ÁLVARO URIBE VÉLEZ

INFORME AL CONGRESO 2010

Libertad y Orden

Presidencia
Secretaría de Prensa
República de Colombia

Álvaro Uribe Vélez
Presidente de la República

Francisco Santos Calderón
Vicepresidente de la República

Bernardo Moreno Villegas
Secretario General

César Mauricio Velásquez O.
Secretario de Prensa

Documento elaborado por
Departamento Nacional de Planeación-DNP-
(Sinergia)

Fotografía
SP - Fotografía

Diseño
SP - Oficina de Publicaciones

Diagramación
Departamento Nacional de Planeación-DNP-
(Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas)

ISBN: 978-958-18-0364-4
PARTE 1 ISBN: 978-958-18-0365-1

Impresión:
Imprenta Nacional
Julio de 2010

www.presidencia.gov.co

TABLA DE CONTENIDO

PARTE 1

PRESENTACIÓN 7

1. INTRODUCCIÓN 13

2. POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA 27
   - 2.1. Hacia la consolidación de la política de defensa y seguridad democrática 32
   - 2.2. Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación 58
   - Anexos 81

3. REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y LA EQUIDAD 89
   - 3.1. Pobreza y población vulnerable 92
   - 3.2. Mercado y relaciones laborales 98
   - 3.3 Inserción de las familias en el sistema de protección social 110
   - 3.4 Banca de las Oportunidades 138
   - 3.5 Ciudades amables 140
   - 3.6 Infraestructura para el desarrollo 167
   - 3.7 Equidad en el campo 191
   - Anexos 200

PARTE 2

4. CRECIMIENTO ALTO Y SOSTENIDO: LA CONDICIONALIDAD PARA UN DESARROLLO CON EQUIDAD 221
- 4.1 Consideraciones macroeconómicas 226
- 4.2 Agenda interna: estrategia de desarrollo productivo 233
- 4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario 297
- Anexos 322

5. UNA GESTIÓN AMBIENTAL Y DEL RIESGO QUE PROMUEVA EL DESARROLLO SOSTENIBLE 337
- 5.1 Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible 339
- 5.2 Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres 352
- Anexos 359

6. UN MEJOR ESTADO AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS 363
- 6.1 Los requisitos del Estado Comunitario 365
- 6.2 Los retos del Estado Comunitario 372
- Anexos 393

7. DIMENSIONES ESPECIALES DEL DESARROLLO 399
- 7.1 Equidad de género 401
- 7.2 Juventud 405
- 7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales 407
- 7.4 Dimensión regional 412
- 7.5 Ciencia, tecnología e innovación 425
- 7.6 Cultura, deporte, recreación, actividad física y tiempo libre y desarrollo 433
- 7.7 El sector de la economía solidaria: modelo alternativo de desarrollo socioeconómico 440
- 7.8 Política exterior y migratoria 445
- Anexos 458

8. PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES 467

EPÍLOGO 482

Honorables congresistas, compatriotas todos:

Hace ocho años, cuando la generosidad de los colombianos me confirió el honor de ocupar el solio de Bolívar, les dije que no veníamos a quejarnos sino a trabajar. Sabemos que nos faltó mucho y que, en nuestra humana condición, cometimos errores, pero lo que puedo asegurar es que cada minuto de cada día trabajamos con infinito amor por Colombia.

En 2002 emprendimos una serie de acciones basadas en unos principios de largo plazo, simples pero profundos, en los que siempre persistimos y creemos haber dejado grabados en el corazón de las mayorías populares, con el fin de jalonar la marcha del país.

Nuestra gestión se basó en la concepción de Estado Comunitario, es decir, un Estado gerencial, que administra lo público con eficiencia, honestidad, austeridad y por resultados; participativo, que tiene en cuenta las demandas de los ciudadanos y les permite participar en la formulación, puesta en marcha, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, y descentralizado, que parte de las necesidades locales sin perjuicio del interés nacional y de la solidaridad regional.

Siempre guiados por la idea de generar confianza, soportada en tres pilares: la seguridad desde la democracia, la confianza al emprendimiento desde la responsabilidad social y la búsqueda de la cohesión social desde las libertades. Estos tres elementos, inseparables, se soportan unos a otros generando un círculo virtuoso. Un marco sostenido en el tiempo de

seguridad y de inversión genera la prosperidad que permite superar la pobreza y construir equidad, que son, a su vez, validadores de la seguridad y de la inversión.

Seguridad Democrática

Nosotros defendemos la seguridad como un valor democrático en sí mismo, como un requisito cardinal para la vigencia real de las libertades y derechos, como una fuente de recursos, como un derecho humano y un bien público al que todos los ciudadanos deben tener acceso en igualdad de condiciones.

El nuestro es un proyecto de seguridad para proteger por igual a los empresarios, a los líderes de los trabajadores, a los amigos de las tesis políticas del Gobierno y a sus más duros opositores. Una seguridad para todos los colombianos, es un proyecto que no excluye la reconciliación; al contrario, la hace viable. No de otra manera se explica la desmovilización de más de cincuenta mil integrantes de los grupos terroristas.

Gracias a la política de Seguridad Democrática logramos, además de importantes avances en la reducción de los delitos de mayor impacto, unos intangibles de gran importancia:

- Recuperamos algo que nunca debimos perder: el monopolio del Estado para combatir a los criminales y el monopolio de la justicia institucional;

- La visibilización de las víctimas y el trabajo por su reparación, que, aunque no puede ser total, es necesaria, porque anula los gérmenes de venganza, permite que se supere el odio y nos anima a la reconciliación;

- La implementación de una política de seguridad regida por la legislación ordinaria, sin un solo recorte a las libertades públicas, sin legislación marcial, sin legislación de Estado de Sitio. Esto es algo que honra a las Fuerzas Armadas y al pueblo colombiano.

Mientras que en muchos países, para obtener el triunfo de los Ejércitos, los gobiernos derrotaron las libertades, en otros, buscando ganar las libertades, los gobiernos allanaron el camino para la victoria del terrorismo. Aquí, los soldados y policías han logrado conducir el terrorismo y la criminalidad a la derrota, y han alcanzado una victoria que es la de la Constitución y la de la profundización de las libertades para cada ciudadano.

En todos los tiempos nuestra Fuerza Pública ha demostrado un gran sentido del honor y de respeto a la Constitución, que nos obliga a no permitir que en nombre de los Derechos Humanos se maltrate su honra, porque son ellas mismas, en tiempo oportuno, las que han tomado las decisiones para sancionar cualquier conducta que atente contra los Derechos Humanos.

Confianza inversionista

Nosotros hemos expresado que la seguridad no es un fin en sí mismo, sino un medio para que las nuevas generaciones de colombianos puedan vivir con prosperidad y en paz. Por eso la política de seguridad la acompañamos del saneamiento macroeconómico, la estabilidad en las reglas de juego y el estímulo a la inversión, para generar confianza inversionista.

Esto es fundamental, porque mientras en muchos países de América Latina se mira con desdén la inversión privada, en lo que llamaríamos una época política de nuevo estatismo, Colombia está firme en el propósito de darle todas las garantías al capital nacional e internacional, con exigencia de responsabilidad social.

Responsabilidad que se traduce en la transparencia en las relaciones entre los inversionistas y el Estado; en el compromiso de solidaridad con la comunidad, más allá de los mínimos legales; en unas relaciones laborales, no de capitalismo salvaje ni de odio de clases, sino fraternas, y en el fomento al capital productivo y no especulativo.

Pero además de la seguridad, de la promoción de la inversión, hemos avanzado en el acceso a mercados, gracias a los tratados de libre comercio y a los acuerdos para evitar la doble tributación y para la promoción de inversiones.

Nuestro compromiso fue lograr crecimiento económico sostenido, que se tradujera en más y mejores oportunidades para todos los colombianos. Crecimiento económico que significara más y mejores empleos.

Cohesión Social

Gracias a los avances en seguridad e inversión, adelantamos una política social estructural y otra asistencialista.

La política estructural se diseñó para lograr en el largo plazo una sociedad justa, sin pobreza y con equidad en la distribución del ingreso. El ejemplo más significativo es la Revolución Educativa permanente, porque genera movilidad social, es la inversión con más alta tasa de retorno y es la herramienta que hace que los hijos de los pobres no estén condenados a ser pobres. Pero con poblaciones altamente vulnerables, como los ancianos, no podemos esperar; entonces establecimos programas asistenciales, fundamentales en una democracia.

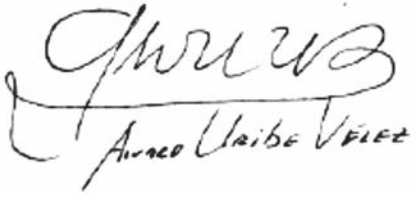
Reformas

En toda esta labor de Gobierno ha sido esencial el compromiso del Congreso de la República, su apoyo para sacar adelante reformas constitucionales y legales muy difíciles, como la reforma a las transferencias, que nos ha permitido fortalecer la descentralización; la reforma a las pensiones, aunque nos faltó gravar las más altas; la reforma administrativa, que nos permitió modificar cuatrocientas sesenta y cuatro entidades del Estado, con unos elementos transversales muy importantes, como la introducción de austeridad, y la eliminación de la politiquería y el clientelismo; la reforma laboral, que nos da la suficiente dosis de flexibilidad para los empresarios e importantes garantías de estabilidad para los trabajadores. Fueron más de doscientas cuarenta leyes y cinco actos legislativos de

iniciativa gubernamental aprobados; pero quedaron pendientes temas importantes como la regla de ahorro de regalías, que presentamos a consideración del nuevo Congreso, para forzar el ahorro sin despojo, y mejorar la redistribución.

Honorables congresistas y compatriotas:

Este balance de los dos periodos de Gobierno (2002 – 2006 y 2006 – 2010), refleja la labor de un gran equipo. Por eso les ruego que cualquier éxito que hayamos tenido, lo ubiquen en el lado de nuestros soldados y policías y en los créditos a mis colaboradores; el heroísmo de los primeros y la abnegación de quienes me han acompañado, lo han hecho posible. Y todas las deficiencias suplico ponerlas en el pasivo de esta carnita y de estos huesitos.



Balance de Gobierno
Colombia 2002 - 2010

Le temps des
OPPORTUNIT
andi
Octubre
Carta

CAPÍTULO 1

Introducción

INTRODUCCIÓN

El Gobierno nacional presenta ante el Honorable Congreso de la República el balance del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: desarrollo para todos, para cuya elaboración se tuvo en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario, ya que en este último se sentaron las bases conceptuales del modelo de desarrollo que ha guiado el actuar del Gobierno en los últimos ocho años. Dadas las condiciones existentes en 2002, dicho modelo partió de la base de la recuperación del Estado de derecho por medio de la seguridad democrática como puente para impulsar el crecimiento económico y la equidad social sin dejar de lado la transparencia y la eficiencia del Estado.

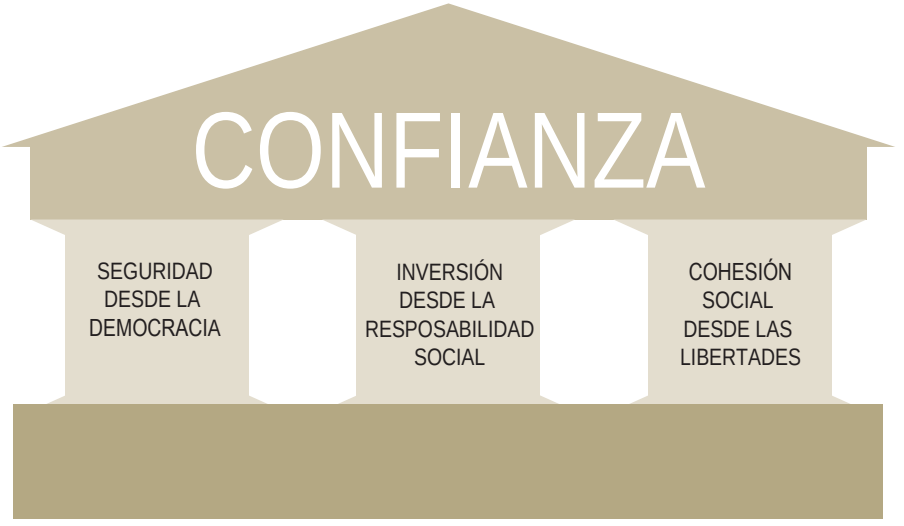
De la mano de la llamada seguridad democrática, las inversiones del sector productivo se reactivan, generando empleo y nuevas oportunidades de inversión y permitiendo una mayor inserción de la economía colombiana en el mercado internacional. Todo esto le permitió a la política exterior dar un salto cualitativo y desarrollar una agenda internacional más ambiciosa y propositiva: para abrir el país a nuevos mercados, para posicionarlo como un polo energético en América Latina y el Caribe, y para compartir la experiencia adquirida en los años más difíciles de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, con naciones hermanas.

Un mayor desarrollo productivo del país, acompañado con una administración pública que haga más eficiente el uso de los recursos públicos, permite que se ofrezcan más y mejores servicios sociales a la población, lo que al final se ha de traducir en una mayor inclusión social y en el desarrollo del Estado Comunitario.

Durante estos ocho años de Gobierno, el sector público ha actuado sobre la base de tres pilares fundamentales: seguridad, inversión y cohesión social, los cuales llevan a la construcción de lo que hemos llamado un Estado Comunitario. El Estado Comunitario se caracteriza por estar al servicio del ciudadano, administrando lo público con eficiencia, honestidad, austeridad y eficacia; es también un Estado descentralizado, en el que la participación es un eje para el diseño y ejecución de sus políticas, lo cual lo aleja de ser un modelo burocrático.

Un Estado en el que la participación ciudadana obliga a mejorar el acceso a la información, a una permanente rendición de cuentas, en el que se obliga a todas las entidades estatales a entregar información oportuna sobre el avance en la ejecución de las políticas, programas y proyectos públicos.

Un Estado en que se busca establecer una relación complementaria entre el sector público y privado, con un sector privado vigoroso y dinámico y un sector público que contribuya a la creación de capital social, que procure reglas ordenadas, que se cumplan para bien del funcionamiento de las empresas y de la economía en su conjunto, y que ofrezca una infraestructura social, económica y de seguridad democrática básica que estimule el desarrollo del país.



La seguridad, uno de los pilares sobre los que se construye este modelo de Estado, debe ser entendida como valor democrático, requisito para la vigencia real de las libertades y derechos, como un derecho humano al que todos los ciudadanos deben tener acceso en igualdad de condiciones.

Una seguridad, para todos los colombianos, es un proyecto que no excluye la reconciliación, sino que, al contrario, la hace viable.

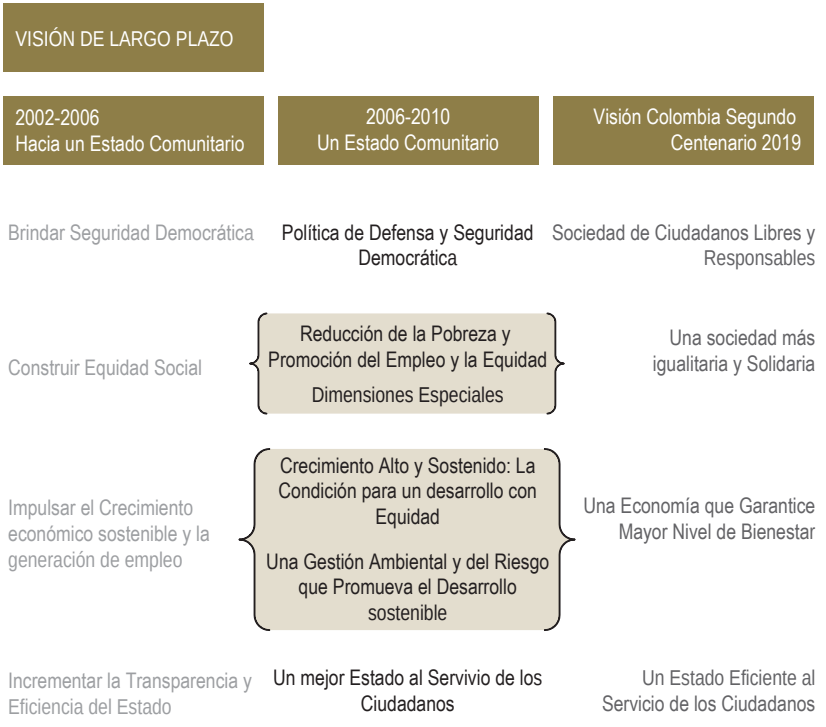
Un segundo pilar es la confianza inversionista, es decir, el saneamiento macroeconómico, la estabilidad en las reglas de juego y el estímulo a la inversión, para generar confianza al emprendimiento y darle todas las garantías al capital privado nacional e internacional, con exigencia de responsabilidad social. Esta responsabilidad se traduce en la transparencia en las relaciones entre los inversionistas y el Estado; en el compromiso de solidaridad con la comunidad, más allá de los requisitos mínimos legales; en unas relaciones laborales solidarias; y en el fomento al capital productivo y no especulativo.

La confianza inversionista implica que exista transparencia en la tributación, en la asignación de contratos, en la solución de disputas, en la aproximación institucional. En este pilar, nuestro compromiso ha sido lograr un crecimiento económico sostenido, que se traduzca en más y mejores oportunidades para todos los colombianos.

El tercer pilar, la cohesión social, busca superar la pobreza y generar oportunidades para todos. Esto es fundamental, porque una democracia que no avance en cohesión social es una democracia en riesgos. La cohesión social es la fuente que garantiza la perdurabilidad democrática.

La cohesión social que hemos desarrollado se basa en la articulación de una política social estructural orientada a lograr una sociedad más justa, que supere la pobreza y que tenga equidad en la distribución del ingreso, y unos programas asistenciales que permitan que los más vulnerables, aquellos que no pueden valerse por sí solos, puedan disfrutar de unas condiciones dignas de vida.

Este modelo de Estado se ha recogido de manera evolutiva en los planes de desarrollo, de los dos períodos de nuestro Gobierno, que a su vez han guardado coherencia con la Visión Colombia 2019, lo que convierte en una realidad el principio de la continuidad de políticas que establece la Ley 152 de 1994.



Si se comparan los ejes estructurales del PND del período 2002-2006 con los del 2006-2010, y estos con los de Visión 2019, se encuentra una gran similitud, pues todos comparten el mismo modelo conceptual. El primer eje del PND 2002-2006, Brindar Seguridad Democrática, parte de la siguiente premisa "Sin seguridad no hay prosperidad, no hay sosiego y puede no haber futuro", que es recogida y desarrollada en la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) presentada en el PND 2006-2010. En la PDSD el eje central es la recuperación de la presencia institucional en el territorio, lo que a su vez coincide con la visión planteada en el plan 2019, cuando establece:

> "En 2019, Colombia habrá consolidado la paz. Se habrán eliminado las organizaciones del narcotráfico, neutralizado el terrorismo, desmovilizado y reincorporado a los alzados en armas y superado la situación de Derechos Humanos. El país estará en capacidad de defender la soberanía y la integridad territorial, así como garantizar la protección de los derechos y libertades ciudadanas".

De manera similar, el segundo eje del PND 2002-2006, Construir Equidad Social, se recoge en el PND 2006-2010 a través de los objetivos Reducción de la Pobreza, Promoción del Empleo y la Equidad y Dimensiones Especiales del Desarrollo. Estos objetivos tienen como eje la sociedad más igualitaria y solidaria de la Visión 2019:

> "A 2019 todas las personas, sin importar sus condiciones específicas, tendrán iguales oportunidades y contarán con los recursos necesarios para construir una vida creativa y productiva, conforme a sus necesidades, capacidades personales e intereses. Se dará prioridad a los grupos de población más vulnerables, para lograr que todas las personas tengan la posibilidad de ejercer sus derechos de manera libre y responsable".

En cuanto al objetivo de Impulsar el Crecimiento Económico del PND 2002-2006, que se consolida en el PND 2006-2010 como Crecimiento Alto y Sostenido: la Condición para un Desarrollo con Equidad, también encuentra su espacio en la Visión 2019, que incluye la sostenibilidad y la protección al medio ambiente como punto fundamental. Este aspecto ambiental es recogido en el PND 2006-2010 a través del objetivo Una Gestión Ambiental y del Riesgo que Promueva el Desarrollo Sostenible:

> "En 2019, Colombia deberá haber alcanzado un patrón de crecimiento consistente con los cambios en el mundo, con pleno empleo de sus recursos productivos y protegiendo el medio ambiente".

Con el cuarto eje, centrado en fortalecer la capacidad del sector público a fin de que este haga un uso más eficiente de los recursos públicos y los pueda orientar hacia los objetivos de seguridad, crecimiento y cohesión social, se logró estructurar el modelo de Gobierno planteado para estos 8 años. Este eje queda recogido en la visión 2019, como:

> "En 2019 el Estado colombiano, en el nivel nacional, estará especializado en el ejercicio de funciones soberanas: justicia, seguridad, relaciones exteriores, intervención económica y manejo social del riesgo. Esto implica la consolidación de la política de descentralización; la eficiencia y la transparencia institucional; el fortalecimiento de los vínculos entre el sector público y privado; y la efectiva participación de los ciudadanos".

La interoperabilidad alcanzada durante estos 8 años de Gobierno entre cada uno de estos ejes ha permitido recuperar la confianza y señalar la importancia con la que los gobiernos venideros deberán considerarlos a fin de seguir avanzando hacia el país que todos deseamos.

El presente informe recoge los resultados alcanzados en cada uno de estos ejes, organizados de acuerdo a la estructura presentada en el PND 2006-2010, identificando a su vez las principales acciones adelantadas por el Gobierno, las cuales fueron determinantes para alcanzar los resultados.

Los progresos del Gobierno hacia estos resultados fueron monitoreados en forma sistemática por el Departamento Nacional de Planeación a través del Sistema de Seguimiento a Metas Gobierno. Para esto se contó con 517 indicadores de seguimiento al PND en el periodo 2002 – 2006 y 647 indicadores en el periodo 2006 – 2010, con los cuales el DNP reportó periódicamente a la Presidencia de la

República y las distintas entidades de Gobierno tanto los avances como los aspectos críticos.

Medido por los indicadores de seguimiento al PND y con corte a 31 de mayo de 2010 el PND alcanzó un avance general de 106,25% sobre sus respectivas metas. El objetivo de Política de defensa y seguridad democrática reportó una avance de 106,24% sobre sus metas; el objetivo de Reducción de la pobreza, y promoción del empleo y la equidad un avance del 97,29%; el objetivo de Crecimiento alto y sostenido reportó un avance del 122,54%; por su parte el objetivo de una Gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible un avance del 97,98%; el objetivo de un Mejor Estado al servicio del ciudadano un avance del 94,35%; y finalmente el objetivo de Dimensiones especiales del desarrollo un avance de 116,20% sobre sus metas.

Sin embargo, y antes de entrar a especificar los logros alcanzados en cada una de las veinticinco estrategias en las que se dividió el PND 2006-2010 –descritas a continuación–, es importante presentar un balance estratégico del estado del país en cada uno de estos ejes, para lo cual se han seleccionado algunos indicadores claros y contundentes, los cuales, si bien se ven afectados por las acciones adelantadas por el Gobierno, su comportamiento final demuestra la dinámica de la sociedad colombiana.

En materia de seguridad, el cambio del país se puede evidenciar, entre otros, a través de cuatro indicadores: homicidios, secuestros, acciones terroristas y desplazamiento, los cuales denotan avances significativos en el objetivo de recuperar el monopolio legítimo de la fuerza y garantizar la seguridad de los ciudadanos. Los homicidios colectivos en el año 2002 ascendieron a 115 casos, que dejaron 680 víctimas, mientras que en 2009, se llegó a una cifra, crítica aún, pero menor: 29 casos, que dejaron 147 víctimas. De la misma forma, las acciones terroristas se han visto reducidas considerablemente en estos 8 años: se pasó de 1.645 en 2002 a 486 en 2009; y el número de secuestros por año pasó de 2.882 en 2002 a 213 en 2009. Indicadores que demuestran el cambio que el país ha logrado tener en materia de seguridad para los ciudadanos, los cuales hoy sufren menos los flagelos de los atentados, homicidios y secuestros, permitiendo que los colombianos recuperen la posibilidad de movilizarse a través del país. Esta movilidad se ha acompañado así mismo de la disminución en la cantidad de desplazados, por año, lo que ha hecho posible que las personas puedan mantener su vida en sus sitios de origen. Estos resultados, en gran parte, se han dado gracias a la continuidad de 8 años de una política orientada a fortalecer a la fuerza pública, tanto en personal, capacidad e inteligencia como en fortalecer su administración. Sin embargo, estas positivas tendencias en materia de seguridad traen consigo otros retos, tales como la atención de la población, la recuperación de las condiciones de desarrollo económico y la prestación de servicios, entre otros, que seguramente se alcanzarán gracias al mayor dinamismo alcanzado en la economía colombiana.

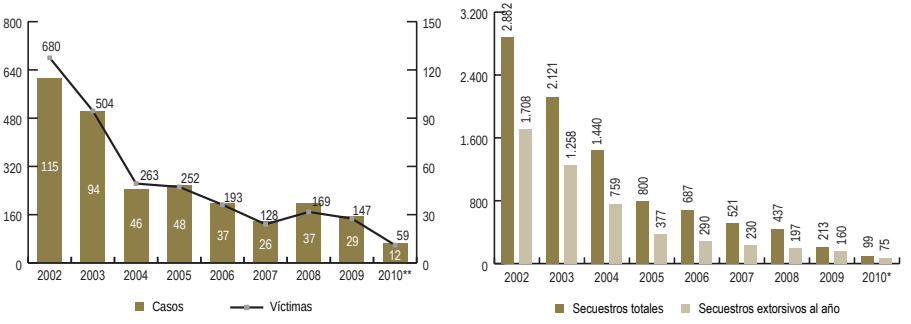
En materia económica, y siguiendo con la tesis según la cual más seguridad genera

mejores condiciones para el desarrollo económico, el país ha presentado unas significativas tasas de crecimiento económico, acompañadas de un aumento del PIB per cápita, el cual pasa de cerca US$2.600 en 2002 a US$5.138 en 2009, lo que ha hecho que el país, con respecto al resto de países, pase de ser catalogado como un país de renta media baja a uno de renta media alta, aspecto que a su vez se acompaña con el aumento de la inversión extranjera directa, la cual pasa de niveles cercanos a los US$2.000 millones por año antes del 2003 a niveles que giran alrededor de los US$9.000 millones por año desde 2005. Esto se suma al aumento de exportaciones, que responde no sólo a la estrategia comercial promovida por el Gobierno, sino a la mayor confianza en producir y comprarle a Colombia, que pasa de niveles inferiores a los US$13.000 millones por año antes del 2003 a cifras que se acercan y superan los US$30.000 millones desde 2007 y una cifra récord en 2008 de US$37.626 millones.

