuos sólidos inadecuada en más de la mitad de los municipios del país.

### **Avances en regulación**

En una primera etapa, las metodologías tarifarias expedidas por la CRA entre 1995 y 1997, permitieron acercar las tarifas a los costos de prestación del servicio, lo que permitió recuperar la estabilidad financiera para muchos prestadores y mejorar coberturas y calidad. Una segunda etapa se inició con las metodologías tarifarias de acueducto y alcantarillado expedidas en 2004, que se encuentran en proceso de aplicación y son más exigentes en términos de eficiencia, así como más transparentes en la asignación de costos, lo que facilitará el control sobre la ejecución de inversiones.

En el servicio de aseo, con la expedición de las Resoluciones de la CRA 351 y 352 de diciembre de 2005, se estableció el nuevo marco regulatorio que introduce una determinación del costo por tonelada más transparente e incentiva mayor eficiencia por regionalización y optimización del transporte de residuos. La metodología permite, además, que en caso de aprovechamiento de los residuos, parte del costo de disposición final por tonelada no dispuesta en el relleno sanitario, se destine a cubrir los costos del proceso de transformación de los residuos, sin que la tarifa se pueda incrementar en todo caso por encima del costo asociado a la tecnología de referencia, que es el relleno sanitario.

La Ley 142 de 1994 definió el servicio público domiciliario de aseo. Las Leyes 632 de 2000 y 689 de 2001, eliminaron el término “domiciliario” y le adicionaron las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento de los residuos originados por estas actividades. Los Decretos 891 y 1713 de 2002 habían distinguido los conceptos de servicio ordinario y servicio especial de aseo; sin embargo, el Consejo de Estado anuló las normas que hacían esta distinción por considerar que la Ley no la preveía. La ampliación del ámbito del servicio para ser cubierto con tarifas y la no distinción entre tipos de servicios, usuarios o residuos según sus características, genera dificultades regulatorias y falta de claridad para la operación de empresas prestadoras.

### **Estrategia y programas**

La estrategia para maximizar el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento básico se soporta en dos pilares fundamentales: (1) impulso de esquemas regionales de prestación de los servicios a través de Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico, con el objetivo de aglomerar mercados y lograr una estructura de la industria más compacta, en la que haya un mayor aprovechamiento de economías de escala y una menor atomización de los recursos invertidos; (2) una mejor distribución de los recursos asignados, principalmente del SGP y la focalización de subsidios.

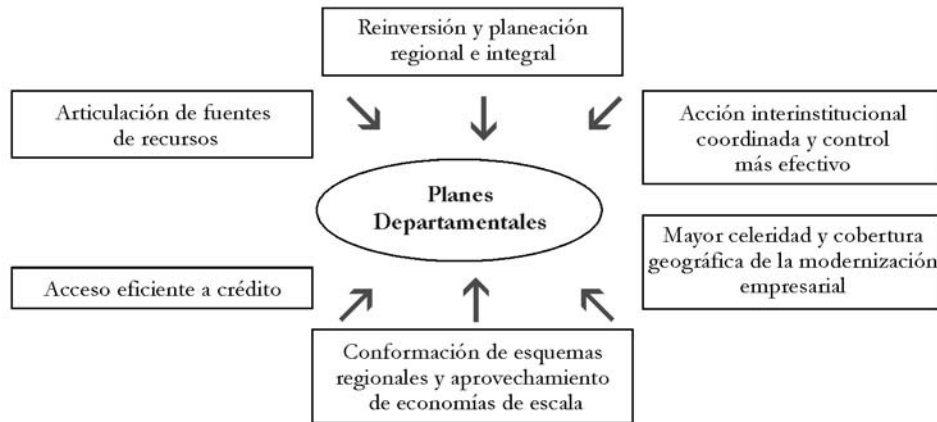
- **Programa Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento Básico.**

Los Planes Departamentales serán el mecanismo fundamental de implementación de la estrategia del sector bajo los siguientes principios:

1. Los Departamentos serán la instancia de coordinación con el Gobierno Nacional en la implementación de los Planes, para lo cual deberán fortalecerse a nivel institucional con el apoyo de una gerencia técnica.
2. Se establecerán planes de inversión integrales, con perspectiva regional, a partir de un componente de preinversión cofinanciado por la Nación.
3. Se articularán las diferentes fuentes públicas de recursos: SGP, regalías, aportes de las Corporaciones Autónomas Regionales y el billón de pesos que el Gobierno Nacional asignará durante el cuatrienio. Se considerarán esquemas de capitalización con los recursos aportados por la Nación.
4. Podrán acceder a recursos de cofinanciación de la Nación por conducto de la Ventanilla Única del MAVDT, los departamentos, distritos y municipios que hagan parte de un Plan Departamental de Agua y Saneamiento.
5. En los casos en que sea necesario, se estructurará una operación de crédito con la banca multilateral y aval de la Nación, que permita optimizar el financiamiento de las inversiones. El crédito quedará en cabeza del Departamento o de una empresa regional, de acuerdo con el diseño institucional que para cada caso se establezca. Adicionalmente, se articulará el crédito interno subsidiado a través de Findeter, con la continuación del Programa de Tasa Compensada.
6. Se llevará a cabo un manejo transparente de los recursos, a través de un encargo fiduciario, con participación de la Nación y un esquema de rendición de cuentas del Departamento a las entidades de control.
7. Se estructurará la entrada de operadores especializados para la prestación de los servicios, desde la instancia departamental creada para tal fin, con el apoyo técnico de la Nación. En las estructuraciones se definirán mercados regionales que permitan aprovechar al máximo las economías de escala y abarquen en lo posible zonas rurales nucleadas, por lo menos con un componente de asistencia técnica de los operadores bajo un “plan padrino”.
8. El apoyo de la Nación a los departamentos se llevará cabo de acuerdo con el avance de los compromisos locales para la asignación de recursos y la estructuración de los procesos de modernización empresarial.
9. La propiedad de los aportes y las obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios del sector que se financie con recursos del Gobierno Nacional, entidades territoriales y corporaciones autónomas regionales, se transferirá a título gratuito a los departamentos beneficiarios.
10. En la formulación e implementación de los Planes se articularán las acciones de las diferentes instituciones con incidencia en el sector: MAVDT, DNP, SSPD, CRA, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República.
11. Se articularán las políticas y acciones de desarrollo urbano con las de agua potable y saneamiento, en particular en lo que se refiere a mejoramiento integral de barrios, macroproyectos urbanos y generación de suelo para vivienda de interés social.

La implementación de los Planes Departamentales permitirá hacer una efectiva coordinación interinstitucional, acelerar el proceso de modernización empresarial del sector en todo el territorio nacional, aprovechar economías de escala, optimizar el uso de los recursos y ejercer un mejor control sobre los recursos y el cumplimiento de la regulación (Figura 3.14).

**Figura 3.14: Principios de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico**



En el servicio de aseo, la prioridad del Gobierno Nacional será el apoyo al cierre de botaderos a cielo abierto y al desarrollo empresarial de rellenos sanitarios regionales para la adecuada disposición final de residuos sólidos (anexo metas). Así mismo, se desarrollarán incentivos ambientales para los municipios receptores de los residuos de otros municipios, que estarán destinados al desarrollo de proyectos sociales en su área de jurisdicción, así como herramientas normativas para eliminar las restricciones al libre acceso a los rellenos sanitarios. Las regulaciones y licencias expedidas por las autoridades ambientales regionales, así como los actos administrativos expedidos por los municipios, deberán ser concordantes con este propósito.

En la implementación de los Planes Departamentales se requerirá el compromiso de los municipios para adelantar los procesos de regionalización y modernización empresarial adecuados a su realidad. Frente a casos de una deficiente prestación de los servicios, incumplimiento de la normatividad y falta de compromiso, la SSPD actuará dentro de sus competencias para agilizar el proceso de vinculación de los municipios a los Planes Departamentales y la CRA desarrollará la regulación para ordenar la liquidación de prestadores públicos ineficientes, así como la regulación de fusión y escisión, previstas en el marco legal. Así mismo, en el marco de la Mesa Interinstitucional de Agua y Saneamiento, se compartirá información con los demás entes de control para que actúen en el marco de sus competencias. La acción coordinada de los organismos de control es parte integral de la estrategia. El aporte del Gobierno Nacional para la financiación de los Planes Departamentales por \$1 billón, se distribuirá entre los departamentos con base en la metodología con criterios de equidad que para el efecto elaborará el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Para la identificación y selección de proyectos se realizarán audiencias públicas de carácter consultivo.



Con el objetivo de financiar programas que ejecute el Viceministerio de Agua y Saneamiento del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Findeter transferirá anualmente a la Nación el producto del recaudo de la deuda de municipios y empresas de servicios públicos con Infopal, realizadas según la Ley 57 de 1989. Por otra parte, los recursos del Fondo Empresarial de Infraestructura administrado por la SSPD, provenientes de los excedentes aportados por la CRA, deberán dirigirse al financiamiento de los procesos de modernización empresarial, en proyectos resultantes de la toma de posesión por parte de la SSPD. Como mecanismos de recuperación, estabilización y capitalización de las Empresas de Servicios Públicos se podrán constituir Fondos de Capitalización Social Domiciliarios, a través de los cuales se podrán canalizar hacia las empresas de servicios públicos las inversiones efectuadas en aquellos por toda clase de personas incluyendo, entre otros, usuarios, trabajadores de tales empresas, acreedores, inversionistas privados, la Nación y otras entidades públicas.

- **Reformas para mejorar la distribución de recursos y subsidios**

Los recursos del SGP deben distribuirse de forma más consistente con los rezagos de coberturas regionales, con la estructura de usuarios actuales que determina el monto de subsidios a la demanda otorgado a estratos bajos y tener en cuenta el balance con otras fuentes de recursos, como regalías y el esfuerzo tarifario local factible. El mecanismo debe estar acompañado, además, de un esquema de incentivos que premie a los municipios que muestren una mejor gestión sectorial. Así mismo, la distribución debe ser consistente con la política de aglomeración de mercados con esquemas regionales, por lo que los Departamentos deben contar con una participación en la distribución de los recursos, en la medida en que cumplirán la función de coordinadores de la política sectorial en las regiones.

Los recursos del SGP con destinación para el sector de agua potable y saneamiento básico que se asignen para financiar subsidios a la demanda y/o a la oferta deben ser girados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la cuenta habilitada por el municipio como Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos. Dichos recursos deben girarse directamente al prestador del servicio, cuando exista un contrato en el que el municipio haya vinculado a un prestador para prestar uno o varios servicios públicos domiciliarios del sector.

En cuanto a los subsidios otorgados en las facturas que pagan los usuarios de estratos bajos, su adecuada focalización es importante para generar el máximo impacto con los recursos disponibles. El porcentaje de subsidio máximo otorgado a los estratos 1 y 2, debe corresponder a un porcentaje del ingreso medio estimado, para asegurar un esfuerzo mínimo factible de las familias, acorde con su capacidad de pago. En cuanto al subsidio a los usuarios de estrato 3, las Comisiones de Regulación son las encargadas de establecer de forma general, en qué casos se otorgan. El Gobierno Nacional impulsará las iniciativas que conduzcan a una adecuada focalización de los subsidios. Estas medidas permitirán privilegiar el acceso a los servicios de la población que hoy no cuenta con el mismo, por encima de subsidios que no agotan la capacidad de pago de los usuarios actuales. Así mismo, las medidas introducirán un criterio de equidad interregional, ya que usuarios de estratos bajos en unas regiones están pagando tarifas más altas que en otras regiones como proporción de sus ingresos, por diferencias en los costos de los servicios.

Con el objetivo de aumentar los recursos del Fondo de Solidaridad y Redistribución (FSRI), los productores marginales, independientes o para uso particular de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, deberán aportar a este fondo.

- **Desarrollos regulatorios**

Además de la regulación de estructura consistente con el objetivo de aglomeración de mercados, se requiere introducir de forma más explícita la regulación de la gestión de activos que propenda por una mayor eficiencia en el componente de inversión, dentro de la regulación tarifaria de acueducto y alcantarillado. Este desarrollo deberá darse dentro del proceso de discusión de las bases del nuevo marco tarifario, que se comenzarán a elaborar en 2007. Así mismo, se expedirá la regulación de calidad, descuentos y reparaciones que se viene desarrollando, para ser articulada a la regulación tarifaria.

La dinámica de la asignación del recurso hídrico y la consolidación de operadores en mercados determinados, hace necesario el establecimiento de reglas claras para el funcionamiento de esquemas de abastecimiento de mínimo costo. Las opciones de venta de agua en bloque y de contratos de transporte con reglas de interconexión, deben estar disponibles para promover decisiones de inversión consistentes con criterios de eficiencia asignativa, de forma tal que no se generen excesos de capacidad redundantes, se utilice al máximo la capacidad instalada de producción de agua potable y existan las señales económicas para la adecuada selección de fuentes hídricas cuando existen diferentes alternativas. La regulación en este campo se desarrollará en sus diferentes niveles para ajustarse a estos principios.

En el servicio aseo, se harán los ajustes normativos necesarios para que exista claridad sobre el ámbito de la regulación tarifaria en los diferentes tipos de servicio, que deberán clasificarse según las características de los residuos, de presentación o tipos de usuarios. Así mismo, se avanzará en la regulación que establezca condiciones claras para el funcionamiento de la competencia en los diferentes componentes del servicio.

De la misma forma, se deberán establecer los criterios para que las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios permitan la facturación conjunta a los prestadores de los servicios de alcantarillado y aseo que lo soliciten y se puedan llevar a cabo contratos de aporte reembolsable entre los prestadores y urbanizadores o constructores para ampliación de cobertura o capacidad para la prestación de los servicios de acueducto o alcantarillado.

Por otra parte, se deberán desarrollar los ajustes normativos necesarios para eximir de la contribución de solidaridad de energía eléctrica a la que están obligadas las prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, asociados únicamente en las actividades operativas inherentes a la prestación del servicio público; con el objetivo de disminuir los costos de prestación de estos servicios.