La cohesión social se refleja en la posibilidad de los colombianos de tener empleo, satisfacer las necesidades básicas, acceder a los servicios públicos, a la seguridad social y a la educación, entre otros. Ocho años de consistencia en las políticas sociales

Gráfico 1.1

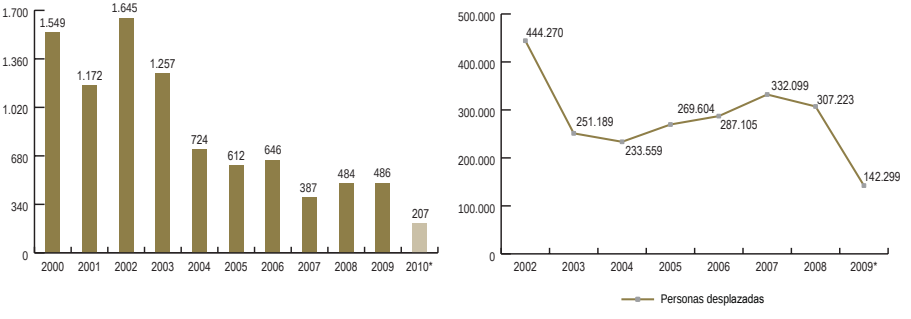
Homicidio colectivo y Evolución secuestros



**Homicidio colectivo: asesinato de cuatro o más civiles, efectuado por un mismo actor o grupo en un mismo lapso.*
***Datos enero - mayo de 2010.*
Fuente: CICRI-DIJIN- Policía Nacional - Fondelibertad - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Gráfico 1.2

Acciones terroristas y Evolución del desplazamiento



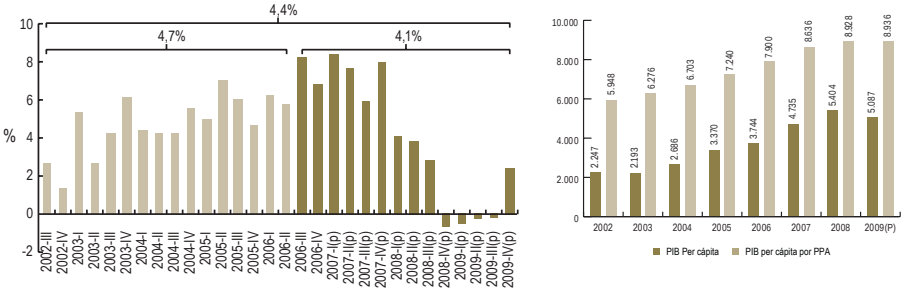
**Datos enero – mayo de 2010.*
***Datos preliminares por año de expulsión. Las series se ajustan retroactivamente debido al desfase entre el evento de desplazamiento y su declaración. Se considera que la consolidación de resultados para un año completo tiene un año de rezago. Fecha de corte: 31 de diciembre de 2009.*
Fuente: Fuente: CICRI DIJIN – Policía Nacional - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno - SIPOD-Acción Social-Registro Único de Población Desplazada (RUPD).

han hecho que la pobreza haya cedido terreno: pasó de 53,7% de la población en 2002 a 45,5% en 2009, porcentaje que si bien sigue siendo preocupante demuestra mejoras importantes en la lucha contra la pobreza. Adicional a lo anterior, se tiene el hecho de que, en 2010, cerca de 44 millones de colombianos cuentan con afiliación a seguridad social en salud, entre los atendidos por el régimen subsidiado, orientado a los de menores ingresos, los del régimen contributivo, y los regímenes especiales. Así mismo, en materia de cobertura educativa, el país ha incrementado su capacidad en todos los niveles y hoy cuenta con una cobertura total en educación básica. Así mismo en educación media pasó de 57% en 2002 a 76% en 2009, permitiendo de esta forma que cada vez más colombianos se puedan educar para el futuro. En cobertura de agua potable (acueducto) a 2010 se estima que 7,78 millones más de colombianos, con respecto al 2002, cuentan con acceso a este servicio, para un total de 42,29 millones[1].

Cada una de las acciones lideradas por el Gobierno para lograr los cambios, evidentes en la mayoría de los casos, se describen en el siguiente informe.

Gráfico 1.3

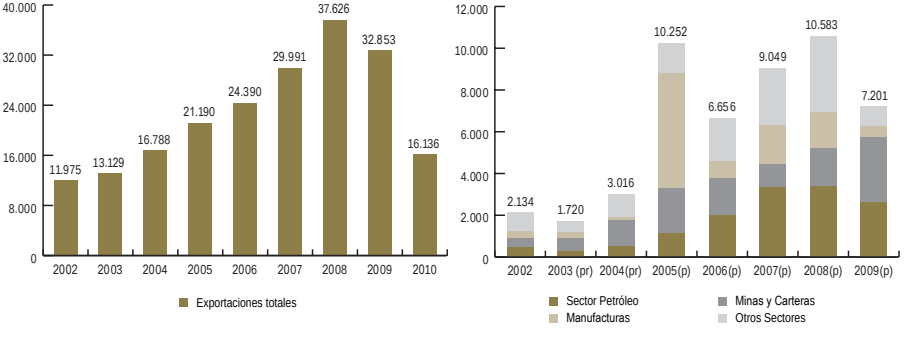
Producto Interno Bruto (variación anual %) y PIB per cápita y PIB per cápita ajustado por Paridad de Poder Adquisitivo (PPA)



** PIB serie precios constantes de 2000, datos preliminares para 2007, 2008 y 2009.*
(p) Preliminar.
Fuente: DANE, Banco de la República, FMI, cálculos DNP con información disponible a mayo de 2010.

Gráfico 1.4

Exportaciones totales anuales 2002-2010 y Flujo de Inversión Extranjera Directa Colombia (US$ millones)



**Dato enero - mayo 2010 Fuente: DANE .*

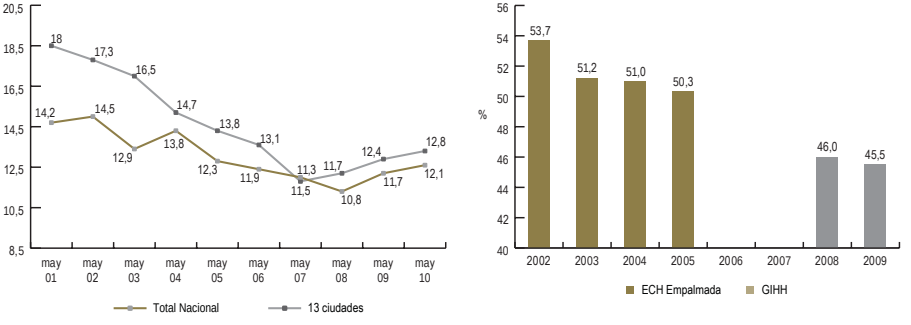
(pr) provisional, (p) preliminar.
**Incluye la inversión extranjera en Colombia sin descontar la colombiana en el exterior. En otros sectores se incluye agricultura, caza y pesca; electricidad, agua y gas; construcción; comercio, restaurantes y hoteles; establecimientos financieros; y servicios comunales. Fuente: Banco de la República.*

1- Datos proyectados DDU - DNP.

El capítulo 2, centrado en la Política de Defensa y Seguridad Democrática, presenta sus dos estrategias básicas: Hacia la Consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática y Desplazamiento Forzado, Derechos Humanos y Reconciliación, mediante las cuales, con el fortalecimiento de las fuerzas militares y policiales, el Gobierno logró reconquistar el monopolio de la fuerza y el territorio, lo cual ha hecho posible que en los municipios se recuperen las instituciones y se atienda debidamente a la población víctima de la violencia, garantizando los derechos humanos y promoviendo la desmovilización y reinserción de los alzados en armas a la vida civil.

Gráfico 1.5

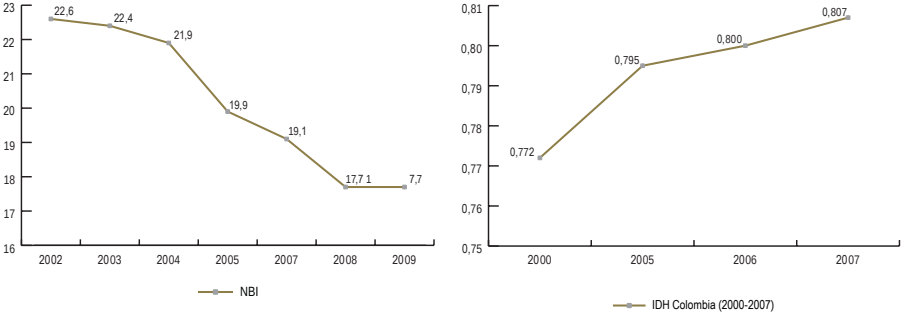
Tasa de desempleo y pobreza medida por ingreso



Fuente: DANE - Cálculos MESEP con base en ECH y GEIH-DANE. - .

Gráfico 1.6

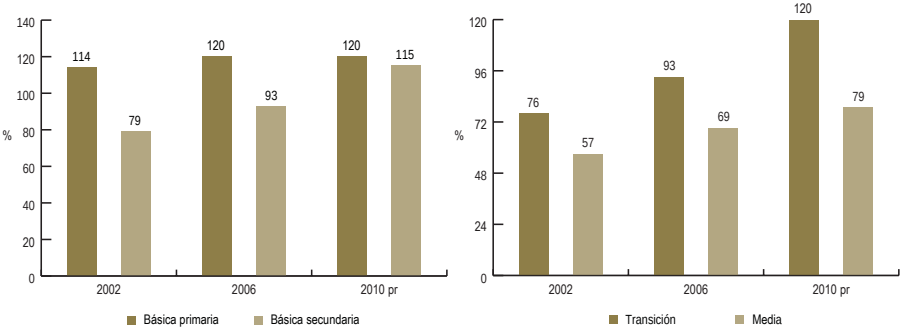
Necesidades Básicas Insatisfechas e Índice de Desarrollo Humano



Fuente: ECH 2002-2005, GEIH 2007-2008. Cálculos DNP- SPSCV.- UNDP, Human Report 2009. Naciones Unidas.

El capítulo 3, Reducción de la Pobreza y Promoción del Empleo y la Equidad, presenta las siete estrategias para que, por medio de la creación de empleo y el mejoramiento en la capacidad para generar ingresos, los colombianos puedan tener acceso a los servicios sociales y disfrutar de unos mejores bienes y servicios públicos. En este capítulo se destacan cómo acciones en generación de empleo, educación y formación, protección social, urbanismo, trasporte público y bancarización, entre otros, se articulan a fin de reducir la pobreza, en el marco de programas como: Familias en Acción, Red Juntos, Banca de Oportunidades, Sistemas Integrados de Transporte y Planes departamentales de Agua, principalmente.

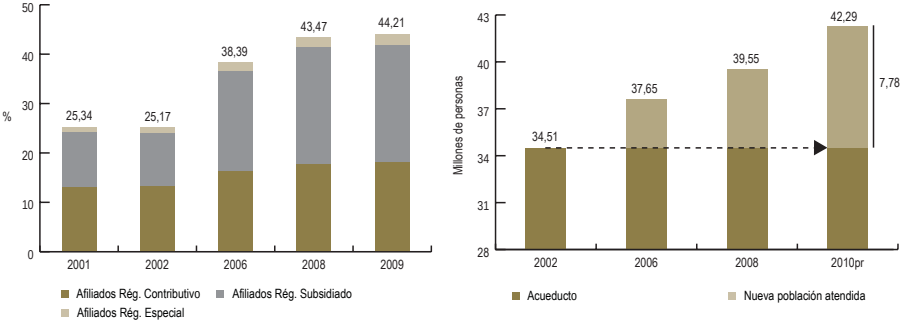
Gráfico 1.7
Cobertura Bruta en Educación Básica y Media por Niveles educativos



Fuente: Ministerio de Educación – Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

El capítulo 4, Crecimiento Alto y Sostenido, presenta sus tres estrategias, que, centradas en ofrecer un ambiente macroeconómico confiable, junto con un reforzamiento estratégico de la capacidad productiva del país en todos los sectores y en particular en el campo, permitan alcanzar sendas de crecimiento económico que nos hagan capaces de aprovechar las ventajas que el comercio internacional y la inversión extranjera pueden traer para Colombia.

Gráfico 1.8
Seguridad Social y Población atendida con acueducto



Fuente: Ministerio de Protección - DNP – Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

En consideración a las fortalezas ambientales del país, así como sus debilidades y vulnerabilidades, el capítulo 5, Una Gestión Ambiental y del Riesgo que Promueva el Desarrollo Sostenible, presenta los resultados alcanzados en sus dos estrategias centrales, una orientada a la preservación y uso sostenible del medio ambiente colombiano y la otra a tomar las medidas que permitan minimizar la vulnerabilidad del país ante eventuales desastres naturales.

El desarrollo buscado por el modelo de desarrollo promovido por el Gobierno requiere de unas instituciones fuertes, acogidas a la ley, altamente eficientes y con vocación al servicio de los ciudadanos. Por esta razón, el capítulo 6, Un Mejor Estado al Servicio de los Ciudadanos, presenta los resultados alcanzados en dos estrategias, la primera orientada a fortalecer el sistema político y descongestionar y apoyar la administración de justicia; y, la segunda, centrada en lograr que las entidades del sector público sean más eficientes y estén orientadas a ofrecer una atención efectiva a los ciudadanos, estrategia en la que se destaca el Programa de Renovación de la Administración Pública.

Complementario a lo anterior, el capítulo 7, Dimensiones Especiales del Desarrollo, presenta los resultados alcanzados en una serie de estrategias que permiten lograr el balance del modelo de desarrollo adoptado, introduciendo ciertas consideraciones poblacionales en género, juventud y grupos étnicos, así como en temas regionales e internacionales y en la relevancia de los sectores de la innovación, ciencia y tecnología, el deporte y la economía solidaria.

Por último, el capítulo 8 presenta un balance sobre el cumplimiento del Plan de Inversiones alcanzado por el Gobierno en el periodo 2006-2010.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 2

Política de defensa y seguridad democrática

En agosto de 2002, Colombia enfrentaba graves condiciones de seguridad que amenazaban la viabilidad de la democracia y vulneraban de manera constante derechos básicos de todos los ciudadanos, como la vida, la libertad y la propiedad individual. En respuesta a tal situación surge la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), que tenía el fin de garantizar las libertades públicas, derrotar a los violentos y recuperar la confianza ciudadana en la acción del Estado.

Sobre la base de que la seguridad es el medio que permite la presencia y funcionamiento de las demás instituciones del Estado, se obtuvieron efectos positivos en el denominado "círculo virtuoso de la seguridad", cumpliéndose la premisa de que a mayor seguridad habrá también mayor confianza en la economía y estabilidad en las instituciones, lo que se constituye en un atractivo para la inversión privada y, por esa vía, en un generador de crecimiento económico y social.

Gracias a las mejores condiciones de seguridad, Colombia se encuentra hoy entre los países de mejor desempeño y perspectivas económicas dentro de la región, bajo unas condiciones macroeconómicas estables, lo que le ha otorgado la confianza de actores económicos nacionales y extranjeros.

En este sentido, la consolidación de la política de seguridad le ha permitido al país elevar los niveles de inversión privada del 9,9% al 22,5% del PIB en el período 2002-2009. Esto tuvo una repercusión muy favorable en el crecimiento económico, que pasó de 1,9% a 6,9% en 2006, y ha mantenido un crecimiento positivo, aún ante el escenario de crisis financiera internacional de 2009, de 0,4%. Este nivel de crecimiento generó, a su vez, un mayor recaudo de impuestos, lo que ha permitido un aumento en la inversión destinada a programas de desarrollo social.

Después de cuatro años, la PDSD requirió un ajuste para adaptarse al nuevo escenario estratégico y para pasar de un objetivo inicial que buscaba el control territorial por parte de la Fuerza Pública a la recuperación social del territorio mediante la acción integral del Estado. En este contexto, a través del Documento Conpes 3460 de 2007, se

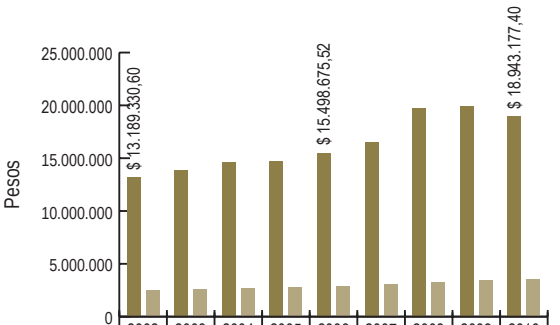
formalizaron los lineamientos básicos de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) y se aprobaron los recursos extraordinarios para su desarrollo. Esta política buscaba responder a los nuevos retos en materia de seguridad, mediante el aumento de pie de fuerza, la inteligencia, la movilidad y el mantenimiento de capacidades estratégicas de la Fuerza Pública. Lo anterior con el objetivo de consolidar y hacer sostenibles los logros alcanzados y la generación de los escenarios necesarios para obtener las condiciones en materia de seguridad deseadas en el territorio nacional.

Se realizó un proceso histórico de fortalecimiento, modernización y actualización permanente de capacidades de la Fuerza Pública para enfrentar con eficacia todas las organizaciones que amenazan la seguridad de los colombianos. Estos procesos estuvieron respaldados por las inversiones extraordinarias que se realizaron en el sector, orientadas a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

El gasto en seguridad y defensa entre 2002 y 2009 se incrementó en 51%, es decir, se pasó de 13,1 billones a 19,8 billones respectivamente (a precios constantes de 2009); para 2010 fue de 18,9 billones (gráfico 2.1).

Gráfico 2.1
Gasto en defensa y seguridad
(Millones de pesos contantes de 2009)

El gasto en defensa y seguridad se incrementó en 51% entre 2002 y 2009.



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
GDS Precios constantes 2009	$13.189	$13.836	$14.598	$14.752	$15.498	$16.534	$19.760	$19.895	$18.943
Pensiones Precios constantes 2009	$2.519	$2.562	$2.657	$2.796	$2.903	$3.082	$3.277	$3.428	$3.549

** Apropiación inicial 2010.*
Sector Central, incluye Policía y excluye descentralizadas y GSED.
Datos de pensiones están incluidos en el GDS.
Fuente: Ministerio de Defensa.

En 2002, gracias a los recursos provenientes de una reforma tributaria, se incluyeron $2,72 billones adicionales, que se asignaron para el desarrollo del denominado Plan de Choque y que permitieron reforzar el número de efectivos militares y policiales y la creación de nuevas unidades operativas, el alistamiento de aeronaves y horas de vuelo, la lucha contra el secuestro, la implementación de programas de pago de recompensas y el acompañamiento a las operaciones de la Fuerza Pública por parte de fiscales y procuradores. Así mismo, se destinaron recursos para el fortalecimiento de los programas de desmovilización individual y de acción integral.

Adicionalmente, gracias al apoyo del Congreso de la República y de diferentes sectores de la sociedad, se logró la aprobación de recursos adicionales para el Sector en el periodo 2007-2011, que ascendieron a $8,11 billones y que permitieron seguir fortaleciendo las capacidades de la Fuerza Pública.

Con el diseño de la PCSD, se realizó un exhaustivo proceso de planeación, depuración y priorización de las diferentes necesidades insatisfechas en el sector Defensa. Fue así como se elaboró el Documento Conpes 3460 de 2007, mediante el cual se formalizaron los lineamientos básicos de la iniciativa y se aprobaron recursos extraordinarios para su desarrollo, mediante un análisis cuidadoso de los requerimientos operacionales demandados para alcanzar los objetivos trazados en cuatro áreas de inversión: movilidad, inteligencia, pie de fuerza y capacidades estratégicas mínimas.

Para funcionamiento fueron destinados $2,53 billones que lograron financiar la incorporación de 36 mil hombres adicionales. Gracias a este incremento, se activaron: 3 brigadas móviles, 3 batallones de infantería, 2 batallones de ingenieros, 4 compañías móviles, 4 compañías antiexplosivos, 20 elementos de combate fluvial, 14 compañías de asalto fluvial, 1 grupo aéreo y 18 estaciones rurales de la Policía Nacional, entre otras.

Por otro lado se destinaron $5,59 billones en inversión, que se encuentran ejecutados en un 97% a mayo de 2010. Con las inversiones se adquirieron helicópteros, aviones y automotores de todo tipo, para dar mayor movilidad, capacidad de reacción y de operación; también se compraron equipos navales y fluviales como lanchas, patrulleras, botes de apoyo fluvial y de combate; y se inició la repotenciación de 4 fragatas y dos submarinos.

Dentro de los resultados más destacados se encuentran la reducción del número de homicidios y secuestros, así como la disminución de ataques terroristas. Igualmente, en la lucha contra el narcotráfico, se redujo el número de hectáreas de coca y se realizaron mayores incautaciones de drogas ilícitas y de bienes del narcotráfico. Los resultados fueron contundentes, la percepción de seguridad en los colombianos mejoró significativamente y, con ella, la confianza inversionista y el progreso social.

La PDSD se dividió en dos estrategias complementarias: la estrategia de Consolidación de la Seguridad Democrática y la de Prevención del Desplazamiento Forzado, Derechos Humanos y Reconciliación. Estas estrategias y las metas recogidas en el documento Visión Colombia 2019 han incidido de manera determinante en la recuperación del orden público, la gobernabilidad y el fomento de la inversión.

Cuadro 2.1
Incorporación de Pie de Fuerza

La consolidación del control estatal del territorio se debe, en parte, al incremento del pie de fuerza y al mantenimiento de las capacidades estratégicas de la Fuerza Pública.

Fuerza	Número de hombres proyectados	Número de hombres incorporados
Ejército Nacional*	14.573	12.842
Armada Nacional	2.416	2.416
Fuerza Aérea	860	860
Policía Nacional	20.000	20.000**
Total	37.849	36.118

Datos consolidados a junio de 2010.
**Se suspendió la creación de una BRIM para financiar el esfuerzo en erradicación manual y proyectos de sanidad.*
*** En 2010 se completó el último contingente de 5.000 hombres.*
Fuente: Ministerio de Defensa.

2.1 Hacia la Consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática

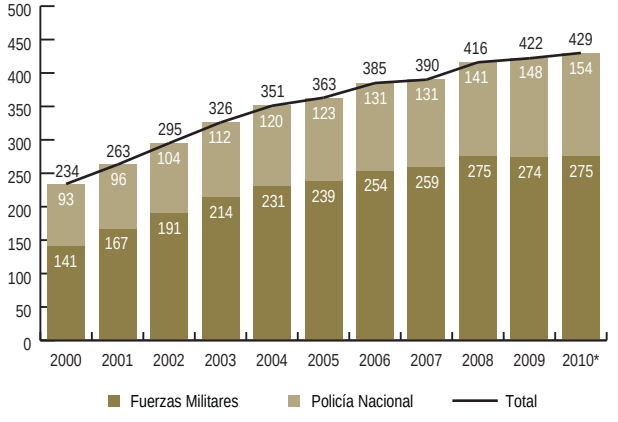
Las acciones tendientes a consolidar la PDSD se han dirigido principalmente a garantizar (i) el control del territorio y la Defensa de la soberanía nacional, (ii) combatir el problema de las drogas y el crimen organizado y (iii) promover una política de seguridad y convivencia ciudadana desde lo local que permita mantener en el nivel más bajo posible los principales indicadores de criminalidad y violencia, y fortalezca la confianza de la ciudadanía en el Estado y la Fuerza Pública.

Control del territorio y defensa de la soberanía nacional

Para lograr la consolidación del control estatal del territorio y la defensa de la soberanía nacional, la PDSD, identificó la necesidad de aumentar el pie de fuerza, que pasó de 295 mil hombres en 2002 a 429 mil en mayo de 2010, aumentando en un 45% y se tiene proyectado vincular 9.520 hombres entre junio y diciembre del presente año, para alcanzar un pie de fuerza de 438 mil hombres. Este incremento, sumado a la adquisición de nuevos equipos, permitió la creación de nuevas unidades en zonas estratégicas para los grupos terroristas.

Gráfico 2.2
Pie de fuerza acumulado
(Miles de uniformados)

El incremento del pie de fuerza y el mantenimiento de sus capacidades estratégicas permitió al Estado avanzar de manera decidida en la recuperación del monopolio de las armas y hacer presencia efectiva y permanente en todo el territorio nacional.



No incluye civiles.
** Dato a 31 de mayo de 2010.*
Fuente: Fuerzas Militares-Policía Nacional.

Desde 2002 hasta 2010 se han activado 334 nuevas unidades del Ejército Nacional, 133 nuevas unidades de la Armada Nacional, 2 nuevas unidades de la Fuerza Aérea y 616 nuevas unidades de la Policía Nacional (gráfico 2.2).

Entre 2002 y 2006 se activaron cerca de 500 pelotones de soldados campesinos que cubrieron 598 municipios. Por su parte, en el marco de la profesionalización de las Fuerzas Militares, se acrecentó el número de soldados profesionales en 46%, mientras el incremento de soldados regulares y bachilleres fue de tan solo 11%.

Como complemento del esfuerzo realizado en el incremento del pie de fuerza, se aumentó la presencia de la Fuerza Pública. En 2002, 168 de 1.099 municipios del país estaban desprovistos de estaciones de Policía; para el 2004, ya la totalidad de los municipios de Colombia contaban con estaciones de Policía en sus cabeceras municipales, logro que

se mantiene a la fecha. Esto le permitió al Estado avanzar de manera decidida en la recuperación del monopolio de las armas y en la vigencia de las instituciones democráticas en todo el territorio nacional.

Desde 2002 hasta la fecha se han creado 19 brigadas móviles, 6 batallones de alta montaña, 13 agrupaciones de Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas, 57 escuadrones móviles de carabineros y 3 grupos Gaula (Grupo de Acción Unificada por la Libertad personal). Las unidades de Infantería de Marina existentes también se fortalecieron: para ampliar sus capacidades. Como por ejemplo, se creó la Octava división del Ejército con sede en Yopal, se activó la Brigada Fluvial de Infantería de Marina No. 3 en Puerto Leguízamo (Putumayo), se activó la Brigada de Selva No. 31 en Mitú, y los batallones del Ejército en La Uribe, Calamar y Mitú, y las estaciones de Policía en La Julia y Piñalito; zonas en las que la Fuerza Pública no hacía presencia en años anteriores.

La creación de estas unidades fue complementada con la dotación de medios de movilidad y apoyo táctico como helicópteros, aviones, buques tipo nodriza y plataformas de inteligencia, lo cual permitió una mayor sostenibilidad de las operaciones militares de control y defensa territorial.

Complementario a la creación de unidades, el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de información del sector Defensa han permitido cambiar hacia una mejor administración de la información en sus procesos financieros, administrativos, logísticos y estratégicos. Dentro de los sistemas más relevantes se encuentran: el SILOG, Sinergia Logística en el Sector Defensa; Visión empresarial-BSC; el SIATH, Sistema Integrado de Administración de Talento Humano; Sistema de Derechos Humanos; DECOM, Sistema de Decomisados; SICOE, Sistema de Información de Comando Ejército; SMPOM, Sistema de Medición de Parámetros Oceanográficos y de Meteorología Marina; SIIO, Sistema de Integrado de Información Operacional; SIEDCO, Sistema de Información Estadística Delincuencial, Contravencional y Actividad Operativa de la Policía Nacional; y SIAEM, Sistema de Información de Armas, Explosivos y Municiones.

En la línea de la profesionalización, las Fuerzas Militares diseñaron el Sistema Educativo de las Fuerzas Armadas (SEFA), el cual busca (1) mantener una Fuerza Pública legítima, moderna y eficaz que cuente con la confianza y el apoyo de la población y (2) preparar a todo el personal con los más altos estándares académicos en las áreas requeridas por la Fuerza Pública pensando en el postconflicto. En este contexto, 567 miembros de las Fuerzas Armadas se encuentran realizando especializaciones, 142 cursan maestrías y 1 doctorado; 21 oficiales están estudiando en el exterior por convenios con becas Colfuturo; 550 suboficiales han alcanzado título tecnológico y 3.910 soldados profesionales y 3.635 soldados regulares y campesinos recibieron título de bachiller.

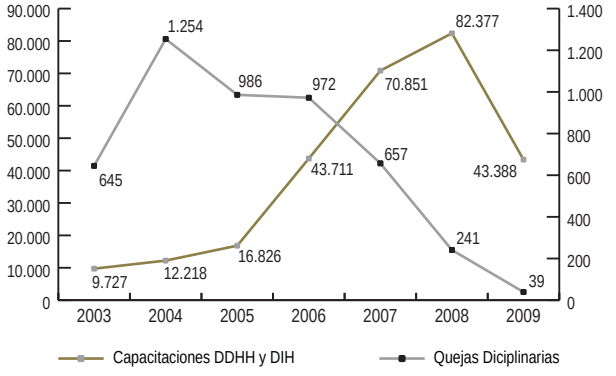
También en el marco de la profesionalización de la Fuerza Pública, en 2008 se lanzó la Política Integral de Derechos Humanos (DDHH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH) como lineamiento general y articulador del esfuerzo, las experiencias y los avances del sector en el tema. Tras su lanzamiento, la instrucción, la disciplina, la defensa, la atención y la cooperación definen las acciones que en materia de DDHH y DIH adelanta la Fuerza Pública en Colombia, reuniendo los esfuerzos realizados en esta materia por cada una de las fuerzas militares y policiales, así como por el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y el Comando General de las Fuerzas Militares. Esta política define una visión en torno a tres propósitos: la sincronización del sistema de enseñanza de DDHH y DIH; la adecuación de los métodos de instrucción aplicados en estas áreas; y la integración

de las capacidades de la Fuerza Pública para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones.

Como resultados de esta política se observa la disminución del número de quejas disciplinarias de Derechos Humanos a lo largo de estos últimos ocho años, a pesar del aumento del pie de fuerza en el mismo lapso, también han aumentado las capacitaciones de la Fuerza Pública en DDHH y DIH (Gráfico 2.3).

Gráfico 2.3

Quejas disciplinarias frente al número de capacitaciones en DDHH y DIH



** Dato a enero-julio de 2009.*
Fuente: Procuraduría General de la Nación – Comando de las Fuerzas Militares

Si bien se ha realizado un esfuerzo importante en la profesionalización del pie de fuerza, y han disminuido el número de quejas disciplinarias por violaciones a los DDHH y DIH, los miembros de la Fuerza Pública no han contado con una estructura institucional que les permita acceder a la protección mínima de un abogado defensor que represente sus intereses en las múltiples acciones a las que están sujetos por la naturaleza propia de su oficio y el contexto en el que se desarrolla. El número de militares y policías que se encuentran presos asciende a más de 3 mil hombres. Con el objetivo de protegerlos jurídicamente se desarrollado una serie de iniciativas como la Fundación Justicia, Derecho y Dignidad, una entidad sin ánimo de lucro, que con el aporte del sector privado se orienta a garantizar la seguridad jurídica, la defensa eficaz y el derecho al debido proceso de los miembros de la Fuerza Pública.

Adicionalmente, la Justicia Penal Militar se encuentra en un proceso de modernización pasando del sistema convencional al Sistema Penal Oral Acusatorio, que tendrá beneficios en descongestión, eficiencia y cobertura.

Otro elemento fundamental en el control del territorio ha sido mantener el esfuerzo de contención en las zonas de frontera y otras áreas de valor estratégico, además de recuperar, al mismo tiempo, la seguridad y el territorio por parte de las instituciones del Estado.

Es así como, en la fase de consolidación del territorio, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional se articularon con las demás instituciones del Estado para hacer posible un escenario en el que la seguridad territorial garantizara la prevalencia del orden jurídico-constitucional y que permitiera el funcionamiento de las instituciones. Teniendo en cuenta lo anterior, se creó el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) de la Presidencia de

la República, a través del cual se replicaría en el nivel local y regional el esfuerzo de coordinación interagencial que involucra en forma directa 15 instituciones del Estado.

Posteriormente, esta iniciativa derivó en el Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT), el cual es un espacio de planeación conjunta entre autoridades civiles, militares y de policía del Estado colombiano que se propone recuperar y consolidar, en zonas críticas y marginales, las condiciones de protección social, de desarrollo institucional y reactivación económica, que fortalezcan el avance del Estado social de derecho en zonas de alta vulnerabilidad y de una histórica deficiencia institucional.

El PNCT es el proceso coordinado y progresivo a través del cual se articulan los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permitan el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el ejercicio de los derechos ciudadanos y las condiciones para su desarrollo humano[1].

Hasta el momento los logros alcanzados incluyen la focalización y atención de 100 municipios del país, de 2.475 veredas, así como la estructuración de 14 Centros de Coordinación Regionales con participación local, de los cuales actualmente están activos 8. Adicionalmente, se han atendido más de 2.500 proyectos de gestión y nueva inversión realizados en las siguientes líneas estratégicas de trabajo: atención humanitaria de emergencias, justicia y seguridad, desarrollo social, desarrollo económico, gobernabilidad, ordenamiento territorial y derechos de propiedad.

En el marco de la PNCT, a diciembre de 2009 se han identificado más de 1,4 billones gestionados mediante inversión directa por parte de entidades, convocatorias nacionales, alianzas público-privadas y responsabilidad social empresarial, principalmente.

Finalmente, con el fin de consolidar la presencia institucional y atender a la población víctima del desplazamiento forzado y a otras víctimas de la violencia que habitan regiones con presencia de cultivos ilícitos, o donde ha habido tomas violentas por parte de grupos armados al margen de la ley, desde 2005 a la fecha, a través de los programas Reconstrucción de Municipios, Obras para la Paz, Vías para la Paz y Gestión Comunitaria, se han realizado 1.814 obras de infraestructura social y la reconstrucción de 7.869 viviendas, en los 32 departamentos del país. En conjunto las mejores condiciones de seguridad seguidas del esfuerzo y la coordinación han permitido reactivar el desarrollo económico y social en esas regiones.

También se debe destacar la conformación de 571 instancias de participación y control social: veedurías ciudadanas, equipos promotores de sostenibilidad y comités de administración de la obra (acumulado 2006-2009), la creación de 41 empresas comunitarias de servicios públicos y el fortalecimiento de 8 de estas empresas (2006-2009), 100 iniciativas productivas creadas o formuladas en torno a las obras (2006-2009), 46 iniciativas de responsabilidad social en torno a proyectos de infraestructura (2006-2009), dotación de 966 obras ejecutadas por los programas Gestión Comunitaria (2002-2006) y Obras para la Paz (2006-2009), con una inversión de $10.052 millones.

Por otro lado se creó la Jefatura de Operaciones Especiales Conjuntas (JOEC) como una instancia para centralizar las fortalezas en inteligencia de la Fuerza Pública y realizar operaciones de alto impacto estratégico como la operación Jaque y la operación Fénix, donde fue abatido el terrorista alias Raúl Reyes, uno de los principales cabecillas de las FARC.

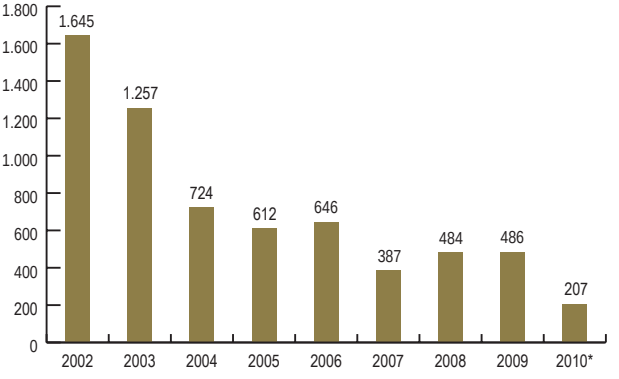
1- Documento oficial "Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT). Páginas 6 y 9. Febrero de 2010.

Adicionalmente, en el marco del programa de cooperación que brinda la ciudadanía a la Fuerza Pública, se trabajó con el fin de garantizar la seguridad de los cooperantes, mejorar la calidad de la información recogida y agilizar el proceso de verificación en las diferentes unidades de la Fuerza Pública. A través del Programa Redes (REDES Eje Seguro en el Eje Cafetero y REDES Llano Seguro en los Llanos Orientales), se implementó un sistema que articula a los habitantes de determinada región con la Fuerza Pública, asegura la capacidad de respuesta rápida y eficaz por parte de la misma, estimulando la confianza de los ciudadanos e impidiendo que los grupos armados al margen de la ley (GAML) retornen a estas zonas del país.

Como resultado del incremento de la presencia de la Fuerza Pública, de las mejoras en materia de movilidad y comunicaciones, del perfeccionamiento de las capacidades técnicas, de la profundización de las operaciones conjuntas y coordinadas, y de la doctrina de acción integral de la Fuerza Pública en todo el territorio nacional, se generó una tendencia decreciente en los indicadores de criminalidad y de alto impacto más importantes para el país.

Gráfico 2.4
Atentados terroristas
(Casos)

Entre 2002 y 2009, el número de atentados terroristas disminuyó 70,45%, incluyendo los artefactos que fueron desactivados.



**Datos a 31 de mayo de 2010.*
Fuente: CICRI DIJIN – Policía Nacional - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Entre los principales resultados se encuentran:

- Las acciones terroristas perpetradas por los grupos armados al margen de la ley (GAML) han disminuido en un 70,45%, al pasar de 1.645 atentados terroristas registrados en 2002 a 486 en el 2009 (gráfico 2.4).

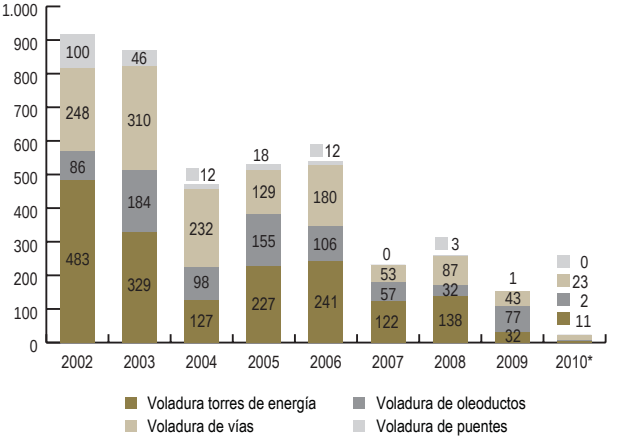
- Los atentados terroristas contra la infraestructura productiva de país reportaron una reducción de 83,31% entre 2002 y 2009 al pasar de 917 a 153 atentados. La principal reducción se presentó en el número de voladuras de puentes y de vías, las cuales, debido a la geografía del país, afectan significativamente la movilidad de alimentos, bienes y servicios a diferentes zonas. Estos hechos pasaron de 731 casos en 2002 a 44 casos presentados en 2009, es decir se redujeron 97,86%. Por otra parte las voladuras a torres de energía también disminuyeron en 93,37%: pasaron de 483 casos a 32 en el mismo lapso (gráfico 2.5).

- Disminuyó significativamente el hurto de hidrocarburos pasando de 7.270 barriles diarios hurtados en el 2002 a 130 en mayo del presente año (gráfico 2.6). De la misma manera, el contrabando de hidrocarburos registró una reducción de 69,3% en febrero de 2010 con respecto a la cifra registrada en agosto de 2002; esta reducción estuvo acompañada por un redireccionamiento de la estrategia contra el contrabando, que propició la implementación de esquemas especiales de precios, grupos de control, fortalecimiento judicial y programas de reconversión sociolaborales.

- Las diferentes organizaciones de narcotraficantes, terroristas y criminales han sido duramente golpeadas y se encuentran seriamente debilitadas. Esta situación ha sido posible gracias a la consolidación del control del territorio, al fortalecimiento, uso intensivo y estratégico de las capacidades de inteligencia y al incremento de las operaciones conjuntas y coordinadas basadas en la especialidad de cada fuerza.

Gráfico 2.5
Atentados contra infraestructura
(Casos)

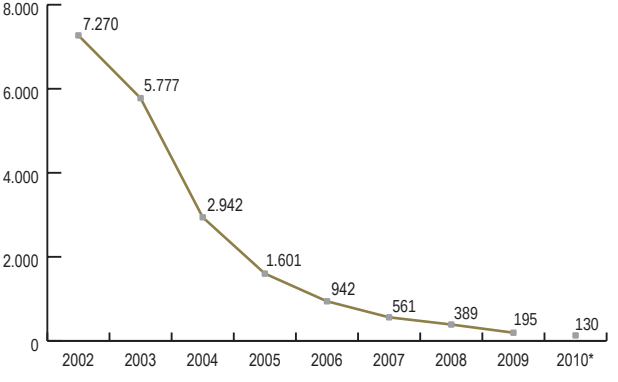
Garantizar la seguridad de la infraestructura física del país es una prioridad para el Gobierno y un incentivo para la inversión.



Datos a 31 de mayo de 2010.
Fuente: ISA, Ecopetrol, Cicri Dijin - Policía Nacional.

Gráfico 2. 6
Hurto de combustibles refinados
(Barriles diario promedio)

La disminución en el hurto de combustible debilita una de las más importantes fuentes de financiación de los grupos al margen de la ley.

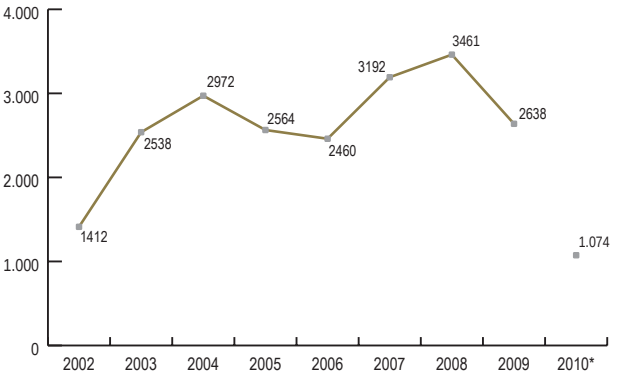


Datos a mayo 2010.
Fuente: Ecopetrol.

- Los avances en la desarticulación de los GAML han dado como resultados que, en el marco de la Ley de Justicia y Paz, se hayan desmovilizado colectivamente entre 2003 y 2006 un total de 31.671 miembros de la Autodefensas Unidas Ilegales (AUI), entre 2005 y 2008, 101 miembros de las FARC y 38 miembros del Ejército Revolucionario Guevarista (ERG). En cuanto a las desmovilizaciones individuales, desde el 2002 hasta 2010 se han desmovilizado 22.311 personas[2] (gráfico 2.7). La experiencia ha demostrado que la desmovilización masiva debilita y desestabiliza a una organización, afecta considerablemente su capacidad de comando y control y contribuye al proceso de consolidación de la seguridad democrática. De 1.022 guerrilleros de las FARC desmovilizados en 2002, se pasó a 2.128 desmovilizados en el 2009 y, en el caso del ELN, las cifras pasaron de 285 en 2002 a 492 en el 2009.

Gráfico 2.7
Desmovilizados individuales
(Personas)

Entre 2002 y 2010 se han desmovilizado 22.311 personas.



**Dato a 31 de mayo de 2010.*
Fuente: Programa para la Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) - Sistema Seguimiento a Metas de Gobierno.

2- Incluye desmovilizaciones de miembros de las FARC, ELN, AUI y disidencias.

Entre los resultados, se suman la desmovilización, captura o baja de varios de los mandos medios más importantes de las FARC, entre ellos alias JJ, Hugo Sandoval, El Negro Acacio, Martín Caballero, Martín Sombra, Karina, Jurga Jurga, El Paisa, Felipe Rincón, Santiago, Mariana Páez, y Gaitán, muchos de ellos figuras míticas dentro de este GAML.

Dentro de los antecedentes del proceso de acercamiento entre el Gobierno y los GAML, con el fin de realizar procesos de negociación con condiciones claras como la disminución de la violencia, la cesación de las hostilidades y el abandono del terrorismo, se destacan las siguientes acciones adelantadas por el Gobierno a través de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz:

- Proceso de Paz con las Autodefensas Unidas de Colombia

En diciembre de 2002 se designó una Comisión Exploratoria de Paz, con la tarea de realizar contactos con los grupos de autodefensas que habían declarado públicamente un cese de hostilidades y expresado la voluntad de iniciar acercamientos para adelantar un proceso de paz. En 2003 se iniciaron diálogos con los grupos de autodefensas en 4 mesas de diálogo paralelas. A partir de los compromisos establecidos en la fase exploratoria, los grupos de autodefensas dejaron en manos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar 69 menores, en junio de 2003.

En Tierralta (Córdoba), el Alto Comisionado para la Paz, los miembros de la Comisión Exploratoria y los delegados de la Iglesia Católica se reunieron con los representantes de las Autodefensas Unidas de Colombia y suscribieron el "Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la paz de Colombia".

En enero de 2004, el Gobierno colombiano y la Organización de Estados Americanos (OEA) firmaron un convenio que puso en marcha la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la OEA. Este hecho, articulado con la puesta en marcha de una mesa de diálogo unificada, ayudó a generar el proceso que llevó a la firma del "Acuerdo de Fátima", en mayo de 2004.

A partir de estos dos acuerdos (Ralito y Fátima), el Gobierno inició un proceso nunca antes adelantado en tales magnitudes en Colombia, lo que implicó el diseño e implementación de una metodología interinstitucional que permitió la identificación plena de todos los desmovilizados, que en un lapso de 3 años entregaron sus armas y decidieron tomar el camino de la legalidad.

- Proceso de diálogo Gobierno nacional-ELN

En agosto de 2006 el Gobierno nacional presentó a este grupo guerrillero una propuesta basada en el compromiso de un cese de hostilidades, la cual fue resultado de los avances de la fase formal exploratoria y de un previo acuerdo con el ELN.

Dentro de este proceso de diálogo se adelantaron ocho rondas entre diciembre de 2005 y noviembre de 2007, tiempo durante el cual se elaboró conjuntamente entre el Gobierno y el ELN el documento "Acuerdo Base". En diciembre de 2007 el Gobierno nacional publicó dicho texto reiterando su disposición de suscribirlo, bajo la condición de que el ELN renunciara a la práctica del secuestro y de la violencia. A pesar de que no se logró materializar el acuerdo en un proceso de paz con el ELN, el Gobierno nacional continúa en la búsqueda y está abierto a posibles acercamientos con este grupo.

- Iniciativas del Gobierno nacional para alcanzar un acuerdo humanitario con las FARC

El Gobierno nacional ha realizado diversas propuestas y esfuerzos para alcanzar un acuerdo humanitario con las FARC, con el fin de lograr el regreso a la libertad de todos los secuestrados, siendo los hechos más relevantes los descritos a continuación:

En el año 2003 el Gobierno Colombiano hace pública la autorización a la Iglesia Católica para adelantar una Misión Facilitadora y en el primer semestre de 2004 se le autoriza para iniciar contactos con las FARC en Brasil. Durante el mismo periodo se da inicio a encuentros de facilitadores europeos con las FARC (Suiza y Francia).

En el 2005, el Gobierno Nacional, a través del Alto Comisionado para la Paz, ratifica la conformación de una Comisión Facilitadora Internacional conformada por España, Francia y Suiza. En diciembre del mismo año, el Gobierno acepta la propuesta "Sistema de Seguridad para un encuentro Humanitario en la Cordillera Central" presentada por dicha Comisión.

Adicionalmente el Gobierno creó un fondo de cien millones de dólares, para estimular la desmovilización de los integrantes de las FARC que tuvieran personas secuestradas en su poder y los liberaran; esto hizo posible, entre otros resultados, la fuga del guerrillero Wilson Bueno Largo, con el ex representante a la cámara Óscar Tulio Lizcano. Igualmente, el Gobierno nacional brindó todas las garantías solicitadas por el grupo guerrillero a través del Grupo de Colombianos y Colombianas por la Paz, para las liberaciones unilaterales de Consuelo de Perdomo, Clara Rojas, Gloria Polanco, Jorge Gechem, Luis Eladio Pérez y Orlando Beltrán, que tuvieron lugar entre los meses de enero y febrero del 2008.

Para inicios del 2009, el Gobierno nacional adelantó las gestiones necesarias con el Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR-, con el Gobierno de Brasil a través de su Embajada en Colombia (encargados de brindar los medios logísticos para la liberación) y con la senadora Piedad Córdoba, para conformar la operación humanitaria que daría como resultado la liberación de los miembros de la Policía Nacional: el patrullero Alexis Torres Zapata, el patrullero Juan Fernando Galicia Uribe, el agente Walter José Lozano Guarnizo; y del Ejército Nacional, el soldado William

Giovanni Domínguez Castro; el ex gobernador del Meta, Alan Jara Urzola, y el ex diputado del Valle, Sigifredo López, entre los días 1 y 5 de febrero.

Las diferentes fórmulas que ha buscado el Gobierno nacional desde 2002 demuestran su interés en lograr un acuerdo humanitario con las FARC que conlleve a la liberación de todos los secuestrados. En este sentido, mantiene las puertas abiertas al diálogo bajo la condición de una muestra verdadera de voluntad por parte de los alzados en armas.

- Gestores de Paz

El Gobierno nacional, a través del Decreto 614 del 27 de febrero de 2009, definió a los Gestores de Paz como las personas que a juicio del Gobierno pueden contribuir a propiciar acuerdos humanitarios, liberar secuestrados en poder de grupos armados organizados al margen de la ley y contribuir efectivamente a la aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

En consecuencia de lo anterior y conforme lo prevé el artículo 6 del Decreto en mención, el Gobierno nacional nombró como Gestores de Paz a Elda Nellys Mosquera García, a Raúl Agudelo Medina y a Danis Daniel Sierra Martínez. Cabe destacar que, en virtud de la actividad como Gestor de Paz, no se modifica la situación jurídica de la persona, ni se interrumpe el tiempo de cumplimiento de la medida de aseguramiento, ni de la pena.

Otros propósitos de los Gestores de Paz son propiciar desmovilizaciones y adelantar actividades para prevenir el reclutamiento ilícito. Desde su designación, los Gestores de Paz han participado en foros, entrevistas a medios de comunicación y visitas a centros penitenciarios bajo la asesoría y acompañamiento de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

A pesar de los esfuerzos de la fuerza pública por respetar los DDHH y el DIH en la recuperación de espacios que habían sido tomados por las organizaciones ilegales responsables de crímenes atroces, masacres y violencia contra la sociedad civil y población vulnerable, se debe reconocer que, incentivados por el espejismo del dinero fácil del narcotráfico y las Bacrim, un grupo de integrantes de las FFMM colombianas incurrió en conductas homicidas contra ciudadanos que nada tenían que ver en el conflicto que nos aqueja.