En cuanto a los procesos de entrada de operadores especializados para la prestación de los servicios, deben adelantarse bajo los principios del Programa de Modernización Empresarial del MAVDT en todos los casos, articulados en lo posible con los Planes Departamentales de Agua. En este sentido, el ejercicio de las competencias de la SSPD y de la CRA para tomar posesión de empresas, ordenar la liquidación de prestadores públicos ineficientes y liquidar

empresas, deben ser coordinadas dentro de ese marco. Se harán los ajustes normativos necesarios para que esta coordinación interinstitucional sea ágil y efectiva.

Se desarrollará la normatividad que permita establecer de forma clara la participación de las empresas prestadoras de los servicios de agua potable y saneamiento básico en el mantenimiento de las cuencas abastecedoras de los acueductos, articulada a los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCA), teniendo en cuenta la complementariedad entre los diferentes instrumentos regulatorios y administrativos de asignación del recurso hídrico y las diversas fuentes de recursos disponibles para este fin. El MAVDT en conjunto con los prestadores de los servicios y las corporaciones autónomas regionales, impulsarán los proyectos de mantenimiento de las cuencas abastecedoras, consistentes con el desarrollo empresarial del sector de agua potable.

En concordancia con la política de articular las fuentes de recursos disponibles para inversión en el sector, se establecerá la destinación de los ingresos por concepto de tasas retributivas de las corporaciones autónomas regionales, para la cofinanciación de los programas de descontaminación hídrica, dentro del marco de los Planes Departamentales.

Para garantizar el acceso a la prestación del servicio, cuando la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico imponga una servidumbre de acceso o de interconexión se deberá establecer el mecanismo para que la misma incluya el derecho de acceso al servicio prestado mediante los bienes objeto de la servidumbre respectiva.

- **Megaproyectos estratégicos**

Aunque el mecanismo fundamental de apoyo de la Nación para el desarrollo del sector en las regiones serán los Planes Departamentales, se establecerá un número limitado de megaproyectos específicos que el Gobierno Nacional declarará como estratégicos para su cofinanciación. Para brindar este apoyo, sin embargo, se verificará que en los municipios respectivos se hayan tomado las medidas para asegurar una prestación eficiente de los servicios, se hayan establecido estructuras tarifarias adecuadas, consistentes con un esfuerzo mínimo factible de los usuarios y se haya comprometido el esfuerzo fiscal local factible, de acuerdo con la prioridad que el municipio le otorga al megaproyecto. Así mismo, se espera que en estos megaproyectos, que deben tener un impacto regional, también participen con recursos otras entidades involucradas con el desarrollo de la región, como son las corporaciones autónomas regionales y los Departamentos.

En la medida en que se den estas condiciones, el Gobierno Nacional podrá apoyar megaproyectos estratégicos como el Saneamiento Ambiental del Río Bogotá y los de las otras tres cuencas críticas, como son las de los ríos Chicamocha, Área Metropolitana de Medellín y Cuenca Alta del Cauca. Para facilitar estos procesos, se eliminará la restricción que impone el Parágrafo 2 del Artículo 44 de la Ley 99, según la cual el 50% del valor transferido a las Corporaciones Autónomas Regionales como producto del recaudo del impuesto predial, se puede aplicar únicamente en el perímetro urbano de la entidad territorial donde se recaudó dicho impuesto. En general, los proyectos de saneamiento ambiental de este tipo, involucran inversiones de gran envergadura por fuera del perímetro urbano de las grandes ciudades del país.

**Cuadro 3.19: Metas Agua Potable y Saneamiento Básico**

N.º	Indicador	2007	2008	2009	2010	Total
1	Nueva población beneficiada con servicio de acueducto <sup>1/</sup>	933.273	927.030	922.461	888.441	3.671.206
2	Nueva población beneficiada con servicio de alcantarillado <sup>2/</sup>	1.015.425	1.015.810	1.017.720	991.915	4.040.871
3	Servicio de aseo (residuos sólidos urbanos dispuesto adecuadamente)					100%
4	Planes departamentales de agua y saneamiento en ejecución <sup>3/</sup>	5	7	10	10	32

<sup>1</sup> Incluye pozos, aljibes y pilas públicas en zonas rurales

<sup>2</sup> Incluye soluciones individuales en zonas rurales

<sup>3</sup> Se considera en ejecución cuando está implementado el esquema institucional departamental y se ha iniciado la contratación de obras

### 3.5.4 Transporte urbano y movilidad

La estrategia de mejoramiento de transporte urbano busca estructurar ciudades competitivas, eficientes y equitativas, que permitan a los ciudadanos tener oportunidades seguras de movilidad, bajo principios de economía y deberán corresponder con las necesidades de ordenamiento y planificación de su territorio, para ello los principios básicos que deberán regir los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) serán:

1. Eficiente: la mejor y la máxima utilización de los recursos, para ello los proyectos deberán evaluarse económicamente para obtener las mejores tasas internas de retorno y relaciones beneficio-costos mayores a 1.
2. Seguridad: Los sistemas deben privilegiar al peatón, bajo criterios de seguridad vial y accesibilidad, adicional a ello debe facilitar el uso del sistema a menores de edad, adultos mayores y personas con discapacidad física.
3. Responsable: que cumpla con la regulación, que se ofrezcan servicios oportunos, puntuales con estándares de calidad. El Estado debe recibir la retribución fiscal por la explotación privada de una actividad comercial, por ello debe facilitar la participación privada en el desarrollo de los proyectos, pero igualmente debe crear los mecanismos y herramientas que permitan que las inversiones realizadas se retribuyan en beneficios generales. Los municipios deberán por lo tanto desarrollar herramientas permitidas en la ley 388 para la obtención de dichos recursos.
4. Equitativo y competitivo: que ofrezca la oportunidad a todos los ciudadanos de movilizarse rápidamente, ofreciendo tarifas que equilibren el costo del servicio y la calidad del mismo, para ello podrán privilegiarse a los adultos mayores, a los menores de edad y a las personas discapacitadas, para lo cual las ciudades deberán necesariamente implantar recaudos centralizados con medios de pago electrónico, que garanticen su sostenibilidad.
5. Ambientalmente sostenible: que todas las alternativas ofrecidas propendan por aire más puro, menor ruido y accidentalidad; y un adecuado ordenamiento del territorio

6. A la medida: que cada ciudad o municipio desarrolle modos que faciliten a sus ciudadanos la movilidad bajo proyectos en los cuales las inversiones que se efectúen redunden en una mejora en la movilidad pública, pero que correspondan con eficiente ejecución fiscal del municipio, para ello deberá tenerse especial cuidado con el cumplimiento de la Ley 617.

Las orientaciones de la política de movilidad en las ciudades del país deberán buscar: (1) fortalecer institucionalmente la planificación, gestión, regulación y control del tráfico y transporte; (2) incentivar soluciones de movilidad bajo criterios de eficiencia operativa, económica y ambiental; (3) reemplazar soluciones de expansión de la capacidad de la infraestructura por soluciones operativas de menor costo y alto impacto; (4) Establecer como principio el uso eficiente del automóvil en zonas urbanas y la utilización del transporte público urbano en condiciones de velocidad, comodidad, y seguridad. (5) desarrollar un marco regulatorio enfocado a optimizar la participación privada y sostenibilidad de los sistemas. (6) establecer criterios de integralidad de los servicios de transporte asegurando la posibilidad de intermodalidad (7) desarrollar mecanismos que garanticen un adecuado ordenamiento del territorio (8) asegurar la articulación entre transporte y uso del suelo que responda al modelo de ciudad establecido por sus POT.

Las empresas de Transporte por lo tanto deberán ofrecer un servicio de calidad entendiendo que es público esencial. La política continuará focalizando sus estrategias de acuerdo con el tamaño de las ciudades en tres grupos; desarrollo de sistemas de transporte masivo en las grandes ciudades, sistemas de transporte estratégicos en ciudades intermedias y fomentando modos alternativos en ciudades pequeñas y su interconexión con el transporte rural.

### **Grandes ciudades**

El Gobierno nacional dentro de la Política Nacional de Transporte Urbano ha cofinanciado la construcción de infraestructura y el desarrollo operativo para la implementación de Sistemas Integrados de Transporte Masivo en Ciudades y Áreas Metropolitanas cuya población sea superior a los 600.000 habitantes. Estos proyectos buscan mejorar las condiciones del transporte público de pasajeros de 17 Municipios del país que a su vez significa una mejora considerable en la calidad de vida de sus cerca 17 millones habitantes.

Actualmente se encuentran en construcción los proyectos de Barranquilla y su Área Metropolitana, Cartagena, Área Metropolitana de Bucaramanga (Bucaramanga, Piedecuesta, Floridablanca y Girón), Santiago de Cali, Medellín y su Área Metropolitana, (Medellín, Envigado, Itagüí y Bello) y en operación y construcción los SITM de Bogotá y el SITM del Área Metropolitana Centro Occidente, Pereira, Dosquebradas y la Virginia. Por otra parte, la extensión de TransMilenio a Soacha ha sido aprobada por el Conpes, pero se requiere la definición de aspectos legales y de participación para lograr iniciar su construcción y posterior operación, se espera de Cúcuta, los estudios de preinversión necesarios para definir el sistema.

De acuerdo con las proyecciones, los SITM capturarán entre el 50% y el 90% de los viajes que se realizan en transporte público colectivo en estas ciudades. En el momento de entrar en operación los siete proyectos mencionados moverán más de 5 millones de viajes diarios.

La operación de TransMilenio en sus fases I y II está atendiendo más de 1.350.000 viajes diarios, y en las horas pico se atienden 45.000 viajes por sentido. Megabus que se encuentra en operación temprana atiende 45.000 viajes diarios totales lo cual significa alrededor de 4.000 viajes en la hora pico. A continuación se presenta un resumen del porcentaje de viajes que se realizan en cada una de las ciudades del programa. El sistema de Transporte TransMilenio, ha alcanzado IPK superiores a 4 siempre en su operación<sup>28</sup>.

**Cuadro 3.20: Viajes de transporte público de los SITM**

<b>Ciudad</b>	<b>Porcentajes de viajes de transporte público captados por el nuevo SITM, al final de su implantación.</b>	<b>Viajes diarios en el nuevo esperados en los SITM</b>
Bus Valle de Aburrá	13	113.475
Bogotá	29 <sup>1/</sup>	1.360.000
Cali	90	815.417
Pereira-Dos quebradas	46	145.206
Barranquilla	42	507.598
Cartagena	70	371.902
Soacha	73	178.866
Bucaramanga	63	311.213

<sup>1/</sup> Dato de movilización actual.

Fuente: Ministerio de Transporte.

Para el desarrollo de estos proyectos el Gobierno nacional ha comprometido recursos por un valor de USD\$ 1,714.8 millones de dólares de 2005 entre la vigencia 2001 a 2016<sup>29</sup>.

El avance de estos proyectos ha generado efectos positivos dentro de los cuales se pueden mencionar, desarrollo y construcción de los proyectos; reactivación económica de las ciudades; participación de los transportadores locales y modernización de las estructuras empresariales de operadores de transporte.

Adicionalmente estos proyectos se han convertido en generadores de proyectos urbanísticos que han permitido a las ciudades promover proyectos de renovación urbana, la recalificación de suelos y recuperación cuantitativa y cualitativa del espacio público.

En este contexto, el Gobierno nacional deberá continuar con el apoyo y financiamiento en el Marco de la Ley 310 de 1996 del desarrollo de los SITM, bajo criterios de austeridad en los diseños de la infraestructura del sistema. Para ello, las grandes ciudades, se enfrentan el reto de integrar toda la demanda de transporte público, bajo los principios ya mencionados de equidad, sostenibilidad, eficiencia y responsabilidad; por lo cual se deberán desarrollar estrategias que permitan cambiar el modelo empresarial, y colocar al usuario como el objetivo primordial de la operación del sistema.

<sup>28</sup> Cómo avanza la Movilidad en Bogotá, Veeduría Distrital, Departamento Nacional de Planeación, Programa Nacional de Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, octubre del 2006.

<sup>29</sup> Conpes, 3368, Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo - Seguimiento, 1 de agosto de 2005.

- **Integración de los sistemas**

El incorporar dentro de la movilidad, un sistema basado en buses con segregación exclusiva de carriles, que no atiende la totalidad de la demanda de viajes públicos de la ciudad, implica que existen remanentes del anterior modo de prestación que deben ser integrados al nuevo sistema, de tal manera que se facilite al ciudadano su movilidad y accesibilidad.

Es por lo tanto esencial que se logre una integración tarifaria entre uno y otro subsistema (el masivo y el público remanente), de tal manera que se cubra la totalidad de la ciudad. Un mecanismo eficaz es el de recaudo unificado con medio de pago electrónico, en el que el estado deberá ser el auditor y el regulador de los procesos.

Para ello debe garantizarse una integración operacional o física en cada uno de los componentes del sistema, de tal manera que cada agente del sistema reciba el pago oportuno por el servicio. Se podrán establecer mecanismos como las cajas compensatorias o las tarifas por kilómetro que garanticen la sostenibilidad del sistema, con un único concesionario de recaudo.

- **Determinación de las estrategias de reducción de la sobreoferta**

Las ciudades afrontarán con la optimización del sistema, la necesidad de reducir equipo circulante, hasta el momento se ha establecido como única estrategia la disminución de sillas a partir de la compra por parte de los operadores de SITM de equipos que han cumplido su vida útil como requisito para la incorporación de flota en el nuevo sistema.

De forma complementaria, deberán permitirse mecanismos de financiamiento que busquen desintegración física del equipo automotor sin que hayan cumplido su vida útil o que habiéndose cumplido no se reemplacen, con el fin de asegurar el equilibrio entre la oferta y la demanda de viajes en transporte público. Para ello podrán utilizarse recursos provenientes de la tarifa en transporte público o masivo que se dispongan para tal fin. Estos recursos se recaudarán y administrarán mediante patrimonios autónomos constituidos para dicho fin.