Ante este comportamiento se tomaron medidas para su prevención e investigación, se expidieron una serie de directivas y medidas orientadas a la creación de una Comisión Transitoria para analizar las circunstancias operacionales en las que ocurrieron los hechos denunciados. Entre otras medidas se encuentran la instrucción, doctrina, inteligencia, operaciones, control administrativo y disciplinario, planeación, responsabilidad del mando, cooperación con autoridades judiciales y atención a

quejas de la población. Lo anterior, articulado con la Política Integral de DDHH y DIH, busca fortalecer las políticas del Ministerio de Defensa Nacional y del Comando General de las Fuerzas Militares en materia de respeto y protección de estos derechos en el desarrollo de las operaciones militares a nivel táctico, operacional y estratégico.

Combate contra el problema de las drogas ilícitas y otras formas de crimen organizado

En materia de lucha contra las drogas ilícitas, los esfuerzos del Gobierno han permitido elevar drásticamente los costos de funcionamiento y supervivencia del narcotráfico atacando todos los frentes de la cadena del negocio, rompiendo y desestabilizando el sistema del narcotráfico, aumentando sus costos y riesgos, reduciendo sus ganancias, limitando y dificultando sus diferentes actividades.

El esfuerzo ha tenido un enfoque especial orientado a atacar los eslabones que generan mayor valor agregado al negocio, con el fin de desestimular el ingreso o mantenimiento del negocio.

En materia de lucha contra otras formas de crimen organizado, los esfuerzos del Gobierno han permitido desarticular organizaciones criminales emergentes al desmonte del paramilitarismo. Es así como entre 2002 y 2006, gracias a la información del DAS, se ha logrado judicializar un total de 222 organizaciones criminales dedicadas al terrorismo y al tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos. Para el período 2006-2010, el DAS contribuyó al desmantelamiento de las infraestructuras de apoyo de las organizaciones terroristas, a la incautación de material logístico y de guerra y a la captura de los miembros de esas infraestructuras de apoyo. Lo anterior se tradujo en el desmonte de 32 organizaciones terroristas nuevas.

A partir de 2007 se empezaron a contabilizar las capturas contra miembros de las bandas criminales (Bacrim), que hoy en día suman 8.144 capturados y 1.083 abatidos, además de la incautación de 7.245 armas de fuego. Al finalizar el año 2006, se tenían identificadas 21 bandas criminales y, para diciembre de 2009, el número había caído a 6. En la misma línea de desmontar estructuras criminales, el DAS logró desde 2002 a 2006 la judicialización de 22 organizaciones dedicadas al tráfico de migrantes y desde ese mismo año a junio de 2010 el desmantelamiento de 16 organizaciones adicionales.

El mayor control del territorio unido a unas mejores capacidades de la Fuerza Pública permitió robustecer la lucha contra el narcotráfico. Durante estos dos períodos de gobierno, se implementó una política de control a la producción y tráfico de drogas ilícitas, que, bajo un enfoque de cadena, orientó sus acciones a disminuir el área de cultivo, destruir infraestructura de procesamiento, el tráfico y su comercialización.

Es así como, a través del Plan Colombia entre 2002 y 2010, aproximadamente un 71% de los recursos de cooperación provenientes de Estados Unidos han sido destinados al esfuerzo militar y de seguridad.

Esto corresponde a US$4.04 mil millones para un período de 9 años. Esta ayuda se ha dirigido principalmente al fortalecimiento de movilidad aérea, el fortalecimiento de programas de interdicción (terrestre, aérea, marítima y fluvial) y aspersión. Adicionalmente la ayuda también ha beneficiado el entrenamiento y sostenimiento de unidades militares, la protección de la infraestructura petrolera y el fortalecimiento de las telecomunicaciones y la inteligencia.

En el marco de la cooperación internacional, se llevó a cabo la negociación de un nuevo acuerdo de Colombia y Estados Unidos, el cual busca profundizar y fortalecer la cooperación bilateral para combatir el narcotráfico y el terrorismo utilizando como base los tratados y acuerdos vigentes entre los dos países. Este acuerdo en ningún caso contempla la construcción o establecimiento de bases militares de los Estados Unidos en territorio colombiano. El Gobierno de Colombia, de manera autónoma y soberana, autorizará un mayor acceso a personal y equipo militar de los Estados Unidos a algunas instalaciones militares colombianas. En todos los casos y en todo momento, el comando y control de todas las bases militares con presencia de personal y equipo estadounidense será responsabilidad absoluta y exclusiva del oficial militar colombiano a cargo de dicha base.

En desarrollo de este acuerdo puede haber aumentos temporales de presencia de personal y equipo militar estadounidense; sin embargo, en un mismo momento, no podrá haber más de 800 militares y 600 contratistas. Así mismo, el tipo de equipos y especialidad del personal estadounidense dependerá del tipo de misión y el objetivo deseado. En todos los casos, tanto el equipo como el personal que ingrese y permanezca en territorio colombiano tendrán que ser previamente autorizados por las autoridades de Colombia.

Entre los beneficios para Colombia al firmar este acuerdo se encuentran el acceso a equipo de tecnología de punta y personal especializado en el manejo de este equipo para potenciar las capacidades de monitoreo, detección e interdicción contra el narcotráfico y el terrorismo; recibir más información de inteligencia de mejor calidad y de manera más oportuna para incrementar la efectividad de las operaciones contra el narcotráfico y el terrorismo, y, adicionalmente, la realización de mejoras a las instalaciones y construcción de nuevas instalaciones en las bases donde haya un mayor acceso al personal estadounidense. Al término del acuerdo, todas estas mejoras y nuevas instalaciones pasarían a ser propiedad del Estado colombiano.

Articulado con lo anterior, entre otros temas de cooperación internacional se encuentran la participación multilateral en la MINUSTAH, en tareas de observación y vigilancia en la nación caribeña de Haití, con patrullajes conjuntos con efectivos de Brasil, Jordania, India, Nepal, Canadá, Francia y China, y realizando charlas de policía comunitaria y operativos relacionados con la prevención del secuestro y la lucha contra el narcotráfico. Así mismo, se desarrollaron las comisiones binacionales

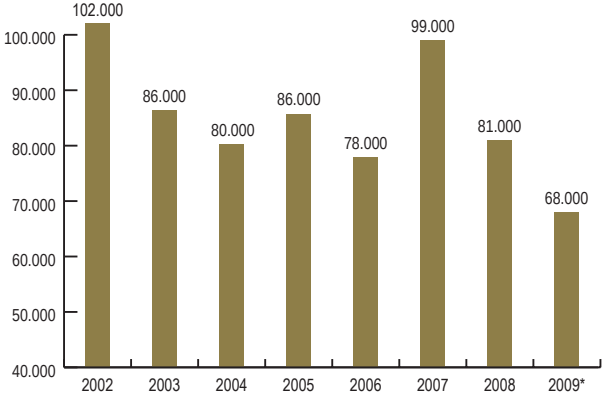
fronterizas Combifron (Panamá, República Dominicana, Perú y Ecuador) y se participó en las cumbres de Unasur para fortalecer las iniciativas de cooperación regional en la lucha de delitos de alcance trasnacional y en Mercosur, donde se logró incluir a las FARC y el ELN como terroristas. Además, es necesario mencionar la invitación de la OTAN para contribuir al esfuerzo de reconstrucción de Afganistán y los acuerdos de cooperación en temas de defensa con Guatemala, Brasil y México.

Este tipo de cooperaciones han generado importantes resultados en materia de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Es así como en los últimos ocho años se han reducido 33,3% las hectáreas de cultivos ilícitos y se llegó a la cifra más baja de los últimos 12 años, según el informe de la Oficina de las Naciones contra la Droga y el Delito (Unodc) (gráfico 2.8).

Las áreas de cultivo se han transformado pasando de grandes extensiones concentradas en zonas específicas del país a pequeños cultivos atomizados y distribuidos de manera indiscriminada en diferentes zonas. Esta situación es consecuencia de dos acciones complementarias: la aspersión y la erradicación manual de cultivos ilícitos.

Gráfico 2.8
Cultivos ilícitos de coca
(Hectáreas)

Entre 2002 y 2009, el número de hectáreas sembradas con cultivos ilícitos de coca se redujo 33,3%.



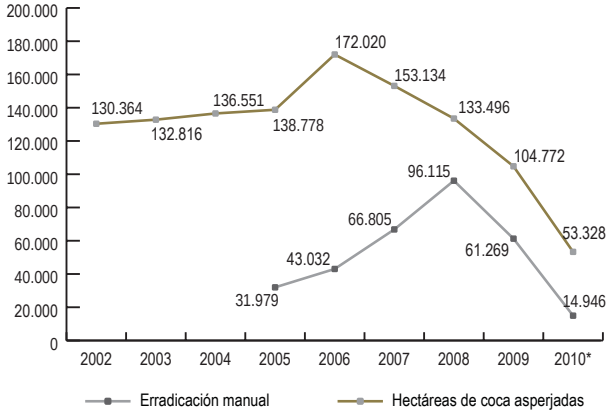
** Datos preliminares*
31 de diciembre de 2009.
Fuente: Sistema Nacional de Monitoreo (SIMCI), apoyado por UNODC.

Desde 2002 a la fecha se asperjaron 1.155.259 hectáreas de cultivos ilícitos. Sin embargo a partir de 2007, obedeciendo a la reducción del presupuesto para esta actividad, que estaba financiada en gran parte con recursos del Plan Colombia, y al cambio de estrategia en la siembra (que pasó de grandes extensiones cultivadas a pequeñas y camufladas entre otros cultivos, aspecto que redujo la eficacia de la aspersión), se dio un cambio en la política nacional de control de cultivos ilícitos. En este contexto, se redujeron las hectáreas asperjadas (gráfico 2.9).

Por su parte, en materia de erradicación forzosa de cultivos ilícitos, el Gobierno implementó una estrategia de erradicación manual de cultivos a través de Grupos Móviles de Erradicación (GME) con el apoyo de la Policía, el Ejército y la Armada Nacional. Como resultados de esta intervención, entre 2005 y mayo de 2010 se han erradicado manualmente 314.146 hectáreas de cultivos de coca, amapola y marihuana en 419 municipios de 30 departamentos del país. Los GME han jugado un papel fundamental para combatir el problema de la producción ilícita de narcóticos y otras sustancias psicoactivas, pues han buscado liberar de plantaciones ilegales las zonas de economía campesina y de los parques o reservas naturales (gráfico 2.9).

Gráfico 2.9
Erradicación manual forzosa y aspersión aérea
(Hectáreas)

El número de hectáreas de cultivos ilícitos erradicadas manualmente entre 2005 y mayo de 2010 asciende a 314.146 hectáreas.



**Datos a mayo 31 de 2010.*
Fuente: CICRI-DIJIN - Policía Nacional - Grupos Móviles de Erradicación - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

De manera complementaria, se fortalecieron las estrategias de erradicación voluntaria a través de la implementación del Programa de Desarrollo Alternativo, cuyos objetivos son (1) consolidar el proceso de erradicación de cultivos ilícitos y prevenir su expansión a partir del compromiso de no siembra ni resiembra por parte de las comunidades vinculadas, (2) brindar alternativas estables de ingresos, empleo y valorización patrimonial a las familias afectadas por cultivos ilícitos, (3) promover procesos de desarrollo institucional y legitimidad del Estado, y (4) apoyar el fortalecimiento del capital social estimulando la organización, participación y control comunitario, a fin de establecer las bases para el desarrollo sostenible en áreas libres de ilícitos[3].

Algunos de los principales logros son la atención con incentivo económico condicionado y acompañamiento técnico-ambiental y social en el marco del Programa Familias Guardabosques a 114.320 familias entre 2003 y mayo de 2010 por un valor de $723.866

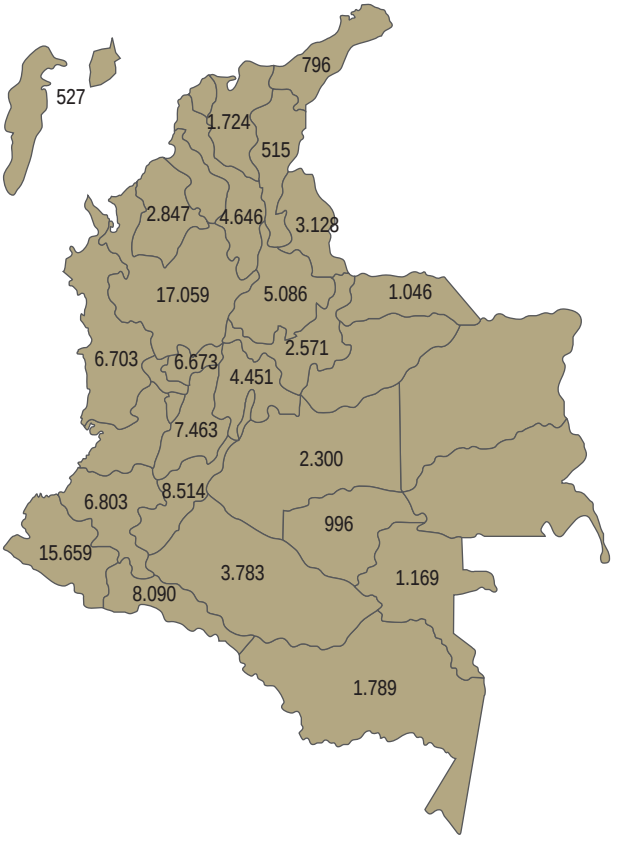
3- Documento Conpes 3218 de 2003.

millones (mapa 2.1). Se espera llegar a 125.320 familias para el mes de agosto de 2010. De acuerdo con el Sistema de Seguimiento y Evaluación que realiza la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), los beneficiarios del Programa Familias Guardabosques han adquirido 67.000 hectáreas de tierra entre 2003 y 2009, las cuales se mantienen libres de cultivos ilícitos. Así mismo, este programa ha promovido la creación y el fortalecimiento de las organizaciones productivas, ya que el porcentaje de familias con al menos uno de sus integrantes vinculado a organizaciones productivas pasó de 26% antes de la existencia del programa a 73,5% después del inicio del mismo.

En la misma línea, el Gobierno trabajó para involucrar a comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras en procesos de desarrollo alternativo en el marco del respeto por sus tradiciones, buscando el fortalecimiento de la gobernabilidad en sus territorios. En este sentido se destaca que mediante el programa Familias Guardabosques se han beneficiado 19.455 familias, con estas características, con una inversión de $145.093 millones en 22 municipios con mayoría de población afrocolombiana, y se adelanta el proyecto Seaflowers Keepers en las islas de San

Mapa 2.1
Programa Familias Guardabosques
(Familias)

Entre 2003 y 2010, más de 114 mil familias han sido beneficiarias del Programa Familias Guardabosques Productivas.



*Datos a abril 30 de 2010.
Fuente: Acción Social – Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno

Andrés, Providencia y Santa Catalina, consideradas una ruta estratégica hacia Centroamérica y Norteamérica para la distribución ilegal de drogas. Así mismo, se han beneficiado 5.915 familias afrocolombianas con proyectos productivos por más de $52.204 millones.

También, en materia de desarrollo alternativo, se han apoyado líneas productivas como cacao, café, caucho, palma y forestales, así como otras líneas como apicultura, turismo de naturaleza, proyectos silvopastoriles, artesanías, piscicultura y caña panelera. Entre 2002 y mayo de 2010 se beneficiaron 43.658 familias y se establecieron 94.084 hectáreas con proyectos productivos (gráfico 2.10).

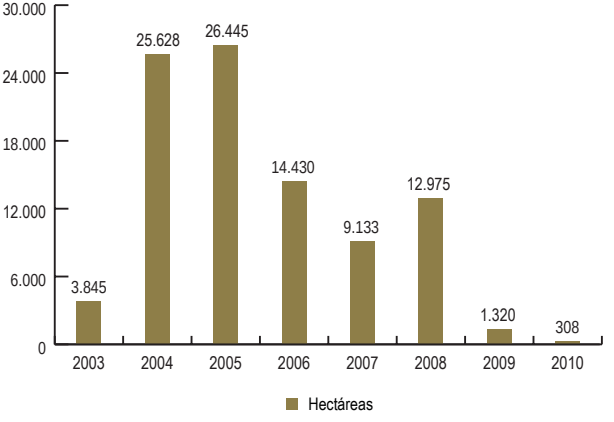
Los resultados en materia de lucha contra las drogas ilícitas son igualmente importantes, no obstante se reconoce que el país tiene todavía un largo y sostenido camino por recorrer.

Así mismo, y gracias a los esfuerzos del Gobierno nacional en la lucha contra las drogas ilícitas, se redujo la producción de cocaína pasando de 680 toneladas métricas en 2004 a 410 toneladas métricas en 2009 (gráfico 2.11). Es preciso anotar que la determinación del potencial de producción

Gráfico 2.10

Hectáreas con proyectos productivos

Entre 2003 y mayo de 2010 se establecieron 94.084 hectáreas con proyectos productivos en el marco del programa de Desarrollo Alternativo.



**Dato a mayo 31 de 2010.*
Fuente: Acción Social - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

de cocaína tiene principalmente dos fuentes de información. La primera es calculada por el Gobierno de los Estados Unidos y la segunda por el Gobierno de Colombia a partir de la iniciativa del proyecto SIMCI de UNODC y la DNE. El estimativo de la cifra colombiana inició en 2004, mediante la ejecución de investigaciones anuales encaminadas, entre otros aspectos, a la determinación del potencial de producción hoja de coca y sus derivados en ocho regiones y el estimativo nacional.

El World Drug Report (2009) de los Estados Unidos estimó una producción de cocaína en Colombia para 2002 y 2003 de 580 y 550 toneladas métricas, respectivamente. Sin embargo, por la diferencia entre las metodologías, las cifras de las dos fuentes no son comparables para analizar la serie en el período 2002-2009.

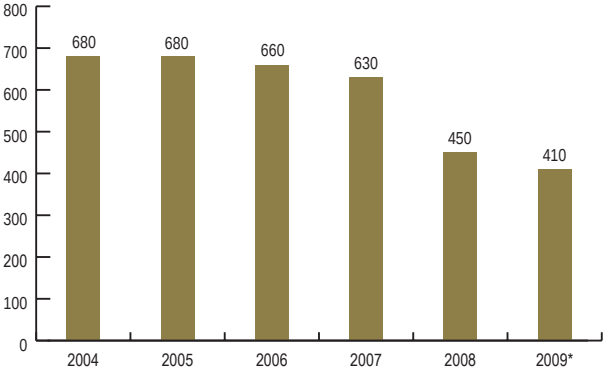
La ubicación y destrucción de laboratorios de procesamiento ha sido una de las estrategias más empleadas; desde 2002 se han destruido cerca de 19.866 laboratorios utilizados para el procesamiento de sustancias ilícitas y se ha fortalecido el proceso de desarticulación de redes e incautaciones de bienes y finanzas del narcotráfico.

Igualmente, han sido capturados o dados de baja varios de los cabecillas más buscados del narcotráfico, entre ellos alias Don Diego (jefe del Cartel del Norte del Valle y una de las cinco personas más buscadas por el FBI) y todos sus lugartenientes. Otros cabecillas neutralizados fueron Los Mellizos (uno capturado y otro dado de baja) y alias Don Mario, responsables de buena parte del negocio del narcotráfico y de la organización de bandas criminales (Bacrim) que pretendían heredar el poder de los desmovilizados grupos paramilitares y que afectaban la seguridad de los colombianos en diferentes regiones del país.

El narcotráfico es uno de los delitos de impacto estratégico hacia el cual el DAS ha orientado la producción de información de inteligencia. Para el período 2002-2006, el DAS logró judicializar 260 organizaciones y finalizó 76 investigaciones judiciales conducentes a la extinción de dominio. Para el período 2006 junio de 2010, el DAS ha logrado el

Gráfico 2.11
Producción de cocaína pura
(Toneladas métricas)

La reducción en la producción de cocaína entre 2004 y 2009 ha sido del 40% al pasar de 680 toneladas métricas en 2004 a 410 toneladas métricas en 2009.



** Datos preliminares*
31 de diciembre de 2009.
Fuente: Sistema Nacional de Monitoreo (SIMCI), apoyado por UNODC.

desmantelamiento[4] de 32 organizaciones de narcotráfico y de lavado de activos.

Entre el período agosto de 2002 y mayo de 2010, el Gobierno nacional recibió un total de 1.602 solicitudes de extradición, de las cuales fueron aprobadas 1.118, y 1.106 personas han sido efectivamente extraditadas: 957 por narcotráfico, 105 por lavado de activos, 13 por homicidio, 10 por tráfico de migrantes, 5 por secuestro y 16 por otros delitos (gráfico 2.12).

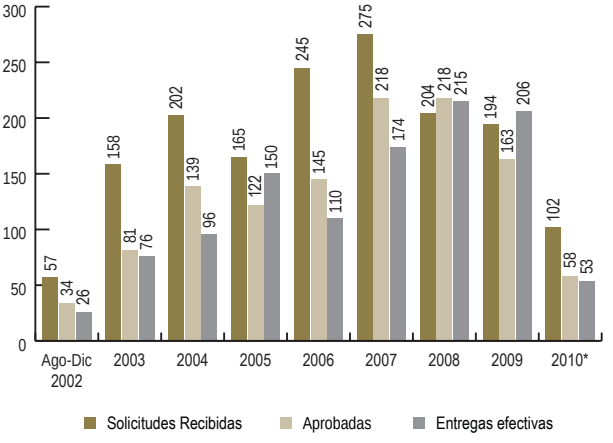
Por su parte, en la lucha contra el eslabón del transporte y movilización de drogas ilícitas, desde 2002 a 2010 se incautaron[5] e inmovilizaron[6] 466 aeronaves, 6.182 automotores, 2.879 embarcaciones, y se incautaron 44 semi-sumergibles (cuadro 2.2).

Gráfico 2.12

Extradiciones

(Solicitudes recibidas, aprobadas y entregas efectivas)

Entre agosto de 2002 y abril de 2010, se extraditó un total de 1.103 personas, de las cuales 956 fueron por el delito de narcotráfico.



** Datos a 31 de mayo de 2010.*
** Cifras preliminares.*
Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia.

Cuadro 2.2

Inmovilizaciones e Incautaciones al Narcotráfico

(Embarcaciones, aeronaves y automotores)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2002-2010* Total
Embarcaciones	339	261	398	195	158	396	436	459	237	2.879
Aeronaves	31	13	19	2	16	20	55	210	100	466
Automotores	875	579	1.250	473	881	592	624	644	264	6.182

**Datos a 31 de mayo de 2010.*

4- El desmantelamiento va más allá de la judicialización, ya que concentra las actividades de inteligencia a neutralizar el accionar de un grupo organizado al margen de la ley, deteniendo y diezmando su jerarquía, e imposibilitando la ejecución de sus actos delictivos, además de dificultar los procesos administrativos, financieros y logísticos representados en la organización y distribución de sus integrantes y sus fuentes de financiamiento, armamento, vehículos, infraestructura física, medios técnicos y tecnológicos.

5- Incautación: toma de posesión por parte de una autoridad, de los bienes relacionados con actividades ilícitas.

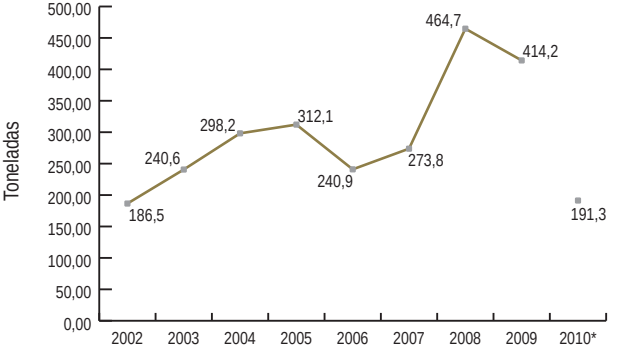
6- Inmovilizaron: medida administrativa preventiva, ejecutada por parte de una autoridad competente, cuando durante la práctica de una inspección, se presenta sospecha sobre la legalidad de un bien.

Articulado con lo anterior y con el ánimo de dificultar la producción y comercialización de la droga, entre 2002 y 2010 se inmovilizaron e incautaron 18.109 galones de insumos líquidos y 50.838 toneladas de insumos sólidos para el procesamiento de la droga. Adicionalmente se incautaron 5,3 toneladas de heroína, 1.359 toneladas de marihuana y 1.258,1 toneladas de cocaína. Vale la pena resaltar que en 2009 se incrementaron las incautaciones de marihuana en 133% y de cocaína en 113% con relación a 2002 (gráfico 2.13).

Otro de los logros importantes del Gobierno fue volver más expedito el proceso de extinción de dominio sobre los bienes de los narcotraficantes y mejorar el control y uso final de estos bienes. Es así como, durante el período de 2002 a 2006, se extinguió el dominio en 428 casos y se entregaron 3.055 bienes muebles e inmuebles a la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) a diciembre de 2006, se había inventariado la totalidad de los bienes incautados y el 70% de los incautados en años anteriores a partir de la promulgación de la ley de extinción de dominio.

Gráfico 2.13
Incautación de cocaína, heroína y marihuana
(Toneladas)

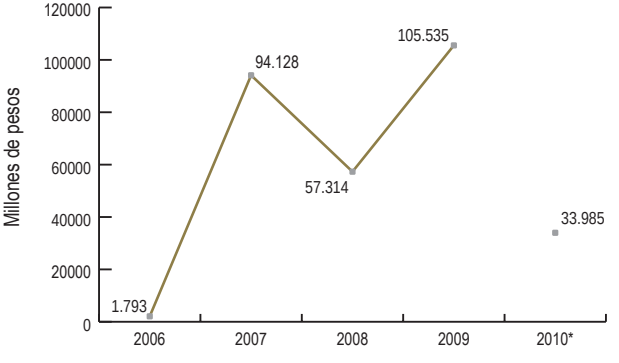
En 2008 y 2009 se incrementaron significativamente las incautaciones de cocaína y marihuana.



*Dato a 31 de mayo de 2010.
Fuente: CICRI-DIJIN - Policía Nacional y CGFM.