- **Estrategias de baja contaminación**

Se diseñarán mecanismos orientados a promover el control de la contaminación y la utilización de tecnologías y combustibles alternativos para la operación del transporte Masivo y el público urbano de pasajeros, serán de especial interés los proyectos complementarios que cumplan con dicho requisito.

Las ciudades por lo tanto podrán ofrecer tarifas diferenciales, concesión de rutas con alto IPK, uso de publicidad en los vehículos, mayores tiempos en las concesiones de operación, como mecanismos para facilitar que proyectos de transporte complementarios, tengan características ambientales favorables.

- **Estrategias de ordenamiento territorial y planificación de uso del suelo**

Las ciudades deberán paralelamente al desarrollo de los sistemas adecuar acciones que garanticen con la incorporación de estos nuevos macroproyectos un mejor ordenamiento del territorio y estrategias urbanas que potencien las inversiones realizadas por la Nación y el Municipio

## **Ciudades Intermedias**

La movilidad en ciudades con población entre 250.000 y 500.000 habitantes presentan una serie de problemas que se enmarcan esencialmente en la dificultad de diferenciar estrategias de uso común en las áreas rurales y las que corresponden a centros urbanos consolidados. Se han considerado las siguientes ciudades dentro de este grupo: Ibagué, Santa Marta, Pasto, Manizales, Neiva, Armenia, Villavicencio, Valledupar, Montería, Buenaventura y Popayán

En general, las ciudades medianas presentan grandes problemas de tránsito y transporte, debido a su vocación de atraer viajes hacia el centro y de generar otros en la periferia. A diferencia de las grandes ciudades, el tiempo de desplazamiento no es un factor determinante dentro de la evaluación de los proyectos de transporte para estas ciudades, por lo tanto deben considerarse estrategias que faciliten el desarrollo y aseguren al transporte como eje estructurante del ordenamiento de las ciudades.

En lo relacionado con el transporte se pueden enumerar las siguientes características para este tipo de ciudades: Un crecimiento de servicios informales, en especial en algunas de ellas es crítica la proliferación del servicio del mototaxismo, elevado promedio de edad de los vehículos de transporte público y la ausencia de sistemas ordenados de transporte urbano acorde con las características de las ciudades, la falta de control y regulación del tráfico y la inexistencia de herramientas que aseguren un verdadero planeamiento del transporte público.

La Nación a través del Departamento Nacional de Planeación ha venido apoyando técnica y económicamente la elaboración de los estudios de movilidad de ciudades intermedias, de acuerdo con lo ordenado por el Conpes 3167 de mayo de 2002.

Es así como en Pasto se ha construido un plan estratégico para su movilidad, el cual involucra la reestructuración de rutas de transporte público, reorganización de sentidos viales optimización del sistema semafórico entre otros aspectos. Por su parte, ciudades como Santa Marta, Buenaventura, Valledupar, Armenia y Neiva se encuentran en el proceso de construcción de sus planes de movilidad apoyados igualmente por el Departamento Nacional de Planeación.

Estas ciudades necesitan sistemas de transporte adaptados funcionalmente a su dinámica, además de nuevas estrategias empresariales y facilitar desarrollos urbanísticos y reformas urbanas que potencien el uso de dichos sistemas. Por lo tanto, deberán diseñarse sistemas estratégicos, que basados esencialmente en operación permitan reducir viajes no necesarios, actuar y conservar los centros históricos, recuperar la formalidad empresarial, asegurar el control efectivo de su operación y facilitar la movilidad en la ciudad.

Se buscará entonces desarrollar Sistemas Estratégicos de Transporte Público, que permitan una adecuada planeación del transporte. Para ello se establecerán nuevos sistemas que se basen esencialmente en operación y se incorporarán herramientas tecnológicas que faciliten el control de la operación del transporte y del tránsito automotor.



Estos planes deberán buscar la optimización semafórica, el control de la información de tráfico, los sistemas de ayuda a la explotación de la operación y el recaudo centralizado mediante medios de pago electrónico. Las ciudades deberán contar con una reorganización de rutas, una reducción de sobreoferta del transporte público colectivo y un adecuado intercambio modal. Se considerarán los siguientes criterios para el diseño de los respectivos planes

**Actuación en Centros.** El concepto del centro como gran generador de viajes, conlleva a que los intercambios físicos deberán facilitarse en este sitio con estaciones que integren la accesibilidad del peatón con el medio de transporte público y faciliten la movilidad para personas con discapacidades físicas.

**Estrategias para sistemas inteligentes de transporte.** Se requiere un cambio en el esquema empresarial basado en nuevas tecnologías. Los sistemas de operación buscarán un mayor control y una mejor planeación del servicio, basados en:

- Centros unificados de recaudo
- Centros de información en tránsito
- Sistemas de ayudas de explotación para la operación

**Terminales de transferencia y creación de nuevas centralidades urbanas.** Establecer dentro del proceso de organización, nuevos centros de servicios que permitan concentrar la operación de transporte público y que también generen nuevas centralidades para facilitar la eliminación de viajes no necesarios. En cualquier caso el sistema de transporte debe facilitar mecanismos para promover que los viajes cortos se realicen de manera preferencial en medios no motorizados. El ordenamiento y un adecuado uso de suelo deben ser los principios que gobiernen las estrategias de planeamiento del sistema en las zonas periféricas, de tal manera que el sistema de transporte sea estructurafor de las mismas.

Debe establecerse dentro del proceso de organización nuevos centros de servicios que permitan concentrar la operación de transporte público pero que también desarrollen nuevas centralidades y faciliten los procesos de eliminación de viajes no necesarios.

**Reducción de la sobreoferta e incorporación de tecnologías no contaminantes.** Los sistemas por lo tanto deberán asegurar la reducción de la sobreoferta, de tal manera que se garantice la desintegración física de los vehículos que cumplan su vida útil e incluso estudiar la posibilidad de la desintegración de aquellos que aún la tengan. Para ello será necesario que los vehículos desintegrados no sean reemplazados por nuevos, es decir que se debe asegurar la reducción efectiva de capacidad transportadora de la ciudad, tanto la autorizada como la real.

Estos procesos serán sostenibles en el tiempo de tal manera que para ello las ciudades podrán captar porciones de la tarifa con este fin, y que podrán ser administrados por patrimonios autónomos. En los casos de renovación de parque automotor, una vez se haya eliminado la sobreoferta, deberá asegurarse que los nuevos vehículos que ingresen cumplan con altos estándares de tecnologías limpias.

**Participación privada en los procesos.** Adicional al cambio empresarial en las compañías de transporte deberán fomentarse la participación del sector privado en estos procesos de tal manera que se asegure un adecuado mantenimiento y una continua renovación de estándares técnicos en proyectos como: Recaudo centralizado, control semafórico, sistemas de información de tránsito y amoblamientos urbanos, entre otros.

**Sostenibilidad del sistema.** La condición necesaria de cada uno de estos sistemas es que sea autosostenible por lo que se espera que los mecanismos de participación privada impliquen la nula o escasa necesidad de recursos posteriores para su mantenimiento, para ello podrán explorarse tributos con destinación específica al desarrollo de los planes de movilidad.

Por último, con el fin de promover la modernización del parque automotor el Gobierno nacional a través de Findeter abrirá una línea de crédito a las empresas prestadoras del servicio de transporte público colectivo en las ciudades que cuente con los respectivos estudios, para la modernización del parque automotor previo visto bueno del Departamento Nacional de Planeación o del Ministerio de Transporte.

### **Transporte suburbano**

El Gobierno nacional considera el sistema férreo como un modo de transporte importante y estratégico para el desarrollo del país y como soporte a la estructura de transporte de carga de materias primas, apoyo fundamental del comercio exterior y articulado a los centros de predicción y los puertos colombianos. Por lo tanto, todas las acciones están encaminadas a un replanteamiento y redefinición de las actuales concesiones férreas, en contratos vigentes con el sector privado y que se espera en el corto plazo queden completamente definidas tanto en la administración de las vías como en los conceptos operacionales. La Nación no tiene contemplado a corto ni mediano plazo, la relocalización de corredores férreos actuales en ninguna de las ciudades capitales por las que ellos están cruzando actualmente.

Específicamente, para los corredores férreos actuales que cruzan la Sabana de Bogotá y su área urbana por la integración que tiene con los demás municipios circundantes están llamados a tener una función básica y fundamental, en el apoyo a resolver problemas de movilidad y su articulación con el actual sistema de Transporte Masivo Transmilenio. Igual concepto se aplica sobre la red férrea Nacional en el Valle de Aburrá y en la ciudad de Santiago de Cali y Valle del Cauca.

La ubicación estratégica que ellos representan en los diferentes sectores de la ciudad y de estos a su vez con áreas urbanas de las poblaciones vecinas, pueden constituir en un todo o en parte, la red básica del tren suburbano o de cercanías. Por tanto el Gobierno nacional, conjuntamente con las administraciones locales del Distrito Capital, área metropolitana del Valle de Aburrá, y municipio de Santiago de Cali y las gobernaciones de Cundinamarca, Antioquia y Valle buscarán todas las acciones para impulsar las gestiones conducentes a tener estos proyectos como una realidad en el mediano plazo.

Dado que el objeto de dichos sistemas suburbanos es la conformación de regiones o áreas metropolitanas y su efectiva integración, los municipios que participen en estos proyectos deberán asegurar para la implantación del sistema de procesos de planificación urbano-regionales que garanticen el máximo provecho de este tipo de sistemas.

Los entes regionales por lo tanto deberán efectuar los estudios de factibilidad y detalle necesarios para la operación de estos sistemas como condición previa para la puesta en funcionamiento de los mismos.

### **3.5.5 Lineamientos para articulación de políticas y programas integrales**

Uno de los principales objetivos que se busca en el cuatrienio 2006-2010 es el de articular y complementar de manera eficiente la intervención de los diferentes sectores que participan en la provisión de vivienda para los hogares más pobres. Los programas integrales buscan resolver los principales y más complejos problemas de las ciudades, mediante acciones que articulen en el territorio las políticas sectoriales expuestas anteriormente, y fomenten el desarrollo de proyectos conjuntos entre la Nación y las entidades territoriales.

#### **Lineamientos para articulación de políticas**

- **Agua potable, saneamiento básico y vivienda**

La construcción de redes de acueducto y alcantarillado es un elemento básico para la habilitación de suelo urbanizable, que hace posible atender la demanda de nuevas viviendas y el déficit habitacional existente. Sin embargo, los programas de agua potable y saneamiento básico municipales se han concentrado preferentemente en la atención a zonas existentes con asentamientos urbanos precarios, lo cual ha limitado la habilitación de nuevos terrenos para programas de agua potable y saneamiento. Se ha encontrado que en las principales aglomeraciones urbanas algunos municipios restringen la localización de hogares de bajos ingresos, debido a los costos que las administraciones locales deben asumir en la atención de esta población<sup>30</sup>, dando prioridad a la vivienda para hogares de ingresos medios y altos, y/o usos industriales y/o comerciales. Esta restricción genera desequilibrios sociales y económicos entre los municipios de las aglomeraciones urbanas, lo cual se refleja en la prestación limitada de servicios sociales a la población más pobre.

Por esta razón, el Estado debe buscar mecanismos que permitan la articulación de las políticas de agua y saneamiento básico y de vivienda, así como fortalecer los instrumentos para la redistribución regional de los recursos asociados a los servicios públicos, con el objetivo de generar procesos que faciliten la habilitación de suelo urbanizable, y de esta forma lograr que los hogares más vulnerables tengan condiciones dignas de localización. Las estrategias para lo anterior son:

**Armonización de normas nacionales.** Para promover que los municipios y los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento básico coincidan en acciones para habilitar suelo urbano de expansión, se debe armonizar la normatividad existente en cuanto a la distribución y asignación de recursos a estos sectores y programas, y de esta forma evitar que se generen restricciones para la habilitación de suelo urbanizable para vivienda de interés social. Las acciones específicas serán:

---

<sup>30</sup> Dentro de estos encontramos los recursos que deben destinar para los subsidios de los servicios públicos, así como aquellos destinados a los servicios sociales, especialmente los asociados a la población beneficiaria de subsidios a través del Sisbén.

- Fortalecer en los diferentes componentes de la política de vivienda la visión regional, especialmente alrededor de los grandes conglomerados urbanos.
- Revisar y ajustar el marco legal de los convenios o contratos de operación para crear incentivos a la expansión del servicio de acueducto y alcantarillado para la habilitación de suelo urbanizable, especialmente con destinación a la construcción de vivienda de interés social.
- Mejorar los mecanismos de redistribución de recursos en el sector de agua potable y saneamiento básico, tales como los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, y de esta forma financiar la prestación del servicio a la población más pobre.
- Fortalecer las figuras regionales de planificación<sup>31</sup> (p.e: áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, provincias, entre otras) como entidades facilitadoras de la vinculación entre la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, y la habilitación de suelo urbanizable.
- Revisar la normatividad existente con el fin de que todos los municipios del país destinen suelo para el desarrollo de programas VIS acorde con la demanda existente, especialmente en las grandes aglomeraciones urbanas.
- Incorporar componentes de planificación territorial en los criterios para la distribución de los recursos destinados al sector de agua potable y saneamiento básico (audiencias públicas) y a los de vivienda en sus diferentes componentes (adquisición, mejoramiento y titulación).