Gráfico 2.14
Recaudo por venta de bienes con extinción de dominio
(Millones de pesos)

El recaudo obtenido por la venta de bienes con extinción de dominio se dispara en 2007 por el mecanismo de venta masiva definido por el Consejo Nacional de Estupefacientes para ese año.



*Dato a junio 16 de 2010.
Fuente: DNE - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Entre 2006 y 2010, la DNE se enfocó en promover el recaudo parcial[7] de los recursos generados por la venta de bienes inmuebles con extinción de dominio; estos recursos tienen la virtud de distribuirse en proyectos de rehabilitación, inversión social y lucha contra el crimen organizado. A 16 de junio de 2010, el monto por la venta de bienes con extinción de dominio asciende a más de 310.000 millones de pesos. De estos recursos, la DNE ha obtenido un recaudo de 293.043 millones de pesos constantes 2009 (gráfico 2.14). El Gobierno proyecta recaudar a final de 2010 un total de 123.362 millones de pesos por venta de bienes con extinción.

Al mismo tiempo que se llevaron a cabo estas acciones, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) ha ayudado a combatir el problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado, a través de la detección y prevención del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo, así como el apoyo a las autoridades con competencia en extinción del derecho de dominio. Para ello, la UIAF tiene, como parte de sus objetivos y en cumplimiento de su mandato legal, la centralización de datos, la sistematización de datos y el análisis de información[8]. Esto permite conocer en detalle los flujos de dinero y las estructuras de las organizaciones criminales, y aplicar la extinción de dominio sobre la totalidad de los recursos utilizados o extraídos de la extorsión y el secuestro.

El objetivo es integrar plenamente la inteligencia financiera con los operativos en contra de las organizaciones terroristas y de narcotráfico; por ello, la UIAF recibe de los diferentes sectores de la economía reportes de operación sospechosa, de transacciones en efectivo, cambiarias y notariales, a través de 7.489 entidades reportantes registradas (cuadro 2.3).

7- De acuerdo con el artículo 17 del Decreto 1170 de 2008.

8- De acuerdo con el artículo 3º de la Ley 526 de 1999, la Unidad tiene como objetivo primordial prevenir y detectar posibles operaciones asociadas a los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo, y, para lograrlo, la UIAF centraliza, sistematiza y analiza información que proviene de sectores legales de la economía, obligados normativamente a reportar información, así como la que es suministrada voluntariamente por los ciudadanos.

Cuadro 2.3

Informes de Inteligencia Financiera entregados por la UIAF a las autoridades competentes*

(Los Informes de Inteligencia que elabora la UIAF, son entregados sin que medie solicitud alguna por parte de las autoridades de policía judicial **)

Año/Período	Autoridades competentes							Personas relacionadas en los informes			
	Fiscalía	Policía(2)	DAS	UIF(3)	Otras(4)	Total informes	%	Personas	Empresas	Total	%
2000	8		3		2	13	1%	292	30	322	1%
2001	15	1			1	17	1%	1.229	124	1.353	3%
2002	36		8		1	45	2%	2.628	300	2.928	6%
2003	66	3	2	2	2	75	4%	1.128	551	1.679	3%
2004	71	3	24			98	5%	1.218	82	1.300	3%
2005	54	24	14	1		93	5%	965	242	1.207	2%
2006-07-06	39	31	11	2		83	4%	1.160	170	1.330	3%
(A)Subtotal hasta julio 6 de 2006	289	62	62	5	6	424	22%	8.620	1.499	10.119	20%
(%)Sobre total de informes	68%	15%	15%	1%	1%	100%					
07/07/2006(1)	23	11	7	2		43	2%	548	173	721	1%
2007	163	34	11	5		213	11%	23.833	458	24.291	47%
2008	466		2	4		472	25%	7.584	1.004	8.588	17%
2009	760			1		761	40%	6.835	895	7.730	15%
(B)Subtotal desde julio 7 de 2006	1.412	45	20	12	-	1.489	78%	38.800	2.530	41.330	80%
(%)Sobre total de informes	95%	3%	1%	1%	0%	100%					
(C)Total informes entregados(A+B)	1.701	107	82	17	6	1.913	100%	47.420	4.029	51.449	100%

**En todos los Informes de Inteligencia Financiera, la UIAF advierte que son meramente indicativos para la gestión que decidan adelantar las autoridades a las cuales se les hace entrega los mismos.*

*** En los Informes de Inteligencia Financiera que elabora y entrega a las autoridades competentes, la UIAF analiza la información de los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS), pero no divulga las entidades reportantes de estos mismos, al tenor de lo establecido en el artículo 5 del Decreto 1497 de 2002, la Ley 526 de 1999 y los artículos 102 a 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.*

Información a 31 de diciembre de 2009

(1) Fecha a partir de la cual se posesionó la actual administración de la UIAF.

(2) DIJIN y Antinarcóticos de la Policía Nacional.

(3) Unidades de Inteligencia Financiera de otros países, con las cuales la UIAF tiene convenios.

(4) FF.MM., Ministerio de la Defensa, Procuraduría y US Customs Service USA.

Como último aspecto relacionado con la cadena del narcotráfico, se trabajó en reducir la demanda de drogas ilícitas. Por iniciativa del Consejo Nacional de Estupefacientes, se realizó una encuesta en casi 30 mil hogares, la más grande que se ha realizado en América Latina hasta la fecha, la cual arrojó como resultado que Colombia se ha convertido en un país de consumo intermedio a nivel mundial, situación que afecta principalmente a los jóvenes entre los 18 y 24 años de edad.

Para combatir este flagelo, desde 2008 se han impulsado campañas de tipo preventivo como "La mata que mata", y recientemente se formuló el proyecto "Estrategia de información, educación y comunicación frente al consumo de drogas: Colombia territorio libre de drogas", para fortalecer la política nacional de reducción del consumo, implementada por los Ministerios del Interior y de Justicia, de Protección Social, la DNE y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia.

Seguridad y convivencia ciudadana

Gracias a la priorización del gasto en defensa, al aumento del pie de fuerza y a los esfuerzos en modernización, profesionalización, inteligencia, capacidad operacional y trabajo conjunto, durante la fase de consolidación de la política de seguridad democrática, se mantuvo la iniciativa estratégica de luchar contra toda acción que pusiera en amenaza la seguridad de los ciudadanos y, a través de la estrategia de seguridad y convivencia, desde lo local se ha logrado detener el crecimiento de la criminalidad, lo que ha generado un aumento considerable en el libre ejercicio de los derechos y las garantías fundamentales.

La política de seguridad democrática ha hecho posible un mejor contexto para la protección de los derechos humanos y de las libertades políticas, las cuales fueron objeto de especial protección, y para el restablecimiento de espacios de participación ciudadana y de las condiciones para que los 350 alcaldes que en 2002 gobernaban a distancia hoy puedan hacerlo desde sus municipios. Igualmente, el impacto de la política se puede medir en la reducción en los indicadores de violencia como el número de homicidios de alcaldes y ex alcaldes, el cual se redujo en 67%, el de concejales y sindicalistas, que disminuyó en un 87%, y el de periodistas, que descendió en un 90% entre el 2002 y el 2009 (cuadro 2.4).

Cuadro 2.4
Homicidio de miembros de grupos vulnerables
(Casos)

Víctimas	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variación % 2002-2009
Alcaldes y ex alcaldes	12	11	15	6	5	1	3	4	1	-66,66%
Concejales	77	75	18	26	23	14	13	10	5	-87,01%
Sindicalistas*	99	47	42	14	25	8	18	13	6	-86,86%
Maestros sindicalizados	97	54	47	26	35	18	20	15	8	-84,53%
Maestros no sindicalizados			20	17	20	5	9	4	8	-80%**
Indígenas	197	171	79	56	46	40	71	106	19	-46,19%
Periodistas	10	6	3	2	3	2	0	1	1	-90%

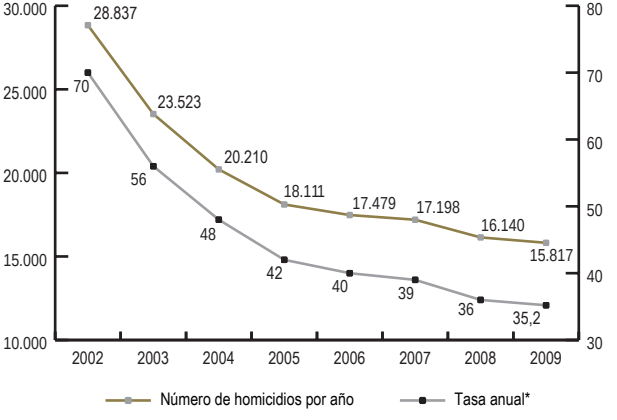
Fuente: CICRI-DIJIN – Policía Nacional.
Datos a mayo 31 de 2010.
**No incluye maestros sindicalizados.*
***Variación desde 2004 a 2009.*

Por otro lado, desde 2002, la tasa y el número de homicidios han venido reduciéndose de manera constante: pasó de 70 a 35,2 homicidios por cada 100 mil habitantes entre 2002 y 2009 (el número de casos disminuyó 45,15%). Asimismo, los homicidios colectivos[9] presentan una reducción de 78,38%, al pasar de 680 hechos registrados en el 2002 a 147 en 2009. En el 2010 se han registrado 4.832 homicidios comunes y se han presentado 9 casos de homicidios colectivos con 45 víctimas (gráfico 2.15).

9- Hechos en los cuales resultan muertos cuatro (4) o más personas en el mismo lugar, a la misma hora, por los mismos autores y en personas en estado de indefensión. Estos hechos no son contabilizados como actos terroristas.

Gráfico 2.15
Evolución de los homicidios
(Número y tasa*)

La tasa anual de homicidios por cada 100 mil habitantes fue la más baja de los últimos 20 años; se redujo 34,8 puntos.



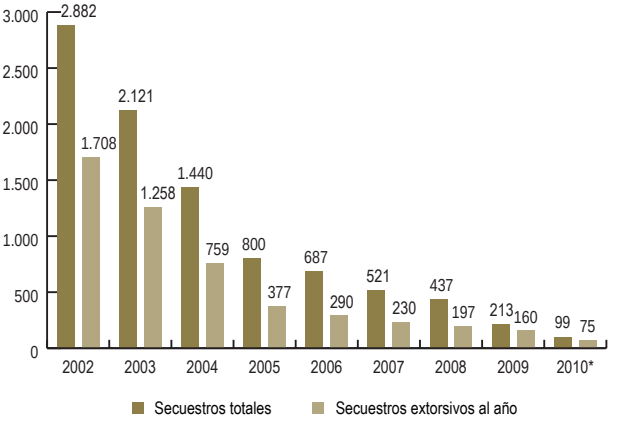
**Datos a mayo 31 de 2010.*
Tasa calculada según las proyecciones del censo 2005.
Fuente: CICRI-DIJIN - Policía Nacional - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

En materia de protección de la libertad individual, desde 2002 se ha mantenido una disminución del número de casos. La reducción de secuestros totales y secuestros extorsivos fue, respectivamente, de 2.882 y 1.708 casos en 2002 a 213 y 160 casos en 2009 (gráfico 2.16).

Es importante resaltar los resultados del Informe sobre la Realidad de las Víctimas del Secuestro en Colombia realizado por Fondelibertad[10], según el cual se pudo establecer que de las personas que aparecían registradas en la base de datos como secuestradas, 2.126 no se encuentran en cautiverio, de este número 1.148 se encuentran libres, 767 fueron víctimas de delitos que no corresponden al secuestro, es decir, 744 fueron víctimas de desaparición forzada, 20 de reclutamiento forzado y 3 de trata de personas, y 211 fallecieron. Así mismo, existen 614 casos que se encuentran en estudio, debido a que la información que se tiene no es suficiente para establecer la situación real de los mismos.

Gráfico 2.16
Secuestros totales y extorsivos
(Casos)

Los secuestros son la quinta parte de lo que eran hace seis años. Gracias a su reducción, Colombia dejó de encabezar la lista de países víctimas de este flagelo.



**Datos a 31 de mayo de 2010.*
Fuente: Fondelibertad - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

10- Realidad de las víctimas del secuestro en Colombia. Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal. Marzo de 2010.

Adicionalmente, a 30 de junio de 2010 se han rescatado, con información proveniente del DAS, 182 personas que se encontraban privadas de su libertad desde 2002 (gráfico 2.17). Así mismo, durante el período 2002 a mayo de 2010, el DAS logró el esclarecimiento de un total de 1.959 casos de extorsión.

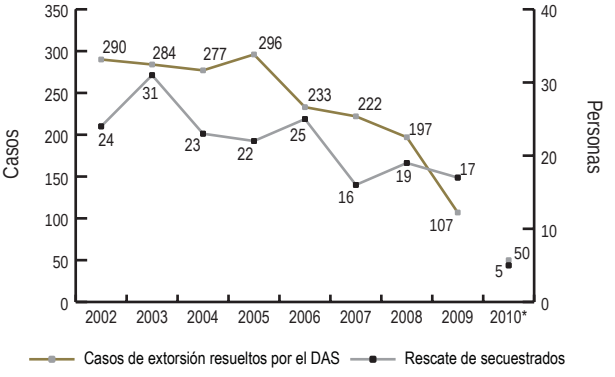
Por su parte, con relación a los denominados delitos de mayor impacto, se presentan tanto resultados positivos como algunos preocupantes. Es así como el hurto a entidades financieras, el hurto de combustible y la piratería terrestre han disminuido significativamente: 65,36%, 97,30% y 58% respectivamente; sin embargo, el hurto a personas ha aumentado en un 82,95%, al igual que el hurto al comercio (21,62%) y el hurto a residencias (12,87%) (cuadro 2.5).

Identificando estos problemas y con la necesidad de afianzar o consolidar los buenos resultados, el Gobierno emprendió estrategias que privilegian la prevención sobre la represión y la descentralización sobre el manejo central de las intervenciones, a través de un Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (SIES)[11].

Gráfico 2.17

Rescate de secuestrados y casos de extorsión resueltos
(Personas liberadas y casos)

La disminución del número de personas rescatadas y casos de extorsión resueltos desde 2002 se debe a la efectividad de la Política de Defensa y Seguridad Democrática.



**Datos a junio 30 de 2010.*
Fuente: DAS – Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Cuadro 2.5

Delitos de mayor impacto
(Casos)

Víctimas	2002	2006	2009	2010	Variación % 2002-2009
Hurto Común*	61.508	91.520	93.904	36.126	52,66%
Personas	33.431	54.931	61.163	24.348	82,95%
Residencias	16.093	20.278	18.165	6.619	12,87%
Comercio	11.984	16.311	14.576	5.159	21,62%
Entidades financieras	257	92	89	27	-65,36%
Automotores	17.303	9.274	8.378	3.341	-51,58%
Piratería terrestre	1.436	674	603	172	-58,00%
Hurto de combustible (barriles promedio diario)	7.270	942	196	130**	-97,30%

Datos a 31 de mayo de 2010.
** Incluye hurto a residencias, comercio y personas.*
*** Datos a mayo de 2010.*
Fuente: CICRI-DIJIN - Policía Nacional - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

11- Documento Conpes 3437 de 2006.

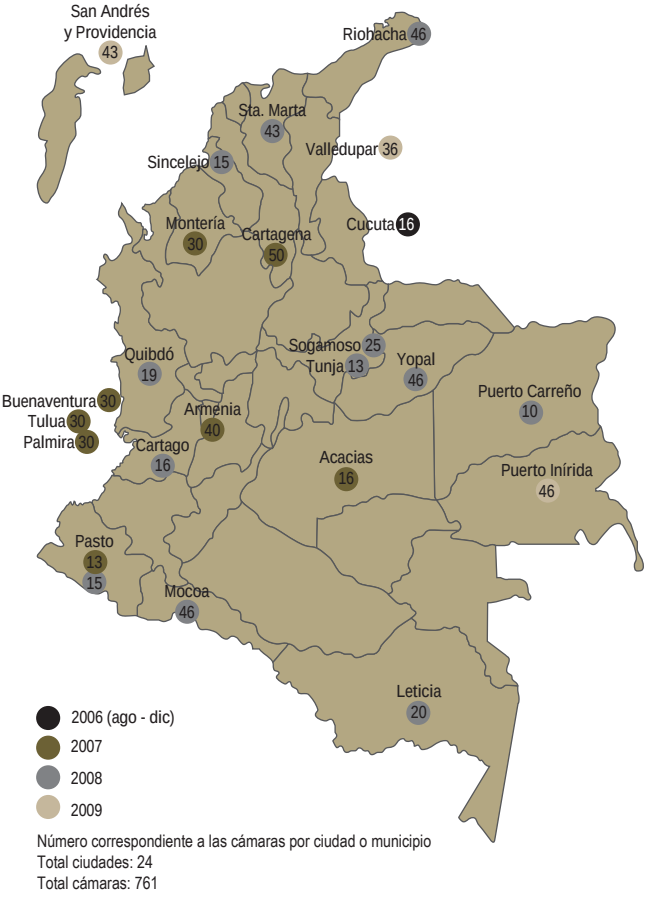
El Gobierno nacional, en el marco del SIES, ha puesto en funcionamiento circuitos cerrados de televisión (CCTV)[12] en 24 ciudades y municipios entre agosto de 2006 y abril de 2010 (mapa 2.2), así como 110 ciudades y municipios con el Número Único de Seguridad y Emergencias 123[13] en funcionamiento con una inversión cercana a los 100.000 millones de pesos desde 2007.

Finalmente se resaltan los programas sectoriales que respaldan la PCSD como el Plan Sectorial en Ciencia y Tecnología del Sector Defensa, en el marco del cual se formularon directrices con el fin mantener y fortalecer las capacidades de la Fuerza Pública, mediante una gestión responsable de los recursos y de las inversiones del sector.

A través del Documento Conpes 3520, en junio de 2008, se estableció, bajo un nuevo sistema de gobierno corporativo, la política para la organización del Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED), compuesto por 18 entidades adscritas,

Mapa 2.2

Nuevas ciudades y municipios con el sistema de video vigilancia en funcionamiento (2006-2009)



Entre 2006 y abril de 2010, el Gobierno nacional apoyó la puesta en marcha de 24 ciudades y municipios con el Sistema de Video Vigilancia.

**Datos a abril 30 de 2010.*
Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

12- Los circuitos cerrados de televisión son la instalación de cámaras en sitios estratégicos para la obtención de imágenes únicamente para efectos de prevención, disuasión y control criminal, así como para propósitos legales, es decir, para la individualización y judicialización.

13- En el Número Único de Seguridad y Emergencias (NUSE 123) se reciben todas las llamadas de los ciudadanos o de las entidades, para solicitar ayuda en casos de policía, de emergencias y desastres de cualquier tipo, o situaciones de crisis, y a su vez despachar las unidades de los organismos de seguridad y emergencia en forma coordinada, para dar una respuesta oportuna, eficiente y efectiva, a cada uno de los escenarios de seguridad y emergencia.

vinculadas y asociadas al Ministerio de Defensa organizadas en 3 grupos temáticos: apoyo a la seguridad, apoyo logístico y bienestar. Este grupo trabaja bajo la coordinación del también creado Viceministerio del GSED, lo cual fortalece el control de tutela sobre las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio y genera sinergias, ahorros y eficiencia, elementos indispensables para la utilización óptima de los recursos y un mayor apoyo a la Fuerza Pública.

En este marco, la asignación de recursos para ciencia y tecnología ascienden a la suma de 12 mil millones de pesos; se encuentran en desarrollo trece proyectos de ciencia, tecnología e innovación, entre los que se destacan: el desarrollo de sensores y data link; el desarrollo de vehículos aéreos no tripulados (UAV), de materiales compuestos para blindajes; y el sistema detector de minas y de artefactos antipersonales no convencionales sin contenido metálico.

En esta iniciativa se vinculan esfuerzos tanto públicos como privados y, por supuesto, la academia; es así como trabajan coordinadamente Indumil, CIAC y Cotecmar, Colciencias, universidades y empresas privadas.

Adicionalmente se ha establecido el compromiso formal, por parte de algunos de los proveedores de bienes para el sector, de compensar las adquisiciones hechas por el país en bienes o sistemas de defensa, con transferencias de tecnología, inversión en intangibles y/o desarrollo de oportunidades de negocios. Esta estrategia ha permitido al país aprovechar las compras extraordinarias en el sector defensa y seguridad a través de acuerdos de cooperación industrial y social (offsets).

Entre 2004 y diciembre de 2009, se firmaron 32 acuerdos de este tipo, que alcanzaron obligaciones cercanas a US$1.303 millones. Actualmente hay tres proyectos en desarrollo: la modernización de los aviones Tucano T-27, el análisis de las capacidades industriales de las empresas del sector aeronáutico y alta tecnología, proyectos de offset presentado por Embraer, y la fabricación del montante para las ametralladoras de helicópteros de la FAC ofrecido por la Empresa DM Aircraft. Todos estos esfuerzos intentan que el sector defensa se convierta verdaderamente en un promotor del desarrollo y en un jalonador de procesos de innovación.

2.2 Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación

Las acciones tendientes a combatir el desplazamiento forzado, fomentar el ejercicio de los derechos y las garantías fundamentales y lograr la reconciliación se han dirigido principalmente a (i) prevenir y atender el desplazamiento forzado por la violencia, (ii) respetar los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, (iii) promover una política de reconciliación, y (iv) fortalecer las condiciones regionales de desarrollo y paz.

Desplazamiento forzado

El desplazamiento forzado es una de las consecuencias más crudas de las acciones terroristas y se ha convertido en una grave situación humanitaria que ha venido siendo atendida por el Gobierno nacional, con colaboración de las autoridades locales, la sociedad civil y los organismos de cooperación internacional. El Gobierno nacional, a través de la PDSD y la consolidación de la presencia del Estado en todo el territorio nacional, ha implementado una serie de acciones dirigidas a prevenir y mitigar los efectos generados por el desplazamiento forzado y a atender las víctimas de ese delito, garantizando el goce efectivo de sus derechos desde una perspectiva diferencial (atendiendo a condiciones etáreas, étnicas y de discapacidad), previniendo y mitigando los efectos derivados de las violaciones a los Derechos Humanos (DDHH) y al Derecho Internacional Humanitario (DIH); y consolidando una política de reconciliación a nivel nacional, fortaleciendo las condiciones regionales de paz y desarrollo, y afianzando la presencia institucional del Estado colombiano en todo el territorio.

La política de prevención y atención integral a la población desplazada se orientó a garantizar el goce efectivo de sus derechos desde una perspectiva diferencial, para lo cual se desarrollaron intervenciones articuladas en tres grandes componentes: prevención y protección; atención integral, y verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Todo esto respaldado por la priorización y focalización del gasto público del orden nacional destinado a la población desplazada. Este gasto fue, entre 2003 y 2006, de $1,9 billones (pesos constantes de 2009), y posteriormente, entre 2007 y 2010, se incrementó y fue de $5,2 billones (pesos constantes de 2009). Articulado con lo anterior, se modernizaron los sistemas de información y de coordinación de la oferta institucional del Estado hacia la población desplazada vulnerable fortaleciendo, entre otros, el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD) y los vínculos interinstitucionales para el respeto irrestricto de los derechos humanos.

Conscientes del importante camino por recorrer para lograr la estabilización socioeconómica de toda la población víctima del delito del desplazamiento forzado, pero animados por los resultados alcanzados, a continuación se presentan algunos de los más importantes.

Durante 2002 y 2008, el número de personas según el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), víctimas del desplazamiento forzado, se ha reducido: pasó de 444.270 en 2002 a 307.223 personas en 2008[14] (gráfico 2.18).

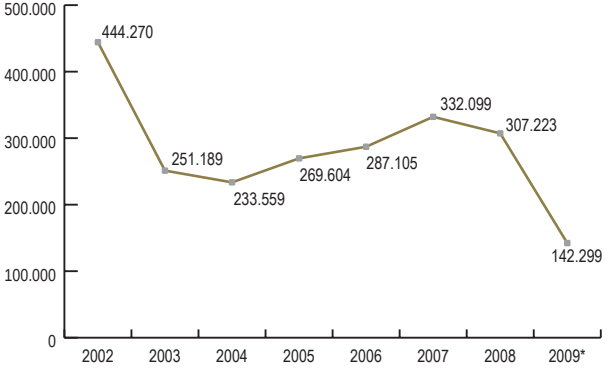
Atendiendo a los tres componentes de esta política, pasamos ahora a revisar los logros obtenidos en cada uno de estos. En materia de prevención, el reto para el Gobierno estaba en proteger la vida, la integridad y

14- Teniendo en cuenta que las series se ajustan retroactivamente debido al desfase entre la ocurrencia del desplazamiento forzado y su declaración, se toma el dato del año 2008. Se considera que la consolidación de resultados para un año completo tiene un año de rezago.

la dignidad de las personas desplazadas o en riesgo, a través de 4 estrategias básicas: brindar seguridad manteniendo la presencia de las instituciones; garantizar la respuesta de la fuerza pública y las autoridades nacionales y regionales frente a los informes de riesgo y las alertas emitidas por el Sistema de Alertas Tempranas y las recomendaciones proferidas por el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT); brindar protección humanitaria a las comunidades en riesgo y a sus bienes y promover los DDHH y el DIH entre comunidades, autoridades (mediante la formulación de planes de acción departamentales y municipales en derechos humanos, planes de contingencia, entre otros mecanismos); y fortalecer las condiciones de arraigo, la confianza y la gobernabilidad en las zonas recuperadas.

El Gobierno ha avanzado en la difusión y sensibilización en estos temas a funcionarios públicos y comunidades, en la incorporación de lineamientos en los planes de desarrollo de los 32 departamentos del país y en la elaboración, participativa y concertada entre las comunidades y autoridades civiles de Planes de Acción Departamentales en DDHH y DIH, bajo la responsabilidad y coordinación de las autoridades territoriales.

Gráfico 2.18
Evolución del desplazamiento forzado
(Personas)



Fecha de corte: 31 de diciembre de 2009.
**Datos preliminares. Las series se ajustan retroactivamente debido al desfase entre la ocurrencia del desplazamiento forzado y su declaración. Se considera que la consolidación de resultados para un año completo tiene un año de rezago.*
Fuente: SIPOD-Acción Social - Registro Único de Población Desplazada (RUPD).

Como otro elemento de prevención y con el propósito de coordinar respuestas ordenadas y oportunas a los Informes del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, se conformó en noviembre de 2002 el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT). Entre enero de 2002 y abril de 2010, el CIAT analizó y verificó cerca de 380 informes de riesgo y 250 notas de seguimiento.

Por otra parte, en cumplimiento del auto 008 de 2009 de la Corte Constitucional, un grupo de entidades encargadas de actividades relacionadas con la prevención del desplazamiento forzado lideró la definición de los lineamientos para complementar la política pública de prevención al desplazamiento forzado, con una perspectiva integral, diferencial y teniendo en cuenta la articulación que debe existir entre la nación y las entidades territoriales en esta materia.

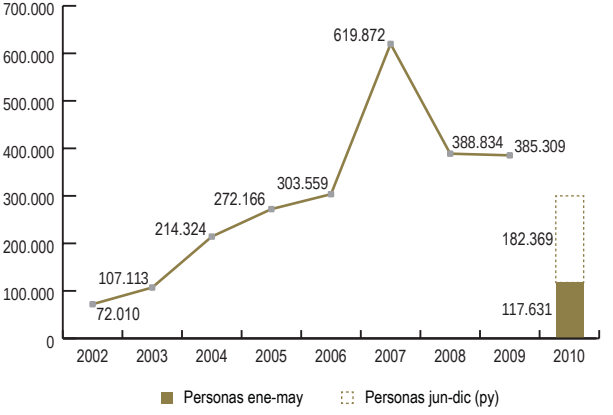
Por otro lado, el componente de atención integral busca disminuir la situación de vulnerabilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento, a partir de la integralidad de sus cinco subcomponentes: atención humanitaria, atención integral básica, generación de ingresos, vivienda y tierras y territorios. El componente de la atención integral se da en el marco de: i) el retorno voluntario al lugar de origen o al lugar de donde fue desplazado, o ii) la reubicación voluntaria, entendida como el asentamiento en un lugar diferente a su lugar de origen o de donde fue desplazado.

Por su parte, al revisar los cinco subcomponentes, se destacan en primer lugar los resultados obtenidos frente a la atención humanitaria de emergencia, cuyos programas han estado orientados a mitigar el impacto inicial del desplazamiento y a restituir los derechos fundamentales que aseguren la subsistencia mínima en materia de alimentación, manejo de abastecimientos, aseo personal, alojamiento temporal y atención médica y sicológica.

En ese sentido, entre 2002 y abril de 2010, el Gobierno, a través del Programa de Atención a Población Desplazada de Acción Social, benefició a 398.960 hogares con atención humanitaria de emergencia en todos los departamentos del país.

Gráfico 2.19
Atención a desplazados por la Operación Prolongada de Socorro
(Personas)

En el mes de mayo de 2010, se beneficiaron a 117 mil víctimas del desplazamiento forzado con raciones alimentarias de emergencia.



Fuente: ICBF - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

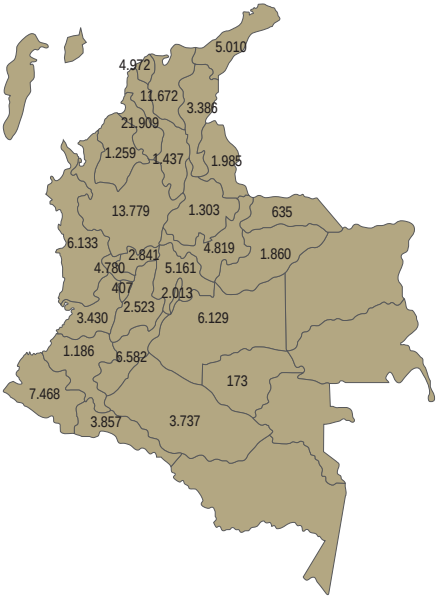
Por su parte, el ICBF también ha venido desarrollando programas de atención con el propósito de constituir acciones fundamentales para garantizar el derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada. Entre 2002 y mayo de 2010, por medio de la Operación Prolongada de Socorro (OPSR), el Gobierno contribuyó a mejorar el estado nutricional a más de 2,4 millones de personas en situación de desplazamiento con la entrega de raciones alimentarias en las modalidades de preescolar, escolar, madres gestantes y lactantes y niños menores de cinco años en riesgo de desnutrición (gráfico 2.19).

De otro lado, desde el año 2005 el Gobierno ha prestado atención de primer nivel en crisis y protección a víctimas de desplazamiento o desastres naturales con el programa Unidades Móviles que ejecuta el ICBF. En 2005, el Gobierno atendió a 130.446 personas, con una inversión de $7.304 millones. Desde agosto de 2006 hasta mayo de 2010, se habían beneficiado a 1,8 millones de personas a través de este programa, con 76 unidades móviles, conformadas por 355 profesionales, que prestan sus servicios en 31 departamentos. De otro lado, el ICBF dentro de sus programas regulares de atención (Desayunos Infantiles, Hogares ICBF,

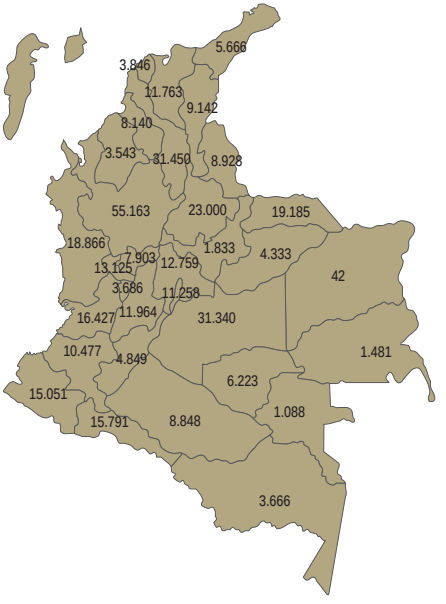
Mapa 2.3

Personas atendidas por Unidades Móviles

Personas atendidas al inicio del programa en 2005



Personas atendidas en 2009



Fuente: ICBF - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Alimentación Escolar, Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor, etc.) ha priorizado la atención para personas en situación de desplazamiento, con el propósito de constituir acciones fundamentales para el alcance del derecho a la subsistencia mínima asegurando la nutrición. El gráfico 2.20 muestra los resultados de Desayunos Infantiles y Alimentación Escolar.

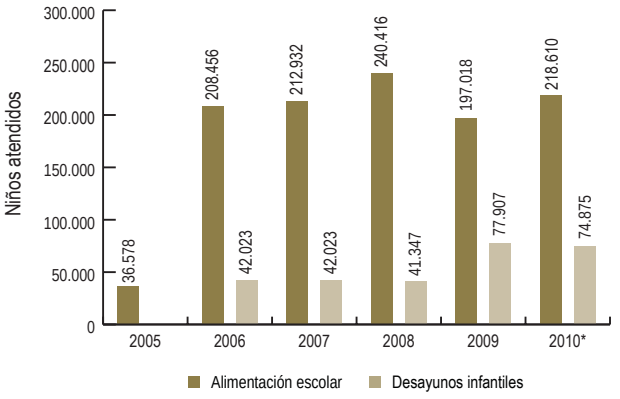
A través del Programa Nacional de Alimentación al Adulto Mayor (PANAM), se hace entrega de complementos alimentarios y se han realizado acciones como actividades lúdicas, educativas y recreativas, a adultos mayores desplazados. En 2005 se atendieron 2.867 adultos mayores en situación de desplazamiento. A diciembre de 2010, gracias a este programa se espera entregar complementos alimentarios a 30.000 adultos mayores desplazados (gráfico 2.21).

Otra estrategia dentro de este componente es la Red de Seguridad Alimentaria (Resa), creada con el objetivo de impulsar proyectos productivos de generación de alimentos para el autoconsumo, mejorar los problemas de seguridad alimentaria y pobreza, y fomentar el arraigo entre pequeños productores agropecuarios. Entre 2003 y abril de 2010, Resa atendió 830.157 familias, de las cuales 116.555 son familias en situación de desplazamiento,

Gráfico 2.20

Desayunos Infantiles y Alimentación Escolar para la infancia, niñez y adolescencia en situación de desplazamiento

(Niños en situación de desplazamiento)

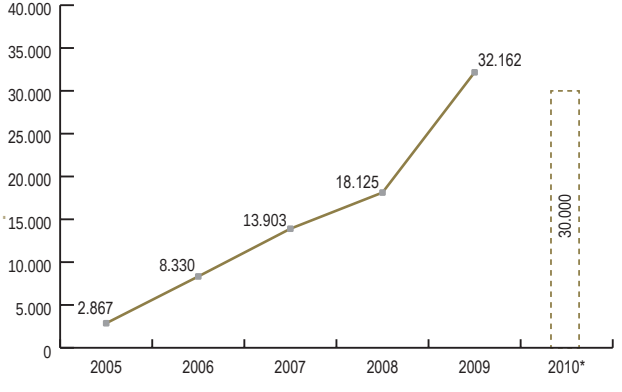


Datos de enero-abril de 2010.
Fuente: ICBF - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Gráfico 2.21

Adultos mayores en situación de desplazamiento beneficiarios de complemento alimentario

(Adultos mayores)



Dato proyectado a diciembre 2010
Fuente: ICBF - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno

con una inversión de aproximadamente $242.053 millones de pesos, en los 32 departamentos del país.

En segundo lugar, los resultados obtenidos en materia de atención integral básica, el cual busca garantizar y restituir el derecho a la salud que tiene la población en situación de desplazamiento, se resumen en que, entre 2002 y marzo de 2010, el Gobierno nacional logró afiliar al régimen subsidiado a más de 1,2 millones de personas a través del mecanismo de subsidios plenos (gráfico 2.22).

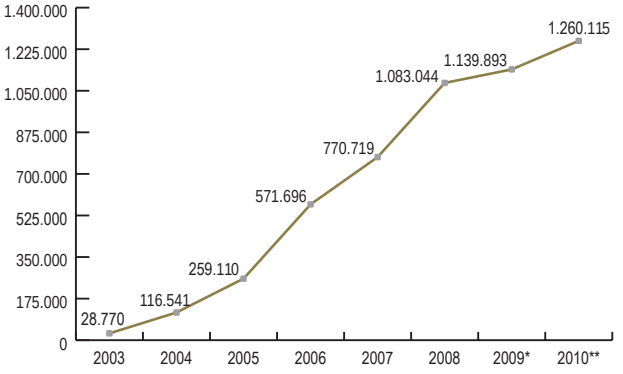
Entre 2004 y 2010 la atención en educación a la población en situación de desplazamiento de todas las edades pasó de 114.044 a 567.556 personas. De estos, 86.896 personas están siendo atendidas con modelos flexibles diseñados para responder a sus especificidades. Los modelos incluyen estrategias de búsqueda activa de la población por fuera de la educación y otras que contribuyen a la permanencia de los estudiantes y a la calidad de la educación, entre ellas atención psicoafectiva, alimentación escolar y dotación de útiles escolares. Así mismo, lo anterior se complementa con otras estrategias que buscan fortalecer la calidad educativa, mediante proyectos transversales como: educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía; educación para el ejercicio de los derechos humanos, y educación ambiental.

Gráfico 2.22

Afiliados al régimen subsidiado, población desplazada

(Afiliados)

Entre 2002 y marzo de 2010, se han afiliado al régimen subsidiado en salud a más de 1,2 millones de víctimas del desplazamiento forzado en el país.



** Dato a 30 de noviembre de 2009. Último dato anual disponible[15].*
*** Dato a marzo de 2010.*
Fuente: Ministerio de la Protección Social - Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno.

Por otro lado, con el fin de mitigar los efectos del desplazamiento en la salud mental y emocional de niños y jóvenes, se llevó a cabo un proceso de acompañamiento psicosocial y formación preorquestal a través de los Centros Batuta. La participación de niños y jóvenes a este programa pasó de 5.009 en 2003 a 22.832 en 2010.

La evaluación cualitativa realizada al programa en el año 2008 presenta resultados en el ámbito psicosocial como el fortalecimiento de la autoestima, el autocuidado, el mejor uso del tiempo libre, la felicidad sentida, el mejoramiento del rendimiento escolar, el fortalecimiento del sentido de responsabilidad, la superación de problemas emocionales, la superación de efectos del desplazamiento, el fortalecimiento de valores, el mejoramiento de competencias comunicativas, la ampliación de redes sociales y la calidad de la interacción con la familia.

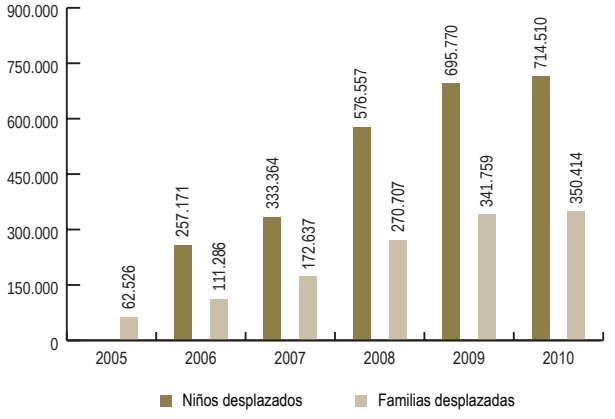
15- El Ministerio de la Protección Social válido y certificó a noviembre 2009, como último dato disponible, el listado enviado por las entidades territoriales de las personas en situación de desplazamiento.

Por otra parte, con el fin de apoyar la formación del capital humano de la población desplazada mediante subsidios condicionados de salud y educación, el Programa Familias en Acción benefició entre 2005 y junio de 2010 a 350.414 familias desplazadas (gráfico 2.23). Adicionalmente, para la población afro, el programa tiene atención en los 108 municipios con mayoría de población afrodescendiente, beneficiando 48.096 familias y 102.552 personas en situación de desplazamiento.

En materia de generación de ingresos, es importante resaltar que en septiembre de 2009 el Conpes aprobó el documento 3616 sobre los lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. Este documento tiene por objetivo central desarrollar e incrementar el potencial productivo de esta población, aprovechando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica. Dicho documento fue construido por el MADR, MCIT, MPS, MEN, DNP, Acción Social, SENA y Bancoldex: Banca de las Oportunidades.

Gráfico 2.23
Desplazados beneficiados por Familias en Acción
(Familias y niños)

A junio de 2010, más de 350 mil familias desplazadas se beneficiaron con el programa Familias en Acción.



** Dato a junio de 2010.*
Fuente: Acción Social - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Esta política de generación de ingresos busca proveer a la población desplazada y pobre extrema los mecanismos para superar las barreras que enfrenta en el proceso de generación de ingresos suficientes y sostenibles, mejorando, integrando y focalizando adecuadamente los instrumentos existentes, y fortaleciendo y articulando la institucionalidad existente para, desde el ámbito local, fomentar el desarrollo incluyente con criterios de sostenibilidad económica. Por tanto, los mecanismos previstos en esta política se inspiran en soluciones de mediano y largo plazo y privilegian la aplicación de estrategias que fomentan la independencia económica de las familias sobre aquellas que producen resultados en el corto plazo.

Esta política integra herramientas de, por lo menos, las siguientes ofertas: i) caracterización e identificación de perfil laboral; ii) orientación ocupacional; iii) educación, capacitación e

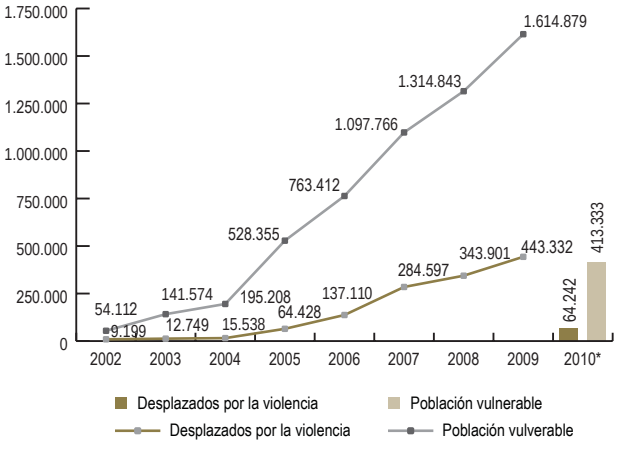
intervención psicosocial; iv) intermediación laboral y/o apoyo a nuevos emprendimientos y fortalecimiento de los existentes.

Al respecto se debe señalar que, en materia de capacitación laboral, mediante el Programa de Atención a Población Vulnerable del Sena, se impartieron cursos de capacitación y actualización, acordes a las necesidades del mercado laboral, para que la población desplazada desempleada y en situación de vulnerabilidad mejore sus niveles de formación y pueda insertarse al mercado laboral, ya sea como empleado o independiente. En 2002, el Gobierno otorgó 54 mil cupos de capacitación laboral a personas vulnerables, de los cuales 9 mil fueron entregados a población en situación de desplazamiento. A diciembre de 2009, se concedieron 1,6 millones de cupos para la población vulnerable, de los cuales 443 mil se otorgaron a población en situación de desplazamiento (gráfico 2.24). Se espera que al mes de agosto de 2010, se otorguen más de 783 mil cupos para la población vulnerable y, de estos, 183 mil cupos sean para los desplazados por la violencia.

Adicionalmente, el Programa de Atención Inicial en generación de ingresos (PAI-GI) viabiliza la integralidad y la articulación de la política de atención a la población desplazada en la medida en que aporta al autosostenimiento de los hogares al acceder a oportunidades de generación de ingresos, sin excluir a nadie y teniendo en cuenta las capacidades, cultura, costumbres e intereses de cada uno de los participantes.

Gráfico 2.24
Programa de atención a población vulnerable - SENA
(Cupos en formación)

A diciembre de 2009, se ofrecieron 1,6 millones de cupos SENA a población vulnerable, de los cuales 443 mil cupos eran para la población en condición de desplazamiento por la violencia.



Dato a mayo de 2010.
Fuente: SENA - Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno

La inversión para atender un hogar durante 7 meses es en promedio de $2,5 millones e incluye: (i) atención psicosocial, transversal a todo el proceso, (ii) caracterización, (iii) capacitaciones, (iv) apoyos económicos para inversión en la iniciativa productiva, (v) seguimiento y acompañamiento a la puesta en marcha y ejecución de las iniciativas productivas y (vi) articulación con las entidades del SNAIPD para la oferta de servicios básicos del Estado. En lo corrido del actual cuatrienio, se han beneficiado 145.488 familias con este programa.

Otro subcomponente de la atención integral es la política de tierras y territorios, que en cumplimiento del Auto 008 fue reformulada en el 2009 por el Gobierno nacional. Esta nueva política busca contribuir a restablecer el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, en riesgo de desplazamiento, y otras víctimas del despojo a causa de la violencia armada, sobre la tierra y el territorio, mediante un enfoque de acceso a la justicia integral y diferencial.

Dentro de los objetivos específicos de esta política se encuentran los siguientes: a) restituir los derechos y las expectativas de derechos relacionados con la propiedad de la tierra y los territorios a las víctimas del despojo, atendiendo a la magnitud y complejidad de este fenómeno, contribuyendo, así mismo, al esclarecimiento de la verdad de las modalidades y efectos del despojo; b) desarrollar la restitución de tierras y territorios de manera integral y con enfoque diferencial, incluyendo acciones de prevención, protección, formalización y garantías de no repetición; c) diseñar y poner en marcha un sistema de atención a las víctimas, oportuno, ágil y de bajos costos, que facilite su acceso a la justicia, en articulación con la política de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición; d) adecuar y fortalecer la administración de justicia relacionada con la política de restitución de tierras y territorios; e) contribuir a reparar el menoscabo a la población afectada por la pérdida del uso de la tierra objeto del despojo; f) contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población objetivo de esta política, mediante su articulación con otras políticas, especialmente con las de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, vivienda y generación de ingresos.

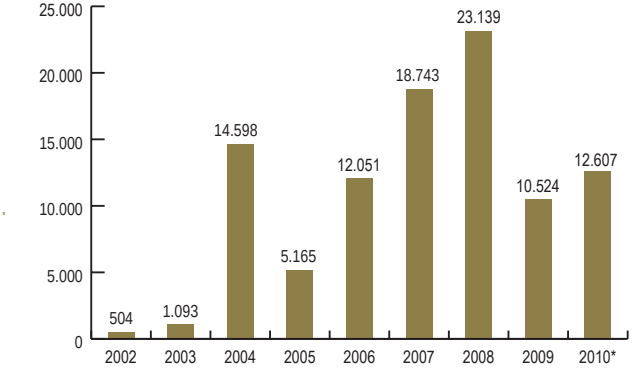
La política estableció siete (7) lineamientos específicos: (i) mejoramiento de los mecanismos de prevención del despojo; (ii) mejoramiento del sistema de protección de las tierras y territorios; (iii) reparación a la población afectada por la pérdida del uso de la tierra y los territorios objeto del despojo; (iv) restitución de los derechos y las expectativas de derechos sobre la propiedad de la tierra y los territorios; (v) formalización y seguridad jurídica de los derechos sobre la tierra y los territorios; (vi) adecuación de la capacidad institucional para la gestión integral de la restitución, y (vii) mejoramiento de sistemas de información para la gestión integral de la restitución.

Otro subcomponente de la atención integral es la política de vivienda, que en cumplimiento del Auto 008 fue reformulada en el 2009 por el Gobierno nacional. Esta nueva política implementó acciones que evidenciaron esfuerzo fiscal, flexibilidad en la oferta de soluciones, concurrencia de recursos, adecuado esquema para la selección de hogares y la distribución regional de recursos.

La nueva política fijó (2) fases (plan de choque y estructuración y ejecución de la política) y los siguientes cuatro (4) lineamientos: (i) fortalecimiento institucional nacional y local a través de herramientas de gestión, y adopción de un sistema efectivo de incentivos; (ii) articulación de la política de vivienda con los objetivos de la política de

atención integral a la población desplazada, a través del fortalecimiento de los sistemas de información, la comunicación entre las entidades del SNAIPD y la continuidad de las intervenciones; (iii) revisión, ajuste y creación de nuevos instrumentos teniendo en cuenta las condiciones específicas de vulnerabilidad de la población desplazada y los grupos poblacionales que la componen y, (iv) el papel de los agentes privados y la sociedad civil organizada y disminución de costos de transacción a través de la eliminación gradual de las barreras de acceso que tiene la población desplazada, así como los trámites asociados en los que incurren los actores que intervienen en la política.

Gráfico 2.25
Subsidios para VIS urbana asignados por Fonvivienda a población desplazada



** Dato a 30 de junio de 2010.*
Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Adicionalmente, en relación con los subsidios para vivienda de interés social (VIS) urbana a la población desplazada, entre agosto de 2002 y junio de 2010 se asignaron 98.424 a través de la bolsa de desplazados de Fonvivienda, más 18.500 en el marco de otros programas para un total de 116.924 subsidios, por un valor cercano a un billón de pesos, sobrepasando los 61.446 subsidios programados como meta (gráfico 2.25). Así mismo, con el fin de lograr la aplicabilidad de los subsidios ya asignados y las futuras asignaciones para lograr atender con vivienda a esta población, en 2010 se incrementó el valor del subsidio familiar de vivienda para población desplazada, el cual será de 30 salarios mínimos ($14.907.000).

Así mismo, se flexibilizó la aplicación del subsidio para que se pueda hacer efectivo en suelo urbano o rural, brindamos la oportunidad de actualizar su cuantía con base en el salario mínimo mensual del 2009, se destinaron recursos para promocionar la oferta de proyectos y reglamentamos la aplicación del subsidio en los Macroproyectos de Interés Social Nacional. De los 32.000 subsidios sin aplicar a diciembre de 2009, ya se han actualizado 11.000, por un valor superior a los 42 mil millones de pesos.

De los hogares inscritos en el registro único de población desplazada, aproximadamente 440 mil tienen necesidades habitacionales. De ellos se han atendido cerca de 117 mil con nuestros diversos programas, que equivalen al 27%. Para articular la política de vivienda para esta población entre los niveles nacional y territorial se crearon las Unidades de Gestión Regional.

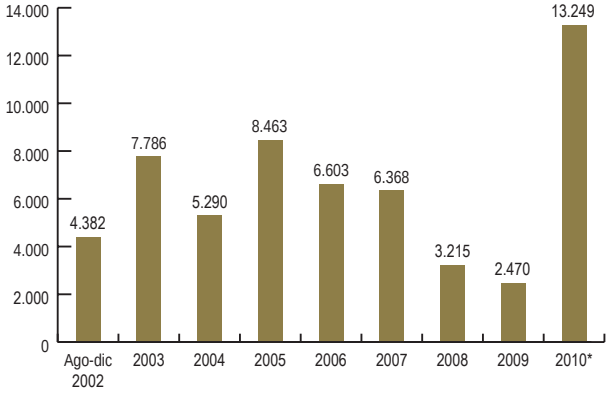
En relación con la entrega de tierras a población desplazada, entre 2002 y 2009, mediante el mecanismo de convocatoria pública se estableció el subsidio integral de tierras a población desplazada. Al respecto se destinaron $91.109 millones en programas de tierras para 5.277 familias desplazadas mediante la adjudicación de 61.005 hectáreas. Por su parte, por medio del programa de vivienda de interés social rural se entregaron 16.107 subsidios a familias desplazadas. El subsidio cubre hasta el 80% de la solución de vivienda y el hogar postulante debe aportar el 10% y el restante es cubierto por la entidad oferente (municipio, gobernaciones, consejos de comunidades afro, cabildos indígenas y entidades privadas).

De otra parte, entre 2002 y 2009, mediante el Programa de Protección de Tierras y Patrimonios, se aplicaron medidas de protección en 104.918 predios, beneficiando a 97.437 personas.