**Articulación de planes sectoriales.** Los principales objetivos de la política nacional de agua potable y saneamiento básico en el país son alcanzar coberturas universales y el mejoramiento en la calidad del servicio. No obstante, este objetivo debe compatibilizarse con los definidos en la política de vivienda, que no sólo busca la atención del déficit existente, sino también la construcción de nuevas viviendas para el crecimiento de hogares. Por esta razón, los planes sectoriales de agua y saneamiento básico deberán ser consistentes con este criterio y armonizarse con la política de ordenamiento del territorio, mediante:

1. La incorporación de criterios de ordenamiento territorial y habilitación de suelo para Vivienda de Interés Social en la definición de los conceptos para la clasificación de los mercados de agua.
2. El fortalecimiento de la vinculación entre los Planes de Ordenamiento Territorial, el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, y el Ordenamiento y Manejo de las Cuencas.
3. La incorporación de criterios habitacionales, tanto de mejoramiento integral, como de áreas de expansión, dentro de los mecanismos de evaluación de la política de agua potable y saneamiento básico.
4. La entrega y distribución del subsidio Familiar de Vivienda en el territorio deberán ser complementarias a las inversiones realizadas en los componentes del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.

---

<sup>31</sup> Como veremos en el capítulo de Dimensión Regional, se buscará fortalecer aquellas figuras ya existentes (como las áreas metropolitanas) y facilitar la creación de nuevas figuras (provincias y/o regiones), de acuerdo con las necesidades de los territorios.

**Planes departamentales de agua y saneamiento básico PDASB.** Con el objetivo de cumplir con las metas del milenio en coberturas de acueducto y alcantarillado para el 2015 y lograr una disminución de los asentamientos precarios, el Gobierno nacional prestará asistencia técnica a las entidades departamentales correspondientes para la inclusión de un componente de Mejoramiento Integral de Asentamientos Precarios y generación de suelo urbanizable (a través de macroproyectos), en los PDASB. Esta tarea se iniciará en Cesar, Magdalena y La Guajira, mediante el ajuste de los PDASB ya existentes. La asistencia técnica para la implementación de estos componentes estará a cargo del MAVDT y de los departamentos.

- **Movilidad y desarrollo urbano**

Los planes de movilidad y los sistemas de transporte masivo se deben articular al ordenamiento territorial existente y proyectado, con el objetivo de consolidar ciudades compactas y sostenibles. Esta articulación busca optimizar el funcionamiento de estos sistemas en relación con la distribución de actividades en el territorio, las densidades de ocupación del suelo y su capacidad para potenciar las dinámicas de transformación en las ciudades, consolidando el modelo de ciudades compactas y sostenibles.

Para este efecto, es necesario que en las ciudades donde se están implementando estos sistemas se adelanten las siguientes acciones: (1) la revisión de sus planes de ordenamiento territorial, (2) formulen sus planes de movilidad articulados a los SITM y (3) establezcan los macroproyectos urbanos sobre los corredores del sistema, de tal forma que se identifiquen proyectos complementarios a los sistemas (espacio público, ciclorutas, circuitos viales, entre otras), proyectos públicos y privados para vivienda social, equipamientos colectivos, oficinas, comercios y servicios. Como una de las estrategias para mejorar la movilidad de las ciudades, el Gobierno nacional<sup>32</sup>, fortalecerá en cabeza del MAVDT el Programa Mover Ciudad, asistiendo técnicamente a por lo menos 10 municipios.

Los ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de Transporte en cumplimiento del parágrafo 1 del artículo 3 de la Ley 1083 de 2006, deberán diseñar la estrategia y la puesta en marcha de las acciones pertinentes para determinar las condiciones mínimas de los perfiles viales, para que estas puedan ser incluidas en los planes de movilidad de distritos y de Ordenamiento Territorial.

### **Programas integrales**

Para la adecuada articulación de las políticas sectoriales, las entidades territoriales deben identificar y desarrollar Actuaciones Urbanas Integrales, las cuales se ejecutan mediante programas, proyectos o Macroproyectos, bajo esquemas de gestión que vinculen a la Nación y al sector privado. A continuación se presentan tres temas que se propone desarrollar mediante Actuaciones Urbanas Integrales, figura que será reglamentada por el Gobierno nacional, y que tienen como propósito optimizar las inversiones sectoriales, para dar respuesta a los principales problemas de las ciudades colombianas.

- **Saneamiento para asentamientos: mejoramiento integral de barrios**

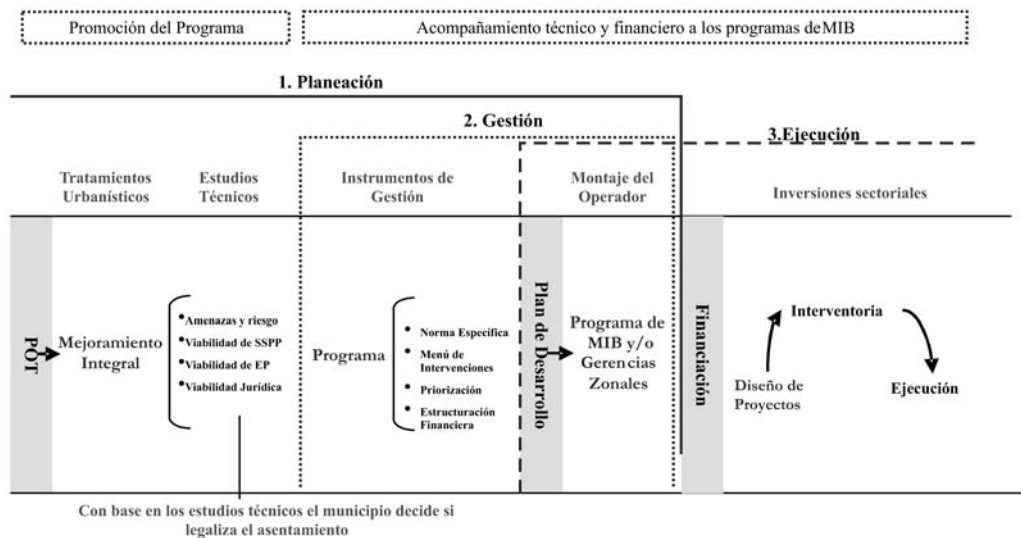
El Programa de Saneamiento para Asentamientos: Mejoramiento Integral de Barrios (SPA-MIB) tiene como propósito orientar acciones de reordenamiento o adecuación del espacio

---

32 Subsidio Familiar de Vivienda, Gestión de Activos (Proga), Recuperación de Centros Históricos, entre otros.

urbano, tanto público como privado, con el fin de mejorar las condiciones de saneamiento básico de los asentamientos precarios del país. Así mismo, con este programa se busca generar oportunidades para su desarrollo económico y social y aumentar la efectividad y beneficios de las intervenciones sectoriales contenidas en Ciudades Amables. La Figura 3.15 ilustra el ciclo general de los programas de mejoramiento integral de barrios, agrupando las actividades en tres etapas: planeación, gestión y ejecución.

**Figura 3.15: Ciclo general de los programas de mejoramiento integral de barrios**



**Componentes.** Los principales componentes del programa son:

- **Agua potable y saneamiento básico.** Dado que más del 50% de los hogares en asentamientos precarios carecen de agua y/o saneamiento básico, este será el principal componente de los programas SPA-MIB. Para la implementación de este programa, deberá estudiarse con especial atención los aspectos técnicos relacionados con la provisión de los servicios en asentamientos precarios en zonas de riesgo mitigable y de no riesgo. En aquellas zonas de riesgo no mitigable, el MAVDT definirá las acciones y lineamientos de política a seguir por parte de los prestadores del servicio, cuando la realidad económica y social de la zona a intervenir, no permita la implementación de programas de reasentamiento a corto plazo. Así mismo, el programa definirá las acciones de mediano y largo plazo, que deberá adelantar la administración local para implementar programas de control urbano y reasentamiento definitivo de hogares.

A través de los Planes Departamentales de Agua y de los procesos de vinculación de operadores especializados, se articularán las inversiones de agua potable y saneamiento básico con el resto de componentes del programa.

- **Prevención, reducción de riesgos y reasentamiento no mitigable.** El Gobierno Nacional brindará asistencia técnica a los municipios en la incorporación de la gestión del riesgo en los ajustes y desarrollo de los Planes de Desarrollo, POT, EOT (anexo

metas). En tal sentido, los Programas SPA-MIB deberán articularse con los planes locales y territoriales de emergencia y contingencia, con las acciones desarrolladas por las entidades pertenecientes al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, y con las intervenciones de recuperación y gestión ambiental a nivel local y departamental. Como parte de este proceso, se promoverá la participación de las entidades territoriales y de las Corporaciones Ambientales en la financiación y realización de estudios de microzonificación, como un elemento básico para la incorporación de la gestión del riesgo en el ajuste de los POT y EOT.

- **Legalización urbanística y titulación predial.** Con el fin de mejorar los niveles de seguridad en la tenencia y reducir los niveles de informalidad en la propiedad, el Gobierno Nacional implementará las siguientes acciones en el tema de legalización urbanística: (1) formular, financiar y promover la implementación de un programa de legalización urbanística a nivel nacional como uno de los componentes estructurales del Programa SPA-MIB, articulado con el programa de titulación predial existente del MAVDT; (2) consolidar un inventario nacional de zonas urbanas legalizadas y por legalizar con base en los sistemas de información del SNPAD; y, (3) diseñar lineamientos de política para la financiación de programas de legalización urbanística

En complemento, y para promover una tenencia segura de las vivienda<sup>33</sup>, el Gobierno Nacional llevará a cabo las siguientes acciones en el tema de titulación predial: (1) implementar un marco normativo ágil y flexible, que contribuya a agilizar los procesos de saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble; (2) fortalecer la política existente de titulación de predios fiscales, incentivando la participación local y los procesos masivos de titulación en la modalidad de título gratuito o mediante el subsidio familiar de vivienda para habilitación legal de títulos (3) ampliar las metas del programa de titulación que ofrece el MAVDT, expandiendo sus acciones hacia la titulación de predios privados, y; (4) el MAVDT prestará apoyo técnico, jurídico y financiero para que los municipios ejecuten programas de saneamiento de la propiedad, mediante la implementación de modelos que fortalezcan los procesos masivos de titulación de predios fiscales urbanos ocupados con vivienda de interés social, para lo cual suscribirá convenios directamente con las entidades territoriales, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Superintendencia de Notariado y Registro.

En ambos casos, son las entidades territoriales quienes deben tomar la iniciativa para planear e implementar este tipo de intervenciones, debidamente articuladas al resto de componentes de los programas SPA-MIB.

- **Mejoramiento de vivienda y bancos de materiales.** En el marco de la implementación de los programas de SPA-MIB, el Gobierno nacional ajustará el programa de subsidio familiar de vivienda con el fin de ampliar las asignaciones para mejoramiento de vivienda, los cuales serán otorgados a los hogares que presenten las carencias definidas en Decreto 3702 de 2006, atendiendo de manera preferencial a aquellos hogares que postulen para realizar obras de reforzamiento estructural, saneamiento básico al interior de la vivienda para baños, cocinas y conexiones a redes de servicios públicos. Este componente se articulará con la implementación y operación de los Bancos Virtuales de Materiales.

---

<sup>33</sup> Una forma de tenencia de la vivienda adecuada contribuye a disminuir la probabilidad de un hogar de ser pobre y también su vulnerabilidad al protegerlos contra choques negativos.

- **Mejoramiento y adecuación de espacio público, equipamiento urbano y optimización de los sistemas de transporte y movilidad.** En el marco de los SPA-MIB deberán articularse las políticas y programas (nacional y local) de incremento de espacio público por habitante, recuperación de inmuebles y sectores patrimoniales, mejoramiento y generación de equipamiento urbano, extensión y adecuación de la malla vial, y construcción y extensión de sistemas de transporte alternativo y masivo, conforme a las estrategias planteadas en el capítulo de Transporte Urbano.

**Estrategia de implementación y metas.** El Gobierno nacional formulará e implementará el Programa de Saneamiento para Asentamientos: mejoramiento integral de barrios, realizando convenios de asistencia técnica y apoyo a la planeación, gestión y ejecución de los mismos bajo la modalidad de proyectos pilotos y réplica. La asistencia técnica a este programa apoyará los siguientes procesos: (1) realización de estudios técnicos y diagnósticos, asociados a la prestación de los servicios de saneamiento básico y gestión del riesgo; (2) formulación, ejecución, evaluación y seguimiento; y (3) gestión de recursos de orden nacional (programas de inversión sectorial) e internacional, para la financiación sus operaciones de preinversión e inversión. La meta para el cuatrienio será incorporar el programa SPA-MIB en los 32 planes departamentales de agua y apoyar directamente 10 proyectos (anexo metas).

- **Implementación de macroproyectos de interés nacional u otras actuaciones urbanas integrales de gran escala.**

Los macroproyectos de interés nacional son el conjunto de acciones orientadas a la ejecución de operaciones integrales, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana y regional y de reorientar el crecimiento general de las mismas. Los macroproyectos garantizarán la actuación integral del Estado conjuntamente con la participación del sector privado, para la generación de suelo para VIS y la construcción e incorporación de equipamientos e infraestructura de escala regional o nacional en el ordenamiento territorial. Este propósito también se alcanzará mediante la implementación de otras actuaciones urbanas integrales de gran escala.

El Gobierno Nacional, bajo la coordinación del MAVDT, definirá los macroproyectos objeto de cofinanciación con base en parámetros y directrices relacionados con el impactos regional o metropolitano, la sostenibilidad de las inversiones y equidad, promoviendo su formulación precisa y el desarrollo concertado con las entidades territoriales comprometidas en el macroproyecto.

Con el fin de garantizar la participación de la Nación en los macroproyectos, se viabilizará un paquete de medidas excepcionales para que el Gobierno Nacional disponga de facultades extraordinarias para la adquisición de inmuebles a través de la declaratoria de utilidad pública o interés social, como también para poder celebrar contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial.

**Generación de suelo para VIS.** El Gobierno nacional promoverá prioritariamente el diseño y ejecución de macroproyectos de interés nacional para la habilitación de suelo para VIS, mediante la disposición adecuada de servicios públicos domiciliarios, redes viales primarias y



secundarias, espacio público y equipamientos sociales y recreativos. Del mismo modo, podrán desarrollar o apoyar las actuaciones urbanas integrales contempladas en los POT. En el mismo sentido, el Gobierno nacional establecerá los porcentajes mínimos de suelo que deberán destinarse a VIS a través de planes parciales y/o proyectos urbanísticos, particularmente cuando se trate de la incorporación de suelo de expansión urbana o urbanización de suelo urbano, salvo cuando se trate de usos industriales, rotacionales e institucionales.