Por otro lado, se han realizado acciones orientadas a gestionar el retorno voluntario y en condiciones de seguridad y dignidad de la población en situación de desplazamiento a su lugar de origen y se puso en marcha la estrategia Retornar es Vivir, cuyo propósito fue el de garantizar el restablecimiento pleno de los derechos fundamentales de las

Gráfico 2.26
Acompañamiento en procesos de retorno o reubicación
(Hogares)

Entre agosto de 2002 y junio de 2010, se acompañaron 57.826 hogares desplazados, en planes de retorno o reubicación.



**Datos a junio de 2010.*
Fuente: Acción Social - Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno

familias que manifiestan su intención de regresar, para que encuentren en el proceso de reconstrucción de su vida el apoyo de las diferentes entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Entre agosto de 2002 y junio de 2010, se han acompañado 57.826 hogares en planes de retorno o reubicación (gráfico 2.26).

El tercer componente de la política se refiere a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, que se articula a su vez con los subcomponentes antes descritos y en el que han existido avances importantes, gracias al trabajo coordinado con la rama judicial.

De manera transversal a estos tres componentes, el Gobierno nacional viene trabajando en la construcción de un documento de política sobre la coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, para la prevención y atención a la población desplazada, aplicando los principios constitucionales de descentralización administrativa (concurrencia,

complementariedad y subsidiariedad).

Finalmente, con el propósito de evaluar la Política de Prevención y Atención Integral a la Población Desplazada, el Gobierno realiza seguimiento a 18 programas, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo a través del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno. También, se ha liderado la construcción de una agenda de evaluaciones en la que se ha priorizado el tema del desplazamiento forzado para medir los impactos, roles institucionales, procesos y productos de los programas que atienden a la población desplazada.

De igual manera, el Gobierno cuenta con una batería de indicadores para medir el goce efectivo de los derechos (GED) de la población desplazada. Esta fue elaborada a través de un proceso participativo, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional.

De esta manera, en el Auto 116 de mayo de 2008, la Corte Constitucional aprobó la citada batería de indicadores y, el 31 de octubre de 2008, el Gobierno nacional presentó un informe con la línea base del cálculo de los citados indicadores[16]. Actualmente, el Gobierno está realizando la segunda medición nacional de estos indicadores, esta vez con representatividad departamental. Este segundo levantamiento permitirá realizar comparaciones con la medición anterior (línea base) y analizar la tendencia y el comportamiento de los indicadores. Así se podrán identificar en qué áreas existen mejoras y en cuáles rezagos o dificultades frente a las cuales deben adoptarse medidas inmediatas.

16- Se calcularon indicadores para los derechos de: identidad, subsistencia mínima, reunificación familiar, educación, alimentación, salud, vivienda, generación de ingresos, vida, libertad, integridad y seguridad personal. Se evidenciaron resultados positivos en indicadores como educación y salud, y se encontraron rezagos para los derechos de vivienda, generación de ingresos y subsistencia mínima.

La formulación y medición de los indicadores de GED constituye un hecho sin precedentes en la historia de las políticas públicas en Colombia, ya que es la primera vez en la que el Gobierno cuenta con un mecanismo que le permite medir su gestión en términos de materialización del goce efectivo de los derechos, más allá de indicadores de procesos, resultados o impacto.

Estos indicadores, sumados a la información que brinda el sistema de información de la Red Juntos (Infojuntos) sobre cada una de las familias desplazadas que hacen parte de esta Red, y que reciben el acompañamiento y seguimiento permanente de los cogestores sociales, resultan ser herramientas fundamentales para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Derechos humanos

Respondiendo al compromiso de elaborar un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PNA), adquirido en la Declaración y el Plan de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, el Gobierno nacional asumió el reto de elaborarlo de manera participativa en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado comunitario” y lo reafirmó en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado comunitario desarrollo para todos”.

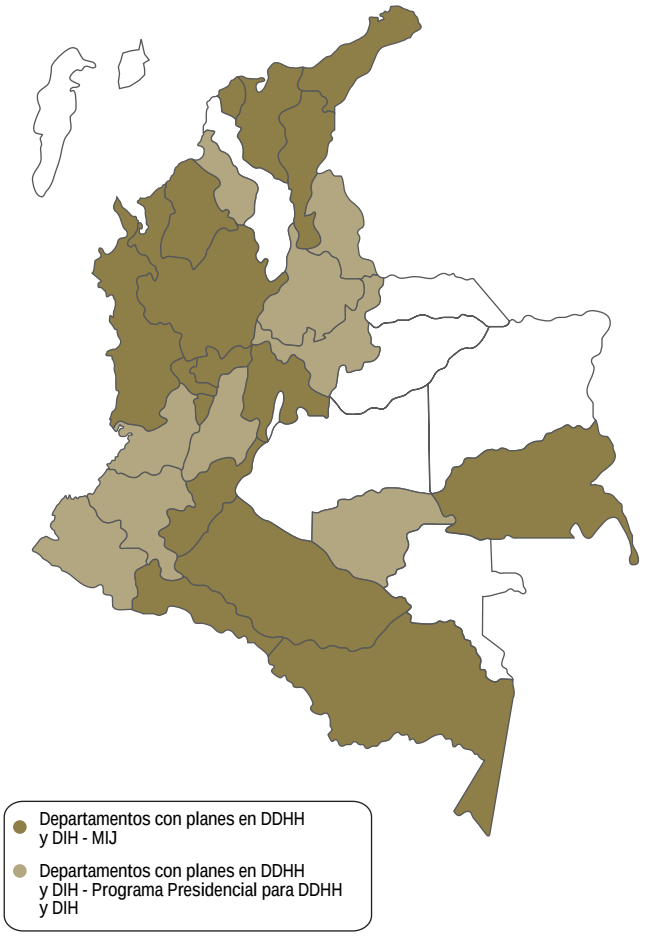
El proceso de construcción concertada del plan se dividió en dos frentes de trabajo, uno de coordinación estatal y otro de concertación con la sociedad civil. En el primero, se realizó la construcción del marco conceptual, identificación de problemáticas, estrategias y líneas de acción en cinco ejes temáticos concertados con la sociedad civil (cultura y ciudadanía en derechos humanos;

derechos a la vida libertad e integridad; derechos económicos, sociales y culturales; lucha contra las formas de discriminación; y acceso a la justicia y lucha contra la impunidad).

En relación con la concertación con la sociedad civil, desde el 2004, se invitó a las organizaciones no gubernamentales agrupadas en la Coordinación Colombia-Europa y en la Alianza de Organizaciones Sociales y afines a hacer sus comentarios sobre la iniciativa de elaborar el PNA. En abril de 2008 las organizaciones de sociedad civil suspendieron el proceso de concertación aduciendo falta de garantías para la participación, y para dar respuesta a este requerimiento, en abril de 2009, se instaló la Mesa Nacional de Garantías con la participación de instituciones estatales y de la sociedad civil. En el marco de este proceso se han realizado 12 audiencias territoriales de garantías en las que las autoridades del nivel nacional y territorial adquieren compromisos en materia de prevención, protección y de investigación, justicia y control.

Es así como en materia de atención y prevención de violaciones a los Derechos Humanos (DDHH) y al Derecho Internacional Humanitario (DIH), mediante

Mapa 2.4
Departamentos con planes de acción en derechos humanos y derecho internacional humanitario



Dato a 30 de junio de 2010.
Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia, Programa Presidencial para los DDHH y DIH - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno

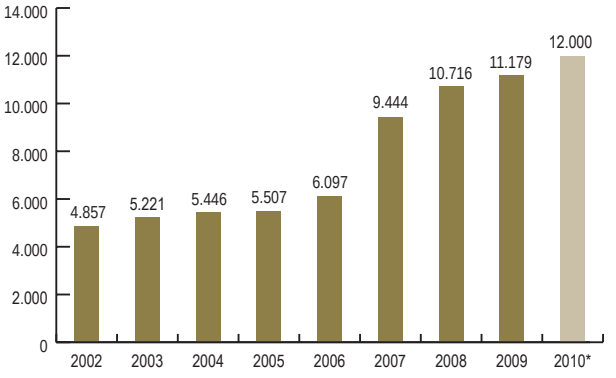
e Documento Conpes 3172 de julio de 2002 se definió la estrategia de descentralización de la Política Pública de Derechos Humanos y DIH, la cual busca incluir estrategias de de prevención en los planes de desarrollo departamentales y la posterior formulación de Planes de Acción en Derechos Humanos. Durante el período 2002-2006 se formularon 31 planes de acción departamentales y 364 planes de acción municipales. Posteriormente el Programa Presidencial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y el Ministerio de Interior y de Justicia asesoraron técnicamente a los 32 departamentos del país en la implementación de Planes de Acción en Derechos Humanos y DIH. Con este apoyo hoy 25 departamentos cuentan con planes de acción vigentes con los cuales las autoridades territoriales apropian las políticas públicas en materia de promoción, prevención y protección de los derechos humanos (mapa 2.4).

En el marco de la política de DDHH y del DIH y del Programa de Protección que atiende 16 poblaciones vulnerables[17], entre enero y junio de 2010 el Ministerio del Interior y de Justicia brindó medidas de protección para salvaguardar la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de 9.253 personas que se encontraron en situación de riesgo en virtud de su condición de líderes o dirigentes. El Gobierno nacional destinó $406 mil millones para este Programa de Protección en el que se incrementó el número de personas beneficiadas con medidas de protección que pasó de 4.857 en diciembre de 2002 a 11.179 en 2009; se proyecta que para finales de 2010 el total de beneficiarios con medidas de protección sea de 12.000 personas (gráfico 2.27).

Gráfico 2.27

Población beneficiada 2002-2010 (Programa Protección de Personas)
(Personas)

El número de personas beneficiadas con medidas de protección pasó de 4.857 en diciembre de 2002 a 11.179 en 2009; se proyecta que para finales de 2010 el total de beneficiarios con medidas de protección sea de 12.000.



** Dato proyectado a 31 de diciembre de 2010.*
Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia

Por otra parte, se ha realizado seguimiento a las medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través de la Comisión Mixta de Verificación de las medidas cautelares de los Embera Katio (Córdoba), las mesas de trabajo interinstitucional para la implementación y seguimiento de las medidas cautelares del pueblo indígena Wiwa y las medidas provisionales del pueblo indígena Kankuamo.

17- Los 16 grupos o poblaciones vulnerables son las siguientes: concejales, sindicalistas, desplazados, líderes sociales, miembros de ONG, alcaldes, personeros, periodistas, personas amparadas en la ley de justicia y paz, diputados, personas cobijadas en acuerdos de paz, testigos, ex alcaldes, miembros de las misiones médicas y miembros de la UP y del PCC.

Se destaca la presentación voluntaria del Examen Periódico Universal de Derechos Humanos ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en diciembre de 2008. La preparación para el examen contempló la consulta a diferentes entidades y a la sociedad civil sobre la situación de derechos humanos en el país, cuyo resultado fue el establecimiento de 69 compromisos voluntarios relacionados con la atención a la población vulnerable, minas antipersonales, lucha contra la impunidad y acceso a la justicia, educación, salud, pobreza, homicidio en persona protegida, desaparición forzada y tortura, entre otros temas. La terna de relatores del Consejo de Derechos Humanos (Troika), compuesta por Italia, Bahrein y Burkina Faso, de manera unánime celebró el alto nivel de compromiso de Colombia, calificándolo de ejemplar en el proceso.

De otra parte, en relación con la Política de Lucha contra la Impunidad contenida en el Documento Conpes 3411 de 2006, se ha avanzado en el cumplimiento del objetivo de fortalecimiento de la capacidad del Estado para la investigación, juzgamiento y sanción en casos de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al DIH, de la siguiente manera: (1) se contribuyó al cumplimiento en la realización de diligencias judiciales en el marco de la Ley de Justicia y Paz, a través de la realización de 913 traslados de internos, asegurando su seguridad y el respeto por su integridad física; (2) se logró una disminución del 80% en el promedio de conflictos interpuestos a través del establecimiento de canales de comunicación entre la Justicia Penal Militar y la Justicia Ordinaria, (3) se brindó apoyo a la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General en el ejercicio de impulso y seguimiento a 155 casos de homicidios presuntamente cometidos por agentes del Estado, (5) se ha fortalecido el ejercicio de defensa pública, priorizando la representación de víctimas de casos de la Ley de Justicia y Paz, contratando 121 defensores públicos, quienes han hecho posible la representación de 66.726 víctimas.

Finalmente, con el fin de contar con información actualizada y confiable en materia de Derechos Humanos, como insumo para la producción de documentos analíticos y la adecuación de las políticas públicas en la materia, en noviembre de 2009 se puso en operación un Sistema de Información sobre Derechos Humanos con cuatro módulos: Gestión de información, Gestión de casos, Gestión de proyectos y Plan Nacional de Acción del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Reconciliación

En materia de reconciliación, el reto para el Gobierno era el de lograr acuerdos de paz, restauración de la justicia e impulso a la reconciliación al tiempo que se ejercía con firmeza la autoridad y el respeto de las instituciones y la ley.

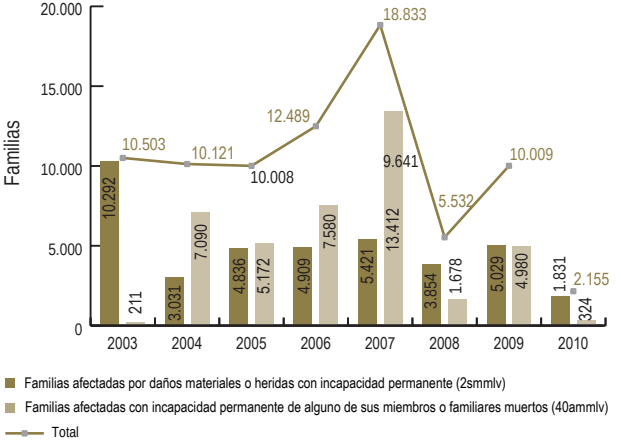
Para asumir este reto, el Gobierno, en forma anticipada, diseñó un minucioso plan de justicia y reconciliación que acompañara la recuperación de las condiciones de seguridad. La política de reconciliación del Gobierno se orientó por las siguientes estrategias: fomentar acciones para la reconciliación entre víctimas y victimarios; reparar a las víctimas en sus derechos amenazados, trasgredidos o vulnerados; reintegrar a la vida social y económica a los miembros de grupos al margen de la ley; y mantener viva la memoria histórica sobre los acontecimientos para aprender de ellos.

En materia de atención a víctimas de la violencia, entre 2003 y mayo de 2010 el Gobierno brindó ayuda de emergencia a 39.203 familias que sufrieron deterioro de sus bienes, heridas sin incapacidad permanente, y secuestro o amenazas como consecuencia de un acto terrorista, y ayudó solidariamente

Gráfico 2.28

Familias afectadas en actos terroristas beneficiadas con apoyo económico

Entre 2003 y mayo de 2010, 79.650 familias han sido beneficiarias del apoyo económico brindado por el Programa de Atención a Víctimas de la Violencia.



**Dato a mayo de 2010.*
Fuente: Acción Social.

a 40.447 familias que perdieron a algún pariente, todo lo anterior con una inversión de $560.670 millones (gráfico 2.28).

Un resultado importante en materia de protección a víctimas de la violencia fue la expedición del Decreto 1290 de 2008, que creó el Programa de Reparación Integral por Vía Administrativa para las víctimas de los grupos armados al margen de la ley. En este decreto se reglamentó una de las medidas de reparación por vía administrativa, se definieron los organismos responsables de su ejecución, así como los procedimientos para el reconocimiento y la aplicación de la reparación. A abril de 2010, se realizó el pago de indemnización solidaria por vía administrativa a más de 10.000 familias afectadas por la violencia.

En el marco de este programa se creo el Comité de Reparaciones por Vía Administrativa. Desde agosto de 2008 a julio de 2010, el Gobierno planea entregar $500.000 millones a 25.391 familias, como resultado de un esfuerzo sin precedentes en el mundo, como lo reconocieron tanto la comunidad internacional como la propia Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR).

Bajo el liderazgo del Gobierno nacional, y como parte de la consolidación de una política integral de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición a las víctimas de la violencia, se han obtenido avances significativos en los siguientes frentes:

- El Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz. Diseñado y desarrollado para el manejo de documentación y estadísticas, unificando todas las bases de datos y archivos que sobre el tema existen en varias instituciones del Estado para facilitar el control y la toma de decisiones en la orientación y desarrollo de la política.

- El modelo piloto interinstitucional regional de atención integral a las víctimas que se implementó en las ciudades de Medellín, Bucaramanga, Valledupar y Santa Marta y está próximo a implementarse en Cartagena y Pasto. Como resultado de la implementación de este modelo, desde mayo de 2009 se han atendido 13.500 víctimas a las cuales se les ha prestado los servicios que requieren según sus necesidades.

- La Comisiones Regionales de Restitución de Bienes con el diseño de un plan piloto para descentralizar la atención integral a las víctimas en materia de restitución de bienes en 12 ciudades del país. Desde 2009, se instalaron las 7 primeras Comisiones Regionales de Restitución de Bienes en Bogotá, Antioquia, Bolívar, Bucaramanga, Sucre, Valle y Quibdó; están próximas a instalarse en: Pasto, Villavicencio, Valledupar y Mocoa mientras a corto plazo serán aprobadas otras dos en los departamentos de Magdalena y Norte de Santander.

- En cuanto a la atención de víctimas de minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE), las acciones del Gobierno se han estructurado alrededor de 4 ejes: (1) adecuación institucional, seguimiento y evaluación; (2) cumplimiento de la Convención de Ottawa; (3) prevención para la reducción de riesgos y víctimas de MAP; y (4) atención integral y retroactiva a la población víctima de MAP.

En materia de adecuación institucional, seguimiento y evaluación, entre 2002 y 2010, los principales hitos están relacionados con la adopción del Plan Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal y Municiones sin Explotar; la creación del Departamento de Desminado Humanitario en la Escuela de Ingenieros Militares del Ejército Nacional; la creación del Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal; la aprobación de la Política Nacional contra Minas Antipersonal 2002-2019 por parte de la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción Integral contra Minas Antipersonal; la aprobación del Documento Conpes 3567 (Política Nacional contra Minas Antipersonal) y la realización de la Segunda Conferencia de Examen de la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción.

En cumplimiento de los compromisos de la Convención de Ottawa, a mayo de 2010 se había finalizado la limpieza en 34 campos minados de protección de bases militares

que habían sido sembrados con minas antipersonal antes de la suscripción de la Convención. Así, entre 2006 (año de inicio de las operaciones) y mayo de 2010, se despejaron 157.249 metros cuadrados y se destruyeron cerca de 3.388 minas antipersonal. Adicionalmente, desde 2007, se iniciaron las labores de Desminado Humanitario en comunidades donde se registran áreas minadas por los grupos armados al margen de la ley. A mayo de 2010, se habían destruido 28 campos minados en los municipios de San José del Guaviare (Guaviare), San Francisco (Antioquia), San Jacinto (Bolívar), San Carlos (Antioquia), Samaniego (Nariño), El Dorado (Meta) y Chaparral (Tolima). En estas labores se despejaron 81.977 metros cuadrados y fueron destruidos 164 artefactos explosivos improvisados y 305 municiones sin explotar.

Las principales acciones en materia de prevención para la reducción de riesgos y víctimas de MAP se presentan en el cuadro 2.6.

Cuadro 2.6

Principales logros en materia de Educación en el Riesgo por Minas (ERM)

Grupo poblacional	Acciones
Comunidades zonas de amortiguación de Parques Naturales	• 8 talleres en ERM y ruta de atención a 294 profesionales que laboran en Parques Naturales y a la población que reside en las zonas de amortiguación de los mismos. • 6 talleres dirigidos a 105 personas que participan en los comités municipales y regionales, quienes vienen apoyando la construcción del Plan de Seguridad del Eje Cafetero. • Incorporación de la temática de minas en los planes de seguridad de 16 Parques Naturales.
Niños, niñas y adolescentes	• En el marco del Auto 251 de la Sentencia T-025 de 2004, se ha trabajado en la implementación de un plan piloto con 75 personas, entre madres comunitarias y profesionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). • Propuesta de trabajo en sensibilización en ERM dirigida a los profesionales que laboran en las unidades móviles del ICBF, ubicadas en los 32 departamentos del país, en el que se beneficiaron 298 profesionales que trabajan con la población más afectada por violencia intrafamiliar y violencia armada.
Indígenas	• Gestión de recursos de cooperación internacional que permitan el diseño y puesta en marcha de planes de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) dirigidos específicamente a las comunidades indígenas más afectadas por esta problemática. Lo anterior, en el marco de los 34 planes de Salvaguarda.
Comunidades	• Creación de grupos de enlace, en 50 municipios priorizados, que favorecen y fortalecen el enlace entre la comunidad y el Estado, al tiempo que apoyan el fortalecimiento de las redes sociales locales. • Sensibilización en la prevención de accidentes y adopción de comportamientos seguros, a 4.550 personas
Funcionarios del Programa Presidencial de Cultivos Ilícitos	• Capacitaciones enfocadas a la identificación de señales de peligro, adopción de comportamientos seguros y soporte vital básico a las víctimas de estos artefactos. Dicha capacitación ha beneficiado a 97 asesores del Programa, quienes la han replicado en terreno con los erradicadores.

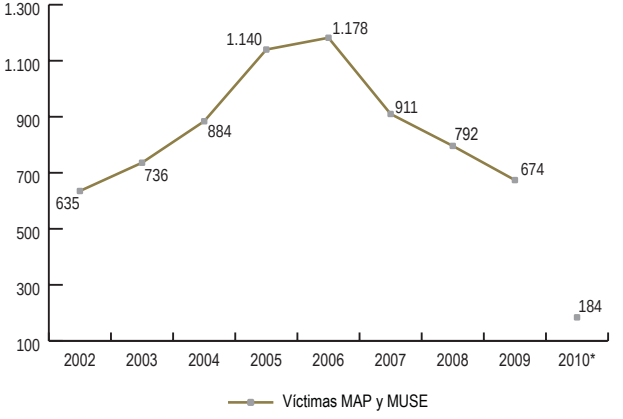
En materia de atención integral y retroactiva a la población víctima de MAP, a través de múltiples estrategias para promover y clarificar el acceso de las víctimas de minas a las ayudas humanitarias previstas en la Ley 418 de 1997 y a la reparación administrativa dispuesta en el Decreto 1290 de 2008, ha sido posible establecer que de las 2.514 víctimas registradas, cuyos accidentes ocurrieron antes del 22 de abril de 2008, 1.746 (un 69%) habían iniciado los procesos de reclamación por alguna de las dos vías.

En relación con las víctimas que tuvieron el accidente con posterioridad a esa fecha (424), un total de 275 (un 65%) habían iniciado los procedimientos para acceder a dichas ayudas. Adicionalmente, gracias a un cruce inicial de información con Acción Social, se logró establecer que 575 víctimas MAP y MUSE se encuentran en situación de desplazamiento.

Un resultado importante de las acciones integrales en materia de lucha contra las minas antipersonal fue la reducción de 43% en el número víctimas civiles y militares por MAP y MUSE entre 2006 y 2009 (gráfico 2.29).

Gráfico 2.29
Víctimas civiles y militares por MAP y MUSE
(Personas)

Entre 2006 y 2009, el número de víctimas civiles y militares por minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE) se redujo 43%.



** Dato a 31 de mayo de 2010.*
Fuente: Programa Presidencial para la Acción Integral Contra las Minas Antipersonal.

De otra parte, reconociendo la importancia de la desmovilización y reintegración social y económica de los miembros de los grupos armados al margen de la ley (GAML) como un mecanismo para la consecución de la paz y la reconciliación, en el 2006 el Gobierno creó la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración (ACR), que asesora, coordina y ejecuta programas, orientados a propiciar en la población desmovilizada el desarrollo de habilidades y competencias en compañía de sus familias.

La reintegración de las personas desmovilizadas de los GAML hace parte de la Visión Colombia Segundo Centenario, que plantea como meta a 2010 alcanzar la reincorporación de 41.047 personas. La ACR, mediante un proceso de reintegración no asistencialista, contó en 2009 con una población atendida de 34.532 personas que avanzan progresivamente en su ruta de reintegración construyendo su nuevo proyecto de vida en comunidad.

Los beneficios que otorga el Programa de Reintegración Social y Económica (PRSE) a las personas en proceso de reintegración son: atención psicosocial, salud, educación, formación para el trabajo, empleabilidad, planes de negocios y servicio social, que se

articulan a estrategias como bancarización, banco de tiempo, responsabilidad social, gestión para el acceso a actividades de cultura, deporte, recreación y vivienda, entre otras.

En el cuadro 2.7 se presentan los principales beneficios del programa de reintegración, la cobertura:

Por otro lado, en el marco de la atención psicosocial, entre 2008 y 2009 se realizaron 94.380 visitas domiciliarias que incluyeron la atención a familiares, y en el marco de la aplicación del Decreto 1059 de 2008, los núcleos familiares de 220 personas desmovilizadas privadas de la libertad en centros penitenciarios y carcelarios han accedido a los beneficios del programa. Así mismo, se gestionó la vinculación de familiares de desmovilizados (esposa o compañera permanente e hijos menores de la pareja o padres, hermanos menores a su cargo y hermanos en situación de discapacidad) al régimen subsidiado de salud.

En materia de intervención comunitaria, en lo corrido del gobierno, se elaboraron 85 diagnósticos participativos, 13.691 líderes comunitarios recibieron formación ciudadana, se ejecutaron 137 proyectos priorizados por las comunidades, impactando a los 3.675.939 miembros de dichas comunidades y se cumplieron 114 acciones simbólicas de convivencia y reconciliación.