Esquema institucional y estrategia de implementación. El Gobierno Nacional establecerá el esquema institucional, procedimientos de formulación, estrategias de gestión y ajustes normativos necesarios que garanticen la efectiva realización de actuaciones urbanas integrales para la habilitación de suelo para programas VIS en las principales aglomeraciones urbanas, como un mecanismo de intervención asociada entre la Nación, las entidades territoriales y el sector privado. Para tales efectos, se promoverá la constitución o fortalecimiento de entidades gestoras como: gerencias de proyecto, patrimonios autónomos, fiducias, empresas de desarrollo o de renovación urbana, entre otras.

Dado el carácter regional de los macroproyectos, es importante equilibrar de manera adecuada los diferentes subsidios dirigidos a los habitantes de los macroproyectos. Para esto, en la estructuración se debe garantizar la concurrencia de instrumentos redistributivos o de compensación en términos de política social en los sectores de salud, educación y bienestar social.

El programa estará bajo la responsabilidad del MAVDT, que deberá dirigir la implementación de macroproyectos de interés nacional, articulando las acciones de las demás instituciones de Gobierno nacional y las entidades territoriales.

Financiación. La financiación de estos macroproyectos deberá desarrollarse preferiblemente bajo esquemas transparentes que promuevan la participación privada y de las entidades territoriales. En tal sentido, será necesario utilizar mecanismos que garanticen la vinculación de los propietarios del suelo, agentes inmobiliarios y empresarios interesados en el desarrollo urbano, y otras entidades vinculadas a la política VIS, formulando proyectos de interés para todas las partes asociadas y/o utilizando los mecanismos de gestión de suelo previstos en la Ley 388 de 1997.

Para garantizar la participación del Estado en la financiación de macroproyectos, las entidades territoriales deberán priorizar y orientar las inversiones sectoriales necesarias en el plan de inversión del Plan de Desarrollo y en los Planes de Ordenamiento Territorial. Así mismo, el Gobierno nacional creará incentivos para que el Subsidio Familiar de Vivienda y los recursos de promoción de oferta de las Cajas de Compensación Familiar se apliquen a estos macroproyectos y ampliará la oferta de entidades como Findeter y Fonade, con el fin de apoyar la formulación, gerencia, financiación y ejecución de los mismos.

**Equipamientos e infraestructuras urbanas de escala regional o nacional.** Esta modalidad de macroproyectos promoverá también el desarrollo de proyectos de grandes infraestructuras y equipamientos de escala urbana, metropolitana o regional, con al apoyo técnico y financiero de la Nación.

Esquema institucional y estrategia de implementación. Con base en los proyectos estratégicos definidos por la Nación, el MAVDT brindará asistencia técnica y articulará a las entidades nacionales, los departamentos y municipios en el diseño de la estrategia para su adecuada implementación en el territorio.

Financiación. Bajo el principio de autosostenibilidad de estas actuaciones urbanas integrales, para cada proyecto se diseñará un esquema de gestión y administración de recursos, soportado cuando se requiera en un convenio interinstitucional. Los estudios de preinversión podrán financiarse a través de una línea especial creada por Fonade.

**Metas.** La meta para el cuatrienio es formular e implementar con apoyo de la Nación por lo menos ocho macroproyectos u otras actuaciones urbanas integrales de gran escala, de las cuales cinco estarán asociadas a la generación de suelo para VIS y tres a la implementación de los sistemas integrados de transporte masivo o a infraestructura de carácter regional (anexo metas). Para el cumplimiento de estas metas, el Gobierno nacional destinará los recursos necesarios para la ejecución de los macroproyectos, en complemento a los aportes de las entidades territoriales, del sector privado, de cooperación internacional y de otros agentes interesados. Los macroproyectos pilotos para desarrollar estos lineamientos serán los asociados a la construcción de la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO) y al mejoramiento integral del área de influencia de la Quebrada La Yesca en Quibdo, entre otros.

▪ **Renovación y/o redensificación urbana**

Teniendo en consideración la escasez de suelo urbanizable, además de actuaciones urbanas integrales y/o macroproyectos para generación de suelo en áreas de expansión, es importante consolidar actuaciones urbanas integrales para promover procesos de renovación y/o redensificación en áreas consolidadas de las ciudades. Conforme a lo anterior, además de las estrategias identificadas en Ciudades Compactas y Sostenibles, se proponen las siguientes acciones para articular las demás políticas sectoriales:

**Agua potable y saneamiento básico.** Con el propósito de garantizar los recursos para la reposición y/o optimización de las redes en zonas de renovación y redensificación urbana, los municipios y las empresas prestadoras de servicios deberán articular los mecanismos de planeación y financiación propios del sector, con los definidos para la gestión del desarrollo urbano (Ley 388 de 1997). Como consecuencia, en las revisiones de los Planes Maestros o de los contratos de concesión se deberá incluir la demanda potencial de los sectores definidos con el tratamiento de renovación y/o redensificación urbana.

**Vivienda de interés social.** Tal como lo establece el Conpes 3305 de 2004, el Gobierno nacional podrá reglamentar incentivos especiales para las Cajas de Compensación Familiar que destinen recursos de promoción de oferta a proyectos en zonas de renovación o redensificación urbana. Así mismo, en la reglamentación del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda de las Cajas de Compensación se podrá definir un subsidio mayor cuando estos se apliquen en procesos de renovación o redensificación urbana.

**Gestión inmobiliaria.** Para fomentar la utilización de mecanismos de participación publico/privada en procesos de renovación urbana, el MAVDT fortalecerá la utilización de la fiducia mercantil y la expropiación administrativa para terceros, y los demás aspectos

relacionados con los instrumentos de gestión del suelo de la Ley 388 de 1997, que permitan un mayor desarrollo de actuaciones urbanas integrales de renovación y/o redensificación urbana. En complemento se promoverá que las normas urbanísticas que definen los municipios para estas zonas, garanticen niveles de rentabilidad que incentiven la participación del sector privado.

### **3.6 Infraestructura para el desarrollo**

La infraestructura tiene un impacto directo sobre el crecimiento, la eficiencia del sector productivo y el desarrollo social, tanto por sus efectos en materia de conectividad y acceso de la población a los servicios, como por su papel determinante en el desarrollo regional y local, y en la integración nacional e internacional.

En términos de cobertura, el país presenta un nivel medio comparado con los demás países de América Latina. Por ejemplo en teledensidad (conexiones telefónicas por habitante), Colombia se encuentra por encima del promedio latinoamericano<sup>34</sup>. En telefonía móvil, con la reciente expansión del mercado, la cobertura nacional alcanzó un nivel superior al promedio de América Latina (47,5% a diciembre de 2005). En energía eléctrica Colombia presenta una cobertura del 93,6% en el Sistema Interconectado Nacional, cifra superior a la alcanzada por otros países de América Latina. Por otra parte, la cobertura de Internet es baja (8% durante 2004) al compararse con el promedio latinoamericano (12%) y con la penetración en países de similar ingreso.

Por otra parte, la infraestructura de transporte aún tiene un amplio margen para mejorar. Los indicadores de calidad de la infraestructura, calculados, por el Foro Económico Mundial (FEM)<sup>35</sup> para 117 países, presentan a Colombia con una calificación inferior a la de otros países en Suramérica, especialmente en infraestructura vial.<sup>36</sup> En esta misma medición, la infraestructura aeroportuaria y férrea aparece más desarrollada después de Chile y México. Lo mismo sucede en el sector portuario, para el que aún son importantes las limitaciones en el acceso y el servicio.

Colombia necesita en el mediano y largo plazo mejorar su desarrollo de infraestructura productiva, y a su vez fortalecer sus logros en la cobertura social.

#### **3.6.1 Accesibilidad territorial**

La forma dispersa en que se encuentra la población rural colombiana ha llevado a que las necesidades de transporte de personas y carga se resuelva a través de sistemas alternativos de transporte, lo cual ha resultado en una red de movilidad con una cobertura de servicio baja y una ineficiente utilización de la infraestructura existente y altos costos de desplazamiento.

---

<sup>34</sup> En 2003, Colombia presentó una teledensidad de 17,3%, valor superior al de América Latina (13,6%). Fuente: UIT.

<sup>35</sup> Datos años 2005, 2006.

<sup>36</sup> Para la estimación de este indicador, el FEM realiza una encuesta entre empresarios de cada país, quienes clasifican la calidad de la infraestructura entre uno (pobremamente desarrollada) y siete (entre las mejores del mundo).

La solución de las necesidades de transporte en las áreas rurales se han venido abordando con el aumento de la infraestructura vial en estas áreas, sin embargo, es necesario desarrollar sistemas de movilidad rural intermodal que optimicen el uso de las infraestructuras actuales, disminuyendo los tiempos y costos de desplazamiento de la población hacia los centros urbanos, de acopio y pasos de frontera. Así mismo, se promoverá el mejoramiento e integración de la infraestructura instalada, en zonas donde los modos aéreo y fluvial son la principal alternativa de transporte.

Con el fin de solucionar esta problemática, el Gobierno nacional adelantará acciones en las siguientes áreas:

**Red de ríos, caños y esteros.** El Ministerio de Transporte impulsará iniciativas para el desarrollo de muelles, promoción del mantenimiento y del servicio de la red a través de regulación, de tal forma que se promueva e incentive la comercialización de mercancías y el transporte de pasajeros por este modo.

**Sistemas alternativos de infraestructura de transporte.** El Gobierno nacional participará en el desarrollo de proyectos de movilidad que acerquen la población rural a los centros urbanos, facilitando el acceso a servicios básicos y la comercialización de los productos del campo.

Los proyectos deberán reconocer un sistema de redes físicas territoriales que funcionen en el área rural y que se articulen con las zonas urbanas, centros de acopio o pasos de frontera. En estos proyectos, la población deberá tener una participación activa tanto en la formulación y construcción, como en la operación y mantenimiento de dichos proyectos. La estrategia de acción debe enmarcarse dentro de las siguientes acciones básicas.

- Definir los espacios geográficos: Deben establecerse las condiciones de ingreso o de producción que agrupen regiones con características socio económicas y territoriales similares.
- Determinar las características de las redes: se deben evaluar los proyectos que logren el carácter local-rural en un ámbito de interconexión.
- Establecer los mecanismos de regulación: las políticas y regulación de los sistemas rurales deberá generarse a través de espacios de participación democrática con la creación de entes comunitarios como reguladores y controladores de la operación del sistema.
- Otros requisitos para los proyectos: se deben establecer mecanismos sencillos que permitan evaluar la posibilidad de incorporar un proyecto dentro del marco de red de transporte, para ello el proyecto debe cumplir con las siguientes condiciones:
  - Apoyar la descentralización.
  - Asegurar la sostenibilidad financiera, administrativa y técnica de la infraestructura regional.
  - Fortalecer y fomentar los modos alternativos de transporte.

Dada las dificultades de accesibilidad, el proyecto debe ser financieramente autosostenible, por tal razón tendrán mayor relevancia aquellos que utilicen medios no motorizados o en los cuales

la provisión de insumos para su operación no sea crítica. Adicionalmente, deberán establecerse dentro del marco de ayuda a los municipios más pobres del país, y deben ser correspondientes con proyectos que se desarrollen en el marco del programa de Acción Social de la Presidencia de la República.

**Infraestructura aeroportuaria en zonas de difícil acceso.** Las pistas y aeropuertos regionales, localizados en las zonas donde el modo aéreo es la única alternativa de transporte presentan bajas especificaciones técnicas y de operabilidad para los usuarios. Dado que, se ha demostrado que estos aeropuertos cumplen con una importante labor social, al servir de medio de transporte a las comunidades asentadas en regiones aisladas y zonas fronterizas.

El Gobierno nacional continuará apoyando el desarrollo de programas, cuyo objetivo primordial es mejorar y construir infraestructura aeroportuaria regional en zonas apartadas y de frontera, de acuerdo con los requerimientos de la demanda.

### **3.6.2 Acceso a los servicios de energía eléctrica y gas**

Ante la necesidad de que Colombia avance en términos de equidad, es preciso adoptar las medidas que permitan el acceso de la población a los servicios públicos. Sobre esta base, la política de acceso a los servicios de energía eléctrica y gas se soportará en estos principios: (1) aumento de la cobertura con criterio de sostenibilidad; (2) mejoramiento de la calidad de los servicios prestados; y (3) fortalecimiento de las empresas prestadoras de servicios públicos.

#### **Energía eléctrica en el sistema interconectado nacional**

Durante el último cuatrienio el Gobierno nacional adelantó acciones tendientes a avanzar en la ampliación de la cobertura del servicio de energía eléctrica y fortalecer financieramente las empresas prestadoras de los servicios de distribución y comercialización. Entre las acciones más destacadas cabe mencionar: (1) la creación y puesta en funcionamiento de fondos especiales para incrementar los subsidios para la prestación del servicio a usuarios de zonas rurales y de difícil gestión<sup>37</sup>; (2) la creación y puesta en marcha del programa de normalización del servicio de los usuarios de áreas subnormales; (3) el desarrollo de programas de reducción de pérdidas y recuperación de cartera que permitieron el fortalecimiento financiero de las empresas distribuidoras de energía; (4) la implementación de códigos de buen gobierno corporativo en empresas distribuidoras de energía eléctrica con participación accionaria mayoritaria de la Nación; (5) la vinculación de operadores estratégicos a las empresas Central Hidroeléctrica de Caldas, Electrificadora de Quindío, Enertolima en el año 2006; y (6) el establecimiento de incrementos tarifarios no superiores a la inflación para los consumos de subsistencia de usuarios de estratos 1 y 2.

Al tomar en consideración estos antecedentes y los objetivos planteados, el Gobierno nacional emprenderá las acciones tendientes a: (1) consolidar el marco regulatorio de las actividades de distribución y comercialización; (2) consolidar la política de normalización de la prestación del servicio de energía eléctrica en áreas subnormales y comunidades donde la gestión par la

---

<sup>37</sup> Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER) y Fondo de de Energía Social (FOES).

prestación y cobro del servicio sea difícil; y (3) fortalecer las empresas distribuidoras de energía eléctrica con participación accionaria de la Nación, a través de la implementación de códigos de buen gobierno corporativo y la vinculación de operadores estratégicos.

**1. Marco regulatorio de distribución y comercialización.** Para estos efectos, el Gobierno nacional impulsará estas estrategias y acciones:

▪ **Sistemas de distribución.** La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), con base en los lineamientos de política del Ministerio de Minas y Energía, implementará un esquema regulatorio que: (1) incentive la expansión de la actividad de distribución de energía eléctrica en el sistema interconectado nacional; y (2) permita fijar cargos homogéneos por uso de las redes de distribución de energía eléctrica para usuarios de una misma área de distribución. De esta manera, a través del uso de instrumentos regulatorios, el Gobierno Nacional buscará mitigar las disparidades existentes en tarifas de energía eléctrica de áreas geográficas con características comunes. Además, el Ministerio de Minas y Energía y la CREG, en el marco de sus competencias, liderarán el desarrollo de los mecanismos legales y regulatorios que permitan la transferencia de recursos entre operadores de un área de distribución, respetando el principio de eficiencia. Estas medidas contribuirán a alcanzar la meta de aumentar la cobertura del sistema interconectado nacional a 95,1% durante el presente cuatrienio. (anexo de metas)

En línea con lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía evaluará el alcance del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER), teniendo en cuenta el esquema regulatorio definido y los efectos que este fondo pueda tener en el desarrollo de los objetivos planteados en la regulación.

▪ **Economías de escala de los sistemas de distribución.** La CREG, con base en los lineamientos de política del Ministerio de Minas y Energía, establecerá mecanismos para el mejor aprovechamiento de las economías de escala, característica propia de los monopolios naturales, tal como es la actividad de distribución de energía eléctrica.

**2. Normalización de la prestación del servicio.** El Ministerio de Minas y Energía consolidará los esquemas de normalización de la prestación del servicio de energía eléctrica en áreas subnormales y comunidades donde la gestión para: (1) asignar responsabilidades explícitas a los alcaldes de los municipios que entren en el programa de normalización y (2) continuar con la asignación de subsidios adicionales a estas comunidades a través del Fondo de Energía Social<sup>38</sup>. Así mismo, el Ministerio deberá definir las responsabilidades del operador de red, vinculando su obligación de provisión del servicio de energía al cumplimiento de los pagos por parte de las alcaldías de los consumos de las áreas incluidas en el programa de normalización. Con base en los lineamientos del Ministerio de Minas y Energía, la CREG incorporará las medidas pertinentes en el marco regulatorio de las actividades de distribución y comercialización de energía eléctrica.

De igual manera, tanto en las zonas mencionadas en el párrafo anterior así como en las zonas no interconectadas y en territorios insulares se continuará con la política de establecer esquemas diferenciales para la prestación del servicio de energía eléctrica.

---

<sup>38</sup> Artículo 118 de la Ley 812 de 2003

**3. Empresas distribuidoras de energía eléctrica.** El Ministerio de Minas y Energía promoverá el fortalecimiento corporativo y financiero de las empresas de distribución eléctrica con participación accionaria de la Nación, mediante: (1) la consolidación de la implementación de prácticas de buen gobierno corporativo; y (2) la vinculación de inversionistas estratégicos a por lo menos 8 empresas distribuidoras de energía eléctrica con participación accionaria mayoritaria de la Nación. Para hacer efectiva la segunda de estas estrategias, se realizará un proceso de enajenación de la participación estatal en estas empresas. (Ver anexo de metas)

### **Energía eléctrica en zonas no interconectadas**

El Gobierno nacional, a través del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE), ha implementado estrategias orientadas a aumentar la cobertura<sup>39</sup> y mejorar la calidad del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas. A partir de 2004, el IPSE puso en marcha un mecanismo transitorio para permitir la continuidad del servicio, consistente en la prestación directa del servicio de generación de energía eléctrica en municipios como Mitú, Leticia, Puerto Carreño, Puerto Inírida, Guapi y Bahía Solano. Adicionalmente, en desarrollo de las políticas de uso eficiente de los recursos energéticos y utilización de energías alternativas, el Gobierno Nacional ha estructurado e iniciado el proceso de construcción de proyectos como la microcentral de Mitú, la pequeña central hidroeléctrica de Guapi (Cauca), el proyecto piloto para la generación de energía eléctrica con biomasa en Solita (Caquetá) y programas de telemedición y micromedición.

Al tener en cuenta los avances en el proceso de ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas<sup>40</sup>, el Gobierno Nacional dará continuidad a las políticas de aumentar la cobertura y la calidad del servicio de energía eléctrica en las zonas no interconectadas, con criterios de sostenibilidad. De esta forma también se beneficiará buena parte de las zonas de frontera, de las cuales una porción considerable pertenece a las Zonas No Interconectadas.

- **Cobertura y calidad del servicio.** Para dar continuidad a esta política, el Gobierno Nacional impulsará las siguientes estrategias durante el presente cuatrienio:
- **Plan Indicativo de Expansión de Cobertura 2006-2010.** La UPME, en coordinación con el IPSE, continuará elaborando el Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica 2006-2010. Este Plan permitirá priorizar las acciones que el Gobierno Nacional adelantará en las Zonas No interconectadas en el corto plazo. Para la elaboración de este Plan se tomarán en consideración, entre otros, criterios demográficos, geográficos y económicos.
- **Esquema de gestión para la prestación del servicio.** El Ministerio de Minas y Energía y el IPSE diseñarán un esquema sostenible de gestión para la prestación del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas e implementarán dicho esquema en al menos 3 áreas del país. (Ver anexo de metas) Este esquema deberá promover la vinculación de agentes calificados, públicos o privados, estableciendo incentivos económicos para: (1) el desarrollo de

---

<sup>39</sup> Soluciones basadas en la utilización de energías alternativas para la generación de energía eléctrica.

<sup>40</sup> Zonas No Interconectadas son las áreas geográficas donde no se presta el servicio de energía eléctrica a través del sistema interconectado nacional.

proyectos de expansión, reposición de infraestructura eléctrica y sustitución de los actuales parques de generación que utilizan combustibles fósiles por tecnologías que utilicen fuentes de energías alternativas<sup>41</sup>, siempre y cuando sean soluciones técnica y financieramente viables en el largo plazo; (2) la prestación del servicio (administración, operación y mantenimiento); y (3) el mejoramiento del servicio (calidad y aumento en las horas del servicio)<sup>42</sup>.

Para la implementación de este esquema de gestión, el Ministerio de Minas y Energía liderará el desarrollo de los mecanismos legales que permitan la creación de áreas de servicio exclusivo de energía eléctrica en las que el cierre financiero pueda hacerse con el apoyo de recursos de la Nación, respetando los criterios de eficiencia y suficiencia financiera. Por otra parte, para la puesta en marcha de este esquema, el Ministerio de Minas y Energía podrá hacer uso de recursos tales como: (1) el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas (FAZNI); (2) el Fondo Nacional de Regalías; (3) tarifas pagadas por los usuarios; (4) contrapartidas de las entidades territoriales; y (5) recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a cubrir subsidios por menores tarifas y financiar la operación comercial y el mantenimiento de la infraestructura eléctrica en las Zonas No Interconectadas. Como resultado de estas medidas se espera que, entre otros, durante el presente cuatrienio se amplíe en 42 MW la capacidad instalada en las Zonas No Interconectadas. De la misma manera, se prevé que estas medidas permitirán prestar el servicio a 40.000 nuevos usuarios e incrementar en un 10% el tiempo promedio de servicio en estas zonas. (Ver anexo de metas)

▪ **Proyectos basados en fuentes alternativas de energía.** El Ministerio de Minas y Energía y el IPSE promoverán el diseño y la ejecución de proyectos piloto de generación de energía eléctrica que estén soportados en la implementación de tecnologías que utilicen fuentes de energía alternativa. Los resultados de la implementación de estos proyectos piloto serán tomados en consideración para: (1) replicar estas soluciones en las Zonas No Interconectadas; y (2) promover la sustitución de los actuales parques de generación por tecnologías que utilicen fuentes de energía alternativa.

De la misma manera, el Ministerio de Minas y Energía y el IPSE impulsarán el desarrollo de proyectos de generación de energía eléctrica basados en energías alternativas que permitan incentivar el desarrollo económico de las regiones. Teniendo en cuenta el impacto positivo que estos proyectos pueden generar sobre la economía de las Zonas No Interconectadas, serán considerados prioritarios dentro del Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica 2006-2010.

Por otra parte, el Gobierno nacional impulsará la construcción de pequeñas centrales hidroeléctricas en aquellas regiones de las Zonas No Interconectadas en donde sean la solución más apropiada desde el punto de vista técnico y económico. Así, para el período 2006 - 2010 se tiene prevista la terminación de los procesos de planeación y construcción de 7 proyectos hidroeléctricos de menor escala iniciados durante el cuatrienio 2002 - 2006.

---

<sup>41</sup> Para el período 2006 - 2010 se espera una sustitución de al menos 15MW.

<sup>42</sup> Para supervisar el avance en el logro de este objetivo, durante el presente cuatrienio se implementarán sistemas de telemetría en por lo menos 50 localidades de las zonas no interconectadas.



## **Gas Licuado de Petróleo (GLP)**

Desde 1991 el Gobierno nacional ha promovido, mediante documentos Conpes y Planes Energéticos Nacionales, la masificación del consumo de gas propano como combustible sustituto de la leña en aquellas zonas donde no es económicamente factible extender la red de transporte del gas natural. Adicionalmente, se ha promovido la participación privada en todos los eslabones de la cadena de distribución de gas licuado de petróleo (DNP, 2006).

Entre las iniciativas gubernamentales por promover el uso de gas licuado de petróleo en las áreas urbanas y rurales del país se destaca el programa de GLP Rural adelantado por Ecopetrol S.A.<sup>43</sup>. Este programa surgió como una estrategia para incrementar el consumo de gas licuado de petróleo en regiones en las que no se prestaran o no se previera la prestación de los servicios de distribución y comercialización de gas natural en el sector residencial.

Con el objeto de promover el desarrollo de la industria del gas licuado de petróleo y avanzar en el propósito de universalizar este servicio, en el periodo 2006-2010 el Gobierno nacional implementará las acciones orientadas a promover el uso de este energético.

▪ **Incentivar el uso del gas licuado de petróleo.** El Ministerio de Minas y Energía diseñará y pondrá en marcha un programa de masificación del uso del gas licuado de petróleo, teniendo en cuenta lo siguiente: (1) evaluar la viabilidad de establecer áreas de servicio exclusivo para la distribución y/o comercialización de gas por redes en capitales de departamento y cabeceras municipales donde la sustitución de energía eléctrica por gas natural no sea viable económicamente; (2) analizar la viabilidad de establecer incentivos para que los agentes formales de la cadena presten los servicios de distribución y comercialización de gas licuado de petróleo por medio de cilindros en áreas rurales; (3) realizar una evaluación de zonas rurales no atendidas por el programa GLP Rural, con el fin de determinar la viabilidad de continuar y/o complementar este programa; y (4) desarrollar mecanismos de subasta para la asignación de las áreas de servicio exclusivo. La CREG revisará el marco regulatorio de las actividades de distribución y comercialización de gas propano para uso domiciliario, con base en lo anterior.

## **Gas Natural**

El Ministerio de Minas y Energía evaluará la conveniencia de impulsar los cambios normativos orientados a aumentar la cuota de fomento<sup>44</sup> sobre el valor de la tarifa que se cobra por el gas natural objeto del transporte y que se destina al Fondo Especial Cuota de Fomento. Lo anterior con el objeto de continuar la promoción y cofinanciación proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso del gas natural en las regiones en donde el gas natural sea el sustituto energético más eficiente, desde el punto de vista económico.

---

<sup>43</sup> Ecopetrol adelantó este programa de masificación de gas propano a nivel rural durante el periodo 2004-2005. El programa incluía la entrega a título gratuito de un equipo de cocción (estufa, regulador y cilindro de 33lb), una carga inicial y dos recargas adicionales a usuarios potenciales. A través del programa se entregaron 206,678 equipos de cocción, beneficiando a una población de 1.033.390 habitantes en 19 departamentos del país. Para el desarrollo del programa de GLP Rural, Ecopetrol S.A. contrató un esquema de gerencia que realizó las actividades de planeación, administración, ejecución, control y evaluación del programa.

<sup>44</sup> Creada por el artículo 15 de la Ley 401 de 1997.

### 3.6.3 Alcanzar la inclusión digital

#### Servicio y acceso universal a las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC)

**Esquema de financiación de las telecomunicaciones sociales.** La Ley 142 de 1994, permitió el otorgamiento de subsidios a los usuarios de telefonía domiciliaria de estratos bajos y definió que estos subsidios deben financiarse mediante las contribuciones de los usuarios de estratos altos. Este esquema permitió que el servicio de telefonía local se preste con tarifas más asequibles para la población con menores ingresos, principalmente en las áreas urbanas del país. No obstante, la expansión de la telefonía móvil y el mayor crecimiento de la población objeto de subsidios<sup>45</sup>, sumados a la inexistencia de estratos contribuyentes en algunas zonas rurales o urbanas de menor tamaño, fueron motivo para que este esquema se convirtiera, rápidamente, en deficitario e insostenible<sup>46</sup>. Desde 1999 el Gobierno Nacional ha implementado programas de acceso y servicio universal fomentando la prestación de servicios de telefonía e Internet, que se financian con las contribuciones de los operadores al Fondo de Comunicaciones. Estas contribuciones varían dependiendo del servicio que preste el operador que hace aportes. Considerando los alcances logrados desde 1999, el Ministerio de Comunicaciones continuará fomentando programas de servicio/acceso universal, a medida que los avances tecnológicos y la disponibilidad de recursos lo permitan, bajo criterios de eficiencia, competencia y continuidad en el largo plazo.

Teniendo en cuenta la creciente convergencia de servicios y la necesidad de mejorar las condiciones para la competencia entre operadores, el Gobierno nacional promoverá los desarrollos normativos para redefinir la estructura del régimen de subsidios y contribuciones, garantizando los principios de simplicidad, eficiencia y sostenibilidad. Para este fin, realizará un estudio que analice el impacto de la ejecución del Plan Nacional de Servicio Universal 1999-2009 y con base en sus conclusiones, se promoverá las modificaciones normativas a que haya lugar.

**Conectividad a Internet.** El Ministerio de Comunicaciones fortalecerá los programas de acceso universal a las TIC, promoviendo así el aprovechamiento de estas tecnologías en todas las regiones del país. En particular, el Programa Compartel continuará con el proyecto de conectividad a instituciones públicas, mediante el cual en 2010 tendrá acceso a Internet de banda ancha 22.406 instituciones públicas, entre sedes educativas, bibliotecas, y hospitales (Ver Anexo metas).

Adicionalmente, el Ministerio de Comunicaciones en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Sena, diseñarán diferentes alternativas para que la conectividad en 8.886 escuelas oficiales, sea potenciada y estas instituciones educativas sean convertidas en centros de acceso comunitario a las TIC. De esta manera, en 2010 el país contará con 10.000 centros de acceso comunitario a Internet en aquellas zonas donde existe una oferta insuficiente de este servicio.

---

<sup>45</sup> Durante el periodo 2000-2005, por cada línea que se instaló en los estratos 5, 6 y no residencial, entraron en servicio cuatro líneas de los estratos 1, 2 y 3

<sup>46</sup> El déficit acumulado del esquema de subsidios y contribuciones (1998-2004) alcanzó los 364.015 millones de pesos, según cifras del Fondo de Comunicaciones.

En la selección de los municipios beneficiados por estos proyectos, se considerará la importancia de adelantar inversiones sociales en las zonas de frontera, como herramienta para apoyar el desarrollo social y económico de la población que habita en estas regiones del país.

Así mismo, el Gobierno nacional diseñará una política para que las Aseguradoras del Régimen Subsidiado (ARS) y Empresas Promotoras de Salud (EPS) utilicen las TIC para tener información en tiempo real de todos los beneficiarios.

De otra parte, el Programa Computadores para Educar en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, continuará con la provisión de infraestructura computacional a las sedes educativas oficiales del país. Mediante este Programa, con el apoyo del sector privado y de los entes territoriales, se entregarán 187.810 computadores durante los próximos cuatro años (Ver Anexo metas). Al final del periodo, el 45% de los planteles educativos oficiales de todo el país, contarán con acceso a esta infraestructura a través de este programa, pasando de una cobertura actual de 48 alumnos por computador con corte a diciembre de 2006, a 20 alumnos por computador en el 2010.

Para posibilitar el cumplimiento de las metas mencionadas, y en concordancia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo, durante el periodo 2007-2010 se buscará una mayor inversión en los proyectos de acceso universal del Fondo de Comunicaciones. Adicionalmente, se desarrollarán evaluaciones del impacto económico y social de los proyectos, de tal manera que se cuente con mayor información en el diseño, estructuración y seguimiento de los mismos.

Adicionalmente, el Gobierno nacional promoverá el desarrollo de acuerdos con los entes territoriales para el fomento, el uso, la apropiación y la sostenibilidad de las TIC en las diferentes regiones del país.

**Nuevos programas de acceso universal a las TIC.** Como complemento a las anteriores políticas, se evaluarán nuevos esquemas de acceso a las TIC en regiones apartadas, incluyendo las zonas de frontera, mediante la utilización de mecanismos competitivos para la asignación de los recursos públicos.

### **Reducción de la brecha en apropiación de las TIC**

**Desarrollo de capacidades en TIC.** El desarrollo de competencias básicas que permitan a la población, más específicamente a estudiantes y docentes, apropiarse y utilizar adecuadamente la información y las TIC, es uno de los mayores desafíos en la reducción de la brecha digital..

Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Comunicaciones, en coordinación y cofinanciación con el Ministerio de Educación Nacional y el Sena, adelantará un plan de alfabetización en TIC mediante el cual: (1) se definan las competencias básicas en TIC que serán necesarias en cada uno de los niveles de educación; (2) se promueva la incorporación de las competencias básicas en TIC en los programas educativos, y (3) se definan acciones para el fortalecimiento del bilingüismo en los alumnos y maestros de las instituciones públicas educativas. Adicionalmente, estas entidades acompañarán a escuelas oficiales con conectividad y en el desarrollo de las habilidades en TIC de los alumnos y profesores.

De otra parte, el Ministerio de Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública, y el Sena promoverán acciones para el desarrollo de capacidades en TIC en los servidores públicos y en la población discapacitada del país. Así pues se buscará capacitar 11.615. servidores públicos a nivel nacional.

Finalmente, el Ministerio de Comunicaciones, en coordinación con Colciencias, liderará la propuesta de diseño de incentivos tanto financieros como no financieros para que el recurso humano altamente capacitado en el diseño y apropiación de TIC regrese al país. Así mismo, este Ministerio en articulación con el Icetex, entre otros, coordinará el diseño de una línea de crédito para facilitar el acceso a computadores personales a la población de bajos ingresos

**Generación de contenidos locales.** El desarrollo de una oferta suficiente de contenidos y aplicaciones es otro elemento importante para el aprovechamiento de las TIC en los procesos de generación de conocimiento. Es así como resulta imprescindible complementar la oferta de contenidos generada en el nivel nacional, con una oferta de contenidos locales acordes con las necesidades e intereses de la población en cada región del país.

Para esto, el Programa Agenda de Conectividad, del Ministerio de Comunicaciones, en conjunto con las universidades promoverá la generación de contenidos locales en las instituciones públicas con conectividad a Internet de banda ancha. Estos contenidos se refieren a información relevante para la ciudadanía sobre rendición de cuentas, procesos de contratación pública, trámites y servicios al ciudadano en línea e información general sobre el municipio y los diferentes ámbitos de acción del mismo (agricultura, salud, educación, turismo, etc.). Adicionalmente, el Ministerio de Comunicaciones estudiará la creación de un programa de apoyo al desarrollo de portales especializados en diferentes regiones, sectores productivos y regiones del país, entre las que se encuentran las zonas de frontera.

**Aprovechamiento de la infraestructura de acceso universal a las TIC.** Aprovechando la conectividad instalada, el Programa Compartel creará un Programa de Promotores, mediante el cual se gestionará la incorporación de las TIC en las actividades cotidianas de producción, servicios y comercio en las diferentes regiones apartadas y de bajos ingresos, y en la población desplazada del país.

### **Fortalecimiento de la radiodifusión sonora y televisión pública**

El Gobierno nacional continuará transformando y fortaleciendo la radio nacional y la televisión pública en Colombia, bajo criterios de modernización tecnológica, integración de redes, convergencia, calidad en los contenidos e interactividad para los usuarios.

En este sentido, la prestación del servicio de radio y televisión pública se hará con base en los criterios de eficiencia y calidad, promoviendo la igualdad en el acceso y el apoyo al desarrollo económico del país. Así, se buscará incluir dentro de la programación contenidos orientados al desarrollo de competencias científicas, sociales, matemáticas, comunicativas y ciudadanas, y de bilingüismo en la población de todo el país. De esta forma, para 2010, señalcolombia contará con 24.223 nuevos hogares de audiencia cautivos (Ver Anexo metas). Así mismo, mediante mecanismos coordinados y cofinanciados, el Ministerio de Comunicaciones y los Ministerios de Educación Nacional y Cultura, y las demás entidades del Estado que programen en los canales públicos nacionales, definirán los principios orientadores de su programación, para

garantizar una producción de contenidos de alta calidad, considerando las necesidades de los habitantes del territorio nacional.

Adicionalmente, para un mayor desarrollo del servicio de radiodifusión, se adelantará una revisión al marco normativo vigente de este sector, y se realizarán procesos licitatorios para la radio comercial y la radio comunitaria en las ciudades capitales de los departamentos.

De otra parte, para el aseguramiento de la convergencia tecnológica, el Gobierno Nacional buscará que los servicios a través de los cuales se transmiten las señales de audio y video de manera simultánea y no radiodifundida, sean prestados por los operadores de servicios de telecomunicaciones a través de la red de telecomunicaciones del Estado, previa autorización por parte del Ministerio de Comunicaciones.

En este marco, el Ministerio promoverá la eficiencia en la operación de las redes y diseñará un nuevo esquema de financiación que garantice la sostenibilidad de la Radio Nacional y de la televisión pública. Así, para garantizar nuevas fuentes de recursos y fortalecer la labor del operador público del servicio de televisión, el Gobierno Nacional promoverá la comercialización de su parrilla de programación hasta en un 30%. Adicionalmente, en la medida en que se adapte el marco normativo del sector, el Fondo Comunicaciones financiará planes y programas de inversión de dicho operador y de los operadores regionales de televisión, contribuyendo de esta forma a la ampliación y fortalecimiento de las redes de la televisión pública, nacional y regional, incluyendo las zonas de frontera. Así mismo, este operador formulará una estrategia para la consecución de mayores ingresos.

En este contexto, el operador del servicio de televisión nacional invertirá los recursos que se destinen a la prestación de los servicios de radio y televisión pública teniendo en cuenta el siguiente orden de prioridades: (1) la operación, mantenimiento, expansión y modernización de la infraestructura técnica afecta a la prestación del servicio de televisión; (2) el cubrimiento de los costos de transmisión y transporte de señal; y (3) la producción, emisión, realización, programación y fomento de la televisión pública. De esta forma para 2010, este operador presentará un índice de disponibilidad de la red de radiodifusión del 100%.

Finalmente, garantizando el cumplimiento de los mandatos constitucionales, el Gobierno nacional promoverá una reforma a la Comisión Nacional de Televisión que permita adaptar dicha entidad al contexto convergente del sector de TIC en Colombia y que mejore las condiciones para la destinación de recursos de inversión al fortalecimiento de la televisión pública nacional.

### **Territorios digitales y programas regionales de apropiación de TIC**

Las regiones colombianas deberán tomar conciencia del potencial de las TIC para el desarrollo, la competitividad y la reducción de la pobreza. Por esta razón, el Ministerio de Comunicaciones a través del Fondo de Comunicaciones, promoverá el desarrollo de departamentos y municipios digitales, en los que se aprovechen dichas tecnologías para articular al sector privado, la academia y la sociedad civil con el Estado, y así mejorar los procesos cotidianos de gobierno, producción, servicios y comercio. Con esto se buscará que Colombia se consolide como un país digital en América Latina, lo cual permitirá el

mejoramiento de la posición competitiva del país, la generación de exportaciones adicionales que fomenten la creación de empleos de alto valor agregado.

En este marco, el Gobierno Nacional impulsará casos piloto en departamentos, ciudades y municipios del país en alianza con empresas del sector, operadores, gremios, autoridades departamentales y locales, universidades, centros de investigación y de desarrollo tecnológico, y otras instituciones reconocidas en las regiones. Así mismo, se extenderá inicialmente el apoyo a los Parques Tecnológicos existentes en el país.

Adicionalmente, el Ministerio de Comunicaciones acompañará a los departamentos en la definición de estrategias regionales de alfabetización, apropiación y uso de TIC, que dentro de una estrategia nacional de desarrollo y uso de TIC articulen los esfuerzos locales destinados al aprovechamiento de estas tecnologías. Estas acciones incluirán el desarrollo de mecanismos que fomenten el uso de las TIC en las zonas de frontera.

### **El esquema de subsidios en servicios públicos domiciliarios**

Cabe anotar que durante los últimos años, se ha presentado un desbalance en este esquema para los servicios de energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, acueducto, alcantarillado y aseo, el cual ha aumentado en la medida en que se ha incrementado la población objeto de subsidios<sup>47</sup>. Adicionalmente, se ha detectado que en algunos casos los subsidios asignados no se han dirigido a la población de menores ingresos. Por esta razón, resulta también necesario optimizar la asignación de los subsidios, para que estos se dirijan a la población de menores recursos. Como parte de las acciones para una mejor focalización de los subsidios a los servicios públicos domiciliarios, el Dane definirá nuevas metodologías de estratificación socioeconómica que tengan en cuenta los resultados del censo de 2005. Adicionalmente, el Gobierno nacional evaluará la posibilidad de complementar la herramienta de estratificación con otras herramientas de focalización de modo que el instrumento final que se utilice para la clasificación de los usuarios permita de manera eficiente y eficaz evaluar las condiciones de vida de la población y clasificar de mejor manera a la población con base en rasgos característicos de sus condiciones de vida.

En el mismo sentido, se dará prioridad al otorgamiento de subsidios a los estratos 1 y 2. En el estrato 3, se evaluará la implementación de acciones complementarias para una mayor focalización en la asignación de subsidios. Este análisis deberá enmarcarse dentro de las políticas sociales de cada sector e igualmente reconocerá las características propias del mercado. En el caso de los servicios públicos domiciliarios, el Gobierno nacional desarrollará medidas para priorizar la focalización de subsidios a los consumos de subsistencia, para estratos 1 y 2, siempre y cuando no se comprometan las metas fiscales ni la suficiencia financiera de las empresas.

---

<sup>47</sup> Estos desbalances se han mitigado parcialmente con la aplicación de los factores de la Ley 142 de 1994 y sus normas modificatorias, así como con la definición de estrategias de asignación eficiente de subsidios, definidas en el marco normativo y regulatorio de cada sector.

## **3.7 Equidad en el campo**

El crecimiento de la producción es la fuente inicial de mayores ingresos y empleo en sector rural. Sin embargo, los altos índices de pobreza en el campo y los procesos a través de los cuales tiende a perpetuarse (“trampas de pobreza”), impiden que los campesinos puedan aprovechar adecuadamente las nuevas oportunidades que brinda el crecimiento. Por esta razón, es necesario adoptar políticas específicas dirigidas a mejorar la capacidad de los campesinos para generar ingresos, mediante: (1) el acceso a los recursos de producción; (2) el mejoramiento de su capacidad productiva; (3) el acceso a servicios públicos que permitan mejorar sus condiciones de vida; y (4) la oferta de alternativas que permitan contrarrestar la expansión de los cultivos ilícitos.

### **3.7.1 Avanzar en el ordenamiento social de la propiedad**

#### **Adjudicación y titulación de tierras**

La mejora de la capacidad productiva de los campesinos requiere, entre otras cosas, facilitar el acceso a la tierra y garantizar la propiedad de la misma como estímulo a su uso productivo sostenible, así como el acceso a los diferentes recursos de producción

El objeto de este programa es mejorar el acceso a la tierra de la población objeto de reforma agraria con el fin de mejorar su capacidad productiva. Para este fin se propone: (1) la adjudicación de tierras provenientes de los procesos de extinción de dominio; (2) la titulación de baldíos; (3) el subsidio integral de tierras; y (4) la defensa de la propiedad pública y la clarificación de los derechos de propiedad colectiva.

Durante este cuatrienio el Incoder adjudicará. 130.000 hectáreas provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes, atendiendo la recomendación del Conpes 3400 de 2004. En ese sentido, se adjudicará el 50% del área para beneficiar 3.250 familias en condición de desplazamiento (equivalentes a 65.000 has), el 25% a 1.625 familias campesinas (equivalentes a 32.500 has) y el 25% a 1.300 familias de reincorporados a la vida civil, 163 familias afrodescendientes y 163 familias indígenas (equivalentes a 32.500 has). Para lograr que estas metas se cumplan adecuadamente, es necesario que la DNE efectúe las gestiones necesarias para que los predios de extinción de dominio queden libres de obstáculos jurídicos y gravámenes que impidan su adjudicación (ver anexo de metas).

Para la titulación de baldíos se culminará la sustanciación de la totalidad de los procedimientos agrarios pendientes de esta índole<sup>48</sup>. Así durante el próximo cuatrienio se resolverán los 46.070 expedientes heredados del Incora e identificados por la Procuraduría General de Nación y se atenderán los nuevos procesos de titulación que se presenten ante el Incoder.

A través del subsidio integral de tierras se adjudicarán 120.000 hectáreas de tierra a 12.000 familias campesinas, de ellas aproximadamente, 9600 en condiciones de desplazamiento, para el desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial.

---

<sup>48</sup> 46.070 identificados por la Procuraduría a finales de 2005.

También, se promoverá el uso productivo de las tierras adjudicadas por el antiguo Incora y/o Incoder que no son explotadas por sus propietarios en la actualidad (ver anexo de metas).

Con el propósito fundamental de defender la propiedad pública y clarificar los derechos de propiedad colectiva, se continuará con la tarea de garantizar la seguridad jurídica de la propiedad rural del Estado, de los grupos étnicos y de la población vulnerable.

### **Tierras para comunidades afrocolombianas e indígenas**

En el caso de las comunidades indígenas y afro-colombianas la tierra constituye un factor determinante en el desarrollo y la cohesión social de estos pueblos. Este programa tiene por objetivo atender los requerimientos y las necesidades de tierras por parte de las comunidades afro-colombianas e indígenas. Con este fin se propone: (1) el diseño y la implementación del Plan Nacional de Tierras, basado en un estudio de tenencia y caracterización de las tierras indígenas, concertado entre las comunidades indígenas y el Gobierno Nacional. Se honrarán, en especial, los compromisos adquiridos en el departamento del Cauca; y (2) la titulación, a través de los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras, de 70.000 hectáreas) de tierras baldías ocupadas ancestralmente en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, beneficiando a 3.500 familias afro-colombianas (ver anexo de metas).

### **Compra de predios improductivos por valor catastral**

Para evitar la especulación en el precio de la tierra y fomentar el uso eficiente de la misma, se autorizará al Incoder a comprar predios que previamente se hayan calificado como improductivos pero que no estén abandonados, asignándole al Estado la primera opción de compra por el valor catastral de cada predio. Esta medida creará mejores condiciones para una distribución adecuada de la tierra, además de generar nuevas alternativas de acceso a la tierra para los productores agropecuarios que estén interesados en desarrollar proyectos productivos en dicho predios, así como para los campesinos sin tierra.

#### **3.7.2 Ajuste institucionales para el sector rural**

Este programa propone: (1) mejorar la gestión institucional del Incoder; (2) apoyar la ejecución de los planes de desarrollo territorial y (3) apoyar transformaciones institucionales para la reducción de la pobreza en el campo.

Durante este cuatrienio se fortalecerá la capacidad de coordinación y convocatoria del “Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural” y se diseñarán nuevos mecanismos y esquemas de transferencia de propiedad de las tierras, y de construcción, adjudicación y administración de distritos de riego.

Para mejorar la gestión institucional del Incoder y facilitar sus futuras reformas, el Instituto deberá evolucionar hacia una entidad promotora del desarrollo rural, dedicada a la cofinanciación y viabilización de propuestas originadas desde el sector privado que coadyuven al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural. Con este propósito en este PNDAR se tiene previsto una reforma estructural de la institución.



El MADR, en consonancia con las políticas de desarrollo territorial del PND, continuará apoyando la formulación y ejecución de los planes de desarrollo territorial. A través del Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura (CONSA), se articularán los planes de desarrollo departamentales con los lineamientos de la política agropecuaria nacional y se fortalecerá el trabajo de los secretarios técnicos de las cadenas productivas bajo el enfoque de la Apuesta Exportadora.

De otro lado, el Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural apoyará a la Presidencia de la República y al Departamento Nacional de Planeación en las transformaciones institucionales necesarias para reducir los niveles de pobreza en el campo, tal y como lo plantea la *Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad* (MERPD).

### **3.7.3 Mejorar la capacidad de los pequeños campesinos para generar ingresos**

El medio más eficaz para la reducción de la pobreza es aumentar la capacidad de la población rural para generar sus propios ingresos. Para esto, dentro del marco de lo propuesto por la Red de Protección Social, este Gobierno promoverá: (1) el fortalecimiento de los niveles de empresarización de las actividades agropecuarias; (2) la promoción de la agroindustria y el turismo rural y (3) el desarrollo de microfinanzas rurales.

Para el fortalecimiento de los niveles de empresarización de las actividades agropecuarias se implementará el “Programa para el Desarrollo de Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales de Colombia” basado en la experiencia de Pademer, y se implementará la segunda fase del Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas-PAAP.

Con el “Programa para el Desarrollo de Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales de Colombia” se espera beneficiar a 28.800 familias rurales pobres, generando mayores ingresos y empleos. De la misma manera, se espera facilitar el acceso a 2.500 familias rurales a servicios de microcrédito; incentivar a 2.500 jóvenes rurales a participar en el Sistema Financiero Formal, mediante la apertura de cuentas de ahorro; incentivar la apertura y sostenimiento de seguros de vida a 2.500 microempresarios rurales; y fortalecer a 50 cooperativas e instituciones financieras para la atención especializada a familias rurales pobres. Con la segunda fase de PAAP se espera implementar 190 nuevas alianzas que beneficiarán a 17.500 familias y generarán 20.900 nuevos empleos (ver anexo de metas).

Para la promoción de la agroindustria y el turismo rural se continuará ofreciendo la línea de crédito de redescuento finagro para el desarrollo de actividades rurales. En el caso particular de los biocombustibles se creará un Fondo de Capital de Riesgo.

Para imprimirle un mayor dinamismo a la política de microfinanzas, haciendo uso de la amplia red comercial de oficinas y sucursales del Banco Agrario, el MADR continuará adelantando el Programa Especial de Microcrédito para Población Vulnerable, en conjunto con el Fondo Nacional de Garantías, la agencia Presidencial para la Acción Social y el Sena. El programa comenzará con un proyecto piloto a través del cual se financiarán los proyectos productivos de

10.000 desplazados en 10 ciudades del país. Una vez finalizado este piloto, el programa se extenderá al resto de ciudades del país.

Así mismo, a través de la Banca de las Oportunidades, se promoverá el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando la equidad social en el campo, utilizando una red de corresponsales no bancarios, a través de los cuales se podrán ofrecer algunos servicios financieros en lugares apartados en los cuales la operación bancaria a través de sucursales no es posible.

### **3.7.4 Promover esquemas alternativos para la sustitución de cultivos ilícitos**

Este Gobierno promoverá el desarrollo de proyectos productivos que contrarresten la expansión de los cultivos ilícitos. Dicha promoción se hará a través del fomento productivo, la gestión ambiental y el mejoramiento de la presencia institucional en las zonas de intervención.

Se fomentarán alternativas productivas en 88.000 nuevas hectáreas de cultivos lícitos al interior de la frontera agrícola y se apoyarán proyectos productivos sostenibles para las 50 mil familias guardabosques actuales. Lo anterior se hará a través de la cofinanciación de proyectos productivos económica y técnicamente viables. A través de la gestión ambiental, se mantendrán libres de cultivos ilícitos al menos 2.000.000 de hectáreas, se recuperarán al menos 100.000 hectáreas de bosque primario y secundario, y se atenderán cerca de 80.000 familias adicionales a través del Programa de Familias Guardabosques. Finalmente, a través de la organización comunitaria e institucional, se mejorará la presencia y la articulación interinstitucional en las Zonas de Intervención, se estructurará al menos un proyecto de Sena, Dansocial y el Ministerio de Educación Nacional en cada zona. Adicionalmente, se firmarán convenios de cooperación técnica con los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para facilitar la implementación de los instrumentos de política.

### **3.7.5 Programas de promoción social para la población rural**

El alivio de la pobreza rural y el desarrollo de acciones concretas que ayuden a contrarrestar las “Trampas de la pobreza”, son condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida de los pobladores, en especial los más pobres y los que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Para esto es necesario garantizar un sistema de promoción social en las zonas rurales que facilite el acceso a bienes públicos tales como educación, salud, saneamiento básico y seguridad alimentaria, entre otros, siguiendo las estrategias planteadas en el capítulo de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad de este Plan de Desarrollo.

En lo que corresponde a la Política de Desarrollo Rural, en el marco del Programa Para la superación de la Pobreza Extrema-PEP y la Red de Protección Social, se desarrollará: (1) el programa de vivienda de interés social rural y saneamiento básico; (2) la implementación acciones concretas para la seguridad alimentaria y nutricional y (3) la focalización de esfuerzos para atender a la población desplazada y reincorporada.

El programa de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) entregará, por una sola vez, un subsidio en dinero (entre 12 y 18 smmlv) para la construcción en sitio propio, el mejoramiento

o la adquisición de vivienda nueva a personas de los niveles 1 y 2 del Sisbén, a población en condición de desplazamiento, reincorporada a la vida civil, damnificada de desastres naturales o calamidades públicas, beneficiarios de cadenas productivas, de subsidio integral de tierras de Incoder, de Pameder y de Alianzas Productivas y a personas que habiten en zonas de amortiguación de parques naturales y posadas turísticas. Durante este cuatrienio se asignarán recursos para beneficiar a 53.800 familias, de las cuales 10.500 familias corresponden de población en condición de desplazamiento.

La política de agua potable y saneamiento básico para la zona rural está orientada a mejorar la calidad de vida de la población rural mediante el acceso a agua para consumo humano y saneamiento básico. Este objetivo se desarrollará en armonía con el manejo ambiental, garantizando el cumplimiento de las competencias de los niveles regionales y locales y con el apoyo del nivel nacional. Las estrategias para el desarrollo de estos objetivos están contempladas en el capítulo de *Agua Para La Vida*, principalmente en las acciones relacionadas con el impulso de esquemas regionales de prestación de los servicios a través de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico.

Para contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional de la población colombiana, este Gobierno diseñará e implementará el “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”, el cual será concertado con los diferentes actores de los sectores público, privado y sociedad civil, y será desarrollado en el período 2006-2015. También se continuará fortaleciendo y mejorando el Programa Red de Seguridad Alimentaria-RESA. Este programa está dirigido a la población más vulnerable y busca impulsar proyectos productivos para la generación de alimentos para el autoconsumo y aquellos que buscan mejorar las condiciones de habitabilidad. En el programa RESA se prevé involucrar a 1,5 millones de familias campesina y pobres urbanos en condiciones de pobreza.

Para atender a la población rural en condiciones de pobreza y facilitar la integración de la población desplazada y reincorporada a la sociedad y así evitar su migración hacia zonas urbanas, el MADR y la Agencia Presidencial para la Acción Social, focalizarán instrumentos estratégicos con el fin de atender a dichas poblaciones mediante el mejoramiento de la dotación inicial de activos y la generación de nuevas capacidades. De esta manera, 12.800 familias campesinas desplazadas por la violencia recibirán de manera preferencial tierras adquiridas directamente por el Incoder y de la DNE. Además, se entregarán a 1.300 familias de reincorporados, aproximadamente 26.000 hectáreas de la DNE. De igual manera, con los recursos destinados al subsidio de vivienda se espera beneficiar a 7.800 familias desplazadas (ver anexo de metas).

El Programa de Familias en Acción, en el marco del Programa Para la superación de la Pobreza Extrema-PEP, continuará con la entrega de subsidios para nutrición y educación a las familias de nivel 1 del Sisbén, población desplazada y reincorporada. Este programa se desarrollará principalmente en municipios rurales con menos de 100.000 habitantes. La meta para el cuatrienio es atender a 1,5 millones familias, de las cuales 1.200.000 corresponde al nivel 1 del Sisbén, 200.000 a desplazados y 100.000 a otra población, incluyendo a los reinsertados.