Cuadro 2.7

Atención al desmovilizado

(Número de beneficiarios por componente)

Servicio al desmovilizado	2007	2008	2009	Enero-abril 2010
Desmovilizados Vinculados a la ACR	31.196	34.557	34.532	31.307
Apoyo psicosocial	27.000	33.936	34.013	30.958
Educación	11.366	26.396	26.339	21.634
Salud (1)	7.570	19.254	29.237	32.081
Formación para el trabajo	10.076	12.300	11.136	6.623
Empleabilidad	655	1.172	18.893	238
Planes de negocios (2)	503	577	806	247
Intervenciones comunitarias (1)	N.A.	10	58	30
Servicio social (1)	2.575	2.328	2.183	153
Bancarización (1)	7.460	31.100	35.250	36.600

(1) Datos acumulados.
(2) No incluye planes de negocio financiados por cooperación.
Fecha de corte: 30 de abril de 2010.

Finalmente, se destaca la aprobación del Documento Conpes 3554 de 2008 que define la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y grupos armados al margen de la ley. Esta política se basa en tres pilares que definen la reintegración: (1) visión de largo plazo, (2) participación de las comunidades y (3) sostenibilidad, que se materializan en el compromiso mutuo de las personas desmovilizadas y los miembros de la comunidad.

Desarrollo y Paz

Los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PRDP) y los Laboratorios de Paz fueron diseñados para recuperar las condiciones de gobernabilidad y democracia, promover la equidad social en las zonas deprimidas y de violencia generada por los grupos armados al margen de la ley. Contemplan dentro de sus principios de intervención la concertación y la participación social a favor de la solución pacífica de conflictos de diversa índole, la protección de los derechos ciudadanos y el desarrollo económico y social.

Para el desarrollo de estos programas, se ha contado con el apoyo de diversos actores: Gobierno, sociedad civil, comunidades y cooperación internacional. Es así como, mediante el Documento Conpes 3278 de 2004 se autorizó contratar una operación de crédito con el Banco Mundial hasta por USD$30 millones, con destino a la financiación del Programa Paz y Desarrollo y posteriormente mediante el Documento Conpes 3395 se declaró la importancia estratégica de los Laboratorios de Paz desarrollados con la cooperación financiera no reembolsable de la Comunidad Europea por un monto superior a 60 millones de euros.

Cuadro 2.8

Regiones, programas y entidades – Programas Regionales de Desarrollo y Paz

Regiones	Programas	Periodo	Entidades socias, promotoras de PRDP
Magdalena Medio	Paz y Desarrollo Laboratorios de Paz en el Magdalena Medio	2004-2008 2002-2008	Corporaciones de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (CDPMM)
Oriente Antioqueño	Paz y Desarrollo Segundo Laboratorio de Paz	2004-2008 2003-2008	Corporación Desarrollo para la Paz (PRODEPAZ)
Alto Patía y Macizo Colombiano	Paz y Desarrollo Segundo Laboratorio de Paz	2004-2008 2003-2008	Unión Temporal Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía (Asopatía) – Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)
Norte de Santander	Paz y Desarrollo Segundo Laboratorio de Paz	2004-2008 2003-2008	Corporación Nueva Sociedad de la Región Nororiental de Colombia (CONSORNOC)
Montes de María	Paz y Desarrollo Tercer Laboratorio de Paz en Colombia	2004-2008 2006-2010	Fundación Red de Desarrollo y Paz de los Montes de María (FRDPMM)
Meta	Tercer Laboratorio de Paz en Colombia	2006-2010	Corporación Desarrollo para la Paz del Piedemonte Oriental (CORDEPAZ)

Fuente: Evaluación de impacto de los Programas Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz: línea base e impactos preliminares.

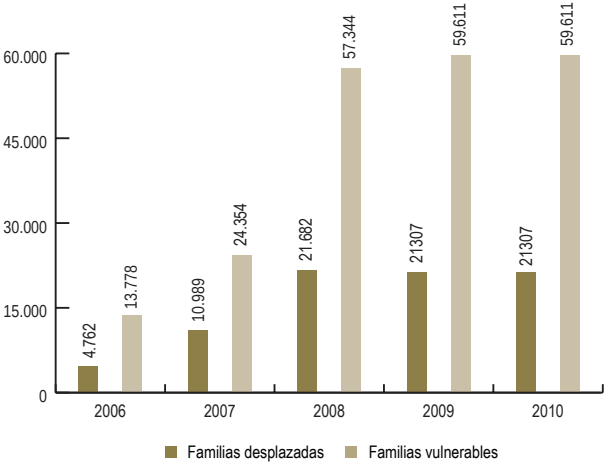
En el cuadro 2.8 se presenta un resumen de los PRDP.

Los resultados de la evaluación de impacto realizada a los PRDP y a los Laboratorios de Paz evidencian la capacidad de los mismos para generar mejoras en los ingresos, en capacidad de ahorro, en la calidad de la vivienda y en la seguridad alimentaria. Así mismo, los programas promueven la reconstrucción del tejido social y las respuestas comunitarias e institucionales ante las amenazas de actores ilegales.

A abril de 2010, se ejecutaron 304 proyectos de Laboratorios de Paz y el número de familias vinculadas a Programas de Desarrollo y Paz pasó de 18.540 en 2006 a 80.918 familias en 2010; de estas, 21.307 son familias en situación de desplazamiento (gráfico 2.30).

Gráfico 2.30
Programas de Paz y Desarrollo
(Familias vinculadas)

A abril de 2010, más de 80 mil familias desplazadas y vulnerables se beneficiaron con el Programa de Paz y Desarrollo.



Fecha de corte: abril 30 de 2010.
Fuente: Acción Social - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

2. Política de Defensa y Seguridad Democrática

2.1 Hacia la consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL									
Familias Beneficiadas con proyectos de desarrollo alternativo					27.988,0	7.579,0	5.658,0	4.033,0	280,0
Familias vinculadas por vigencia al programa Familias Guardabosques						33.167,0	19.414,0	7.522,0	0,0
Hectáreas cultivadas en proyectos de desarrollo alternativo		3.845,0	25.628,0	26.445,0	14.430,0	9.133,0	12.975,0	1.320,0	308,0
Hectáreas erradicadas manualmente por grupos móviles de erradicación	N.D	N.D	N.D	31.979,0	43.032,0	66.805,0	96.115,0	61.269,0	14.946,0
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD									
Alertas generadas por el DAS para la prevención de atentados terroristas					1.513,0	975,0	376,0	741,0	351,0
Bandas delincuenciales y criminales al servicio del narcotráfico desmanteladas por información proveniente del DAS					2,0	1,0	8,0	9,0	1,0
Casos de infraestructura de apoyo a las organizaciones terroristas desmanteladas por información proveniente del DAS					3,0	6,0	11,0	12,0	1,0
Deportados y Expulsados por causas relacionadas con Seguridad Nacional.					8,0	7,0	18,0	14,0	7,0
Grandes organizaciones de corrupción desmanteladas por información proveniente del DAS					3,0	4,0	6,0	12,0	4,0
Organizaciones de narcotraficantes y de lavado de activos desmanteladas por información proveniente del DAS					6,0	7,0	10,0	7,0	2,0
Organizaciones de tráfico de migrantes desmanteladas por información proveniente del DAS					2,0	2,0	6,0	6,0	0,0
Personas detectadas desarrollando actividades de infiltración, penetración o fuga de información, en organizaciones del Estado					2,0	3,0	4,0	12,0	3,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Personas requeridas por autoridad judicial capturadas en los filtros migratorios del DAS					250,0	220,0	344,0	271,0	98,0
Porcentaje de usuarios que califican el servicio de expedición del certificado judicial satisfactoriamente					40,0	55,0	81,0	83,0	N.D
Porcentaje de usuarios que califican el servicio migratorio satisfactoriamente					45,0	44,0	91,0	91,0	N.D
Secuestrados con fines extorsivos rescatados con información proveniente del DAS					25,0	16,0	19,0	17,0	3,0
MINISTERIO DE DEFENSA									
Asaltos a poblaciones al año	32,0	5,0	4,0	5,0	4,0	1,0	0,0	1,0	0,0
Atentados terroristas al año*	1.645,0	1.257,0	724,0	612,0	646,0	387,0	484,0	486,0	207,0
Desmovilizados individuales de Grupos Armados al Margen de la Ley	1.412,0	2.538,0	2.972,0	2.564,0	2.460,0	3.192,0	3.461,0	2.638,0	1.074,0
Hechos delincuenciales en red troncal vial principal por parte de grupos armados al año	61,0	40,0	11,0	5,0	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
Hechos delincuenciales en la red vial primaria al año	N.D	N.D	N.D	N.D	138,0	117,0	135,0	157,0	74,0
Hectáreas de cultivos ilícitos de hoja de coca asperjadas	130.364,0	132.816,0	136.551,0	138.778,0	172.020,0	153.134,0	133.496,0	104.772,0	53.330,0
Homicidios comunes (sin accidentes de tránsito)	28.837,0	23.523,0	20.207,0	18.111,0	17.479,0	17.198,0	16.140,0	15.817,0	6.155,0
Número de víctimas de homicidios colectivos al año	680,0	504,0	263,0	252,0	193,0	128,0	169,0	147,0	59,0
Número de casos de homicidios colectivos	115,0	94,0	46,0	48,0	37,0	26,0	37,0	29,0	12,0
Hurto común anual	61.508,0	61.736,0	55.087,0	69.711,0	91.503,0	84.103,0	100.289,0	93.633,0	36.126,0
Personas	33.431,0	32.222,0	28.617,0	41.339,0	54.931,0	51.299,0	66.753,0	61.163,0	24.348,0
Residencias	16.093,0	16.346,0	14.812,0	14.802,0	20.278,0	17.749,0	20.466,0	18.165,0	6.619,0
Comercio	11.984,0	13.181,0	11.652,0	13.574,0	16.311,0	15.075,0	17.175,0	14.576,0	5.159,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Hurto de automotores anualmente	17.303	15.423	12.409	9.960	9.268	8.515	8.497	8.378	3.341,0
Hurto a entidades financieras	257,0	177,0	99,0	91,0	92,0	70,0	122,0	89,0	27,0
Hurto de combustible (barriles)	7.270,0	5.777,0	2.942,0	1.601,0	942,0	561,0	389,0	195,0	130,0
Piratería terrestre	1.436,0	1.575,0	945,0	716,0	674,0	571,0	680,0	603,0	172,0
Municipios cubiertos con presencia de la Policía	930,0	1.080,0	1.098,0	1.098,0	1.098,0	1.102,0	1.102,0	1.102,0	1.102,0
Nuevas instalaciones de Policía construidas en el territorio nacional	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	9,0	23,0	95,0	14,0
Nuevos servicios de policía en el territorio nacional	N.D	N.D	N.D	N.D	51,0	18,0	0,0	30,0	7,0
Secuestros totales anuales	2.882,0	2.121,0	1.440,0	800,0	687,0	521,0	437,0	213,0	99,0
Secuestros extorsivos ocurridos en el año	1.678,0	1.257,0	759,0	377,0	290,0	230,0	197,0	160,0	75,0
Tasa anual de homicidios por cada 100.000 habitantes	69,8	56,2	47,7	42,2	40,3	39,2	36,3	35,2	13,5
Hectáreas de cultivos de coca	102.000,0	86.000,0	80.000,0	86.000,0	78.000,0	99.000,0	81.000,0	68.000,0	N.D
Toneladas de clorhidrato de cocaína y base de coca incautadas					180,2	161,4	242,6	234,7	78,1
Toneladas incautadas de insumos sólidos y liquidos	4.792,0	5.507,0	3.541,0	3.963,0	9.797,0	15.596,0	15.832,0	27.381,0	8.370,0
Toneladas de cocaína incautada	95,4	114,0	148,2	171,5	139,4	127,9	206,1	103,1	52,5
Toneladas de marihuana incautada	90,0	126,0	149,0	140,0	101,0	145,0	258,0	210,0	112,0
Incautaciones e inmovilizaciones al Narcotráfico									
Embarcaciones	339,0	261,0	398,0	195,0	158,0	396,0	436,0	459,0	237,0
Aeronaves	31,0	13,0	19,0	2,0	16,0	20,0	55,0	210,0	100,0
Automotores	875,0	579,0	1.250,0	396,0	679,0	471,0	475,0	531,0	264,0
Bandas criminales capturadas	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	2.117,0	2.087,0	2.843,0	1.361,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA									
Nuevas ciudades y municipios con el sistema de video de vigilancia en funcionamiento					14,0	8,0	12,0	3,0	0,0
Nuevas ciudades y municipios con la línea 123 en funcionamiento					6,0	9,0	91,0	9,0	0,0

** Incluye artefactos desactivados por la Fuerza Pública*
Fuente: Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior y de Justicia, DAS, Acción Social, Ecopetrol - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.
Fecha de reporte: 2 de julio de 2010
☐ *Indicador no monitoreado por el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno para dicho año.*

2.2 Desplazamiento, Derechos Humanos y Reconciliación

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL									
Familias beneficiadas en el Programa de Generación de Ingresos (Familias en Acción,desplazadas y vulnerables)						18.681,0	45.144,0	50.011,0	9.102,0
Familias en la Red de Protección de Social Contra la Pobreza Extrema beneficiadas en programa de generación de ingresos						5.488,0	21.040,0	66.273,0	0,0
Familias vinculadas a programas de Paz y Desarrollo (desplazadas)					4.762,0	10.989,0	21.682,0	21.307,0	21.307,0
Familias vinculadas a programas de Paz y Desarrollo (vulnerables y desplazadas)					18.540,0	35.343,0	79.026,0	80.918,0	80.918,0
Hogares atendidos con Atención Humanitaria de Emergencia (nuevos desplazamientos incluidos en el RUPD)					11949*	37.045,0	39.818,0	43.718,0	6.900,0
Hogares desplazados acompañados en retorno o reubicación de acuerdo con los planes concertados con la comunidad	4.382*	7.786,0	5.290,0	8.463,0	6.603,0	6.368,0	3.215,0	2.470,0	13.249,0
Hogares desplazados atendidos por programas de generación de ingresos - PAI						42.988,0	69.725,0	32.775,0	4.200,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Hogares desplazados que continuan en un alto nivel de vulnerabilidad atendidos con Atención Humanitaria						52.731,0	131.829,0	267.934,0	186.527,0
Municipios apoyando la Red de Protección Social Contra la Pobreza Extrema						4,0	7,0	20,0	7,0
Municipios priorizados por el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) apoyados con proyectos de seguridad alimentaria						49,0	64,0	67,0	0,0
Niños y jóvenes de población vulnerable y desplazada con Apoyo psico-social, a través de formación musical en Centros Orquestales Batuta					25.009,0	28.230,0	32.008,0	31.231,0	22.832,0
Obras entregadas dentro del programa Obras para la Paz					266,0	283,0	343,0	49,0	45,0
Porcentaje de atención a familias afectadas en actos terroristas por muerte o incapacidad permanente					100,0	100,0	100,0	100,0	0,0
Porcentaje de familias afectadas en actos terroristas que reciben Atención Humanitaria de Emergencia (pérdida de bienes, heridas sin incapacidad permanente, secuestro, amenazas)					100,0	100,0	100,0	100,0	0,0
Porcentaje de viviendas afectadas en actos terroristas reconstruidas					100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
Total familias vinculadas a proyectos de seguridad alimentaria (Resa) - contratos firmados					55490*	134.404,0	155.698,0	100.759,0	1.300,0
Total familias vinculadas a proyectos de seguridad alimentaria (Resa) en la Red de Protección Social Contra la Pobreza - contratos firmados					0,0	26.921,0	50.769,0	225.293,0	0,0
Total proyectos en ejecución (Laboratorios de Paz)					169,0	175,0	299,0	304,0	304,0
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR									
Personas en situación de desplazamiento atendidas por Unidades Móviles				130.446,0	214989*	490.046,0	652.957,0	380.836,0	84.063,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Personas en situación de desplazamiento beneficiadas con la entrega de raciones alimentarias de emergencia (niños entre 6 meses y 5 años y madres gestantes y lactantes)				2.538	10.579,0	18.394,0	36.645,0	16.087,0	9.716,0
Personas en situación de desplazamiento beneficiadas de raciones alimentarias entregadas por la OPSR - Atención ICBF	72.010	107.113	214.324	272.166	303.559	619.872,0	338.834,0	385.309,0	117.631,0
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO									
Nuevos proyectos productivos que atienden población desplazada cofinanciados por Fomipyme					11,0	25,0	17,0	21,0	3,0
Nuevos recursos de apoyo asignados a poblaciones desplazadas cofinanciados por Fomipyme (millones de pesos)					1.369,0	9.249,0	4.917,0	5.024,1	885,4
Personas desplazadas beneficiadas por proyectos productivos cofinanciados por Fomipyme					768,0	8.459,0	3.346,0	4.725,0	1.092,0
MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA									
Departamentos con Planes de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario vigentes								12,0	16,0
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE									
Cupos en formación para Desplazados por la Violencia	9.199	12.749	15.538	64.428	137.110,0	284.597,0	343.901,0	443.332,0	64.242,0
Cupos en formación Total Población Vulnerable	54.112	141.574	195.208	528.355	763.412,0	1.097.766,0	1.314.843,0	1.614.879,0	413.333,0
VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA									
Campos minados bajo jurisdicción de las fuerzas militares desminados					3,0	4,0	7,0	16,0	4,0
Departamentos con Planes de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario vigentes							8,0	9,0	N.D.
Fases concluidas del proceso de elaboración concertada, expedición y puesta en marcha del Plan Nacional de Acción de DDHH y DIH					3,0	4,0	7,0	7,0	7,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA									
Porcentaje de comunidades en riesgo por causa de las minas antipersonal capacitadas para reducirlo					60,0	91,0	97,0	111,1	100,0
Porcentaje de víctimas de minas que conocen la ruta de atención y sus derechos					30,0	73,8	77,6	78,0	87,0
Sectores poblacionales vulnerables sobre los cuales se reporta información periódica						0,0	0,0	0,0	0,0

** Dato a agosto - diciembre 2006*
Fuente: Vicepresidencia, Protección Social - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.
Fecha de reporte: 2 de julio de 2010
☐ *Indicador no monitoreado por el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno para dicho año.*

CAPÍTULO 3

Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad

La estrategia de Seguridad democrática, la recuperación de la confianza inversionista y la política social plasmada en el PND 2002-2006 y 2006-2010 permitieron superar las secuelas de la crisis de los 90 y encaminar al país en la senda del desarrollo incluyente. En dicha política social la estrategia de reducción de la pobreza y la inequidad se centró en la universalización del acceso en aseguramiento en salud, en educación básica y en agua potable y saneamiento básico; la focalización en las intervenciones para la población más pobre y vulnerable y el mejoramiento de la calidad de servicios que se ofrecen y prestan a la población.

La definición de la estrategia de reducción de la pobreza en el Plan Nacional de Desarrollo estaba orientada a que los colombianos lograran igualdad y oportunidad de acceso y uso a un conjunto de servicios básicos sociales, que a través del tiempo permitieran, a los colombianos menos favorecidos, mejorar sus ingresos y alcanzar un mejor nivel de vida.

En este sentido, el reto principal de estos años estuvo en reducir las brechas sociales, a través de intervenciones focalizadas en los grupos poblacionales más vulnerables y en las regiones más rezagadas. Para ello fue necesario emprender acciones que le permitieran al Gobierno aumentar la cantidad de recursos para invertir en salud, educación, infraestructura, servicios básicos y crédito, mejorar la focalización de este mayor gasto, la coordinación interagencial y la concurrencia de la industria, el sector privado y las autoridades del orden territorial, hacer más eficiente la administración de la información, y ajustar la institucionalidad del Estado en distintos sectores.

De esta manera el Gobierno articuló sus esfuerzos atacando de manera contundente las “trampas de la pobreza”, generando y formalizando plazas de trabajo, cualificando el empleo y formalizando las relaciones laborales; avanzando hacia la universalización del aseguramiento en salud, de la cobertura educativa en todos los niveles, mejorando la formación para el trabajo y la formación de capital humano; facilitando el acceso a servicios financieros de la población tradicionalmente excluida del sistema financiero; trabajando en desarrollo urbano, en la ampliación de la cobertura de agua potable, gas natural, tecnologías de información y el desarrollo de sistemas de

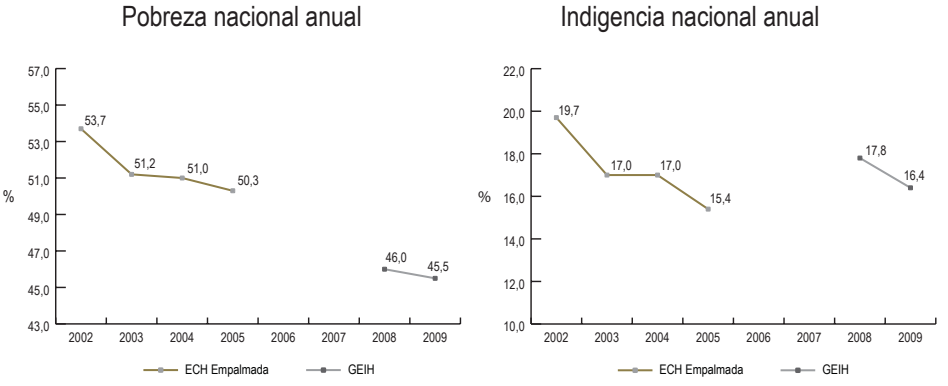
transporte masivo; mejorando el recaudo de impuestos municipales; y mejorando la capacidad de los campesinos para generar ingresos, aprovechar las oportunidades del crecimiento económico y mejorar su calidad de vida.

3.1 Pobreza y población vulnerable

Uno de los principales compromisos del Gobierno en el ámbito social fue reducir significativamente los niveles de pobreza y pobreza extrema, y mejorar las condiciones de vida de todos los colombianos, lo que significó adelantar acciones en diferentes sectores sociales, aumentar la cobertura y calidad de los programas sociales, mejorar los procesos de focalización del gasto público y brindar atención priorizada a las familias en situación de vulnerabilidad y desplazamiento. A continuación, se presentan las acciones y resultados más destacados frente al comportamiento de la pobreza nacional, la pobreza extrema, y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En 2009, la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) concluyó la primera fase de trabajo y entregó al DNP y al DANE las series empalmadas y actualizadas de pobreza y desigualdad para los períodos

Gráfico 3.1
Pobreza e indigencia



Fuente: Cálculos MESEP con base en ECH y GEIH-DANE.

2002-2005 y 2008[1], lo cual permitió la publicación y oficialización de las cifras por parte del Gobierno nacional[2].

Los resultados a nivel nacional arrojaron que entre 2002 y 2009 la pobreza mantiene una tendencia decreciente; el porcentaje de la población que recibió ingresos inferiores a la línea de pobreza pasó de 53,7% en 2002 a 45,5% en 2009. Por su parte, en 2009 se logra revertir el aumento en pobreza extrema registrado en 2008, lo que permite tener una reducción de 3.3 puntos porcentuales en el porcentaje de la población que recibió ingresos inferiores a la línea de indigencia entre 2002 y 2009 (gráfico 3.1).

1- El dato de 2006 se excluyó por ser el año de transición de la ECH a la GEIH (la calidad de la información es inferior); además, no contaba con la información completa (acumulado anual) de ninguna de las dos encuestas. El año 2007 se omitió porque la MESEP consideró que, por tratarse de un período de estabilización de la encuesta, no era prudente calcular cifras oficiales con el ingreso reportado en este año.

2- Con esta entrega se culminó el vacío de las cifras de pobreza y desigualdad que tenía el país desde junio de 2006, a partir del cambio en la fuente para sus estimaciones con la implementación de la Gran Encuesta integrada de Hogares (GEIH) por parte del DANE desde julio de ese año. La MESEP, con los equipos técnicos del DANE y del DNP, y el acompañamiento de expertos del Banco Mundial y de la Cepal, logró determinar puntualmente los factores que afectaron la comparabilidad de las cifras de la nueva encuesta, con relación a las estimadas hasta 2005 con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH), y propuso una metodología para empalmar las series.

Esto es importante teniendo en cuenta que mientras en el año 2009, en una de las peores crisis mundiales de la economía, 9 millones de personas entraron a la pobreza y 5 millones a la indigencia en América Latina, en Colombia, en cambio, no se incrementó la pobreza y si salieron de la indigencia 500 mil personas (gráfico 3.2).

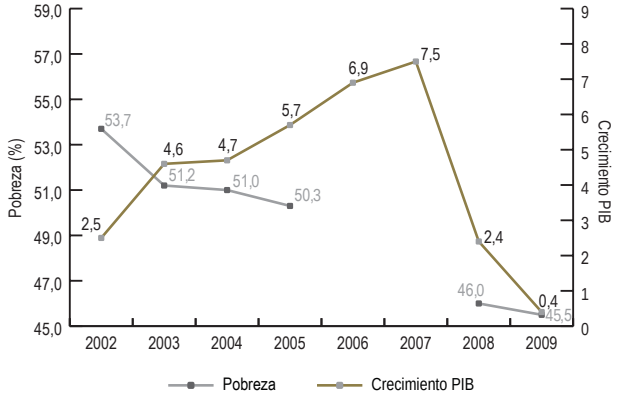
Dos aspectos influyeron sobre la reducción de la pobreza en el último año. El primero de ellos fue la reducción del precio de los alimentos entre 2008 y 2009, cuyo crecimiento fue inferior al de los demás productos que conforman la canasta del IPC (gráfico 3.3). El segundo fue el impulso a los programas sociales que buscan la universalización del acceso a la educación, a la seguridad social en salud, y la participación activa en el desarrollo del país y las políticas en salud, educación, agua y saneamiento básico, que de una u otra forma inciden sobre las condiciones de pobreza.

Estos dos aspectos compensaron el efecto generado por un menor crecimiento en 2009 (0,4%), frente al registrado en 2008 (2,4%), el aumento de la tasa de desempleo de 0,7 puntos porcentuales y la leve reducción (-2%) en el ingreso per cápita real de los hogares entre 2008 y 2009.

Gráfico 3.2

Pobreza nacional y crecimiento del PIB*

A pesar de la caída en el crecimiento del PIB, entre 2002 y 2009 el porcentaje de la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza se redujo en 8,2 puntos porcentuales.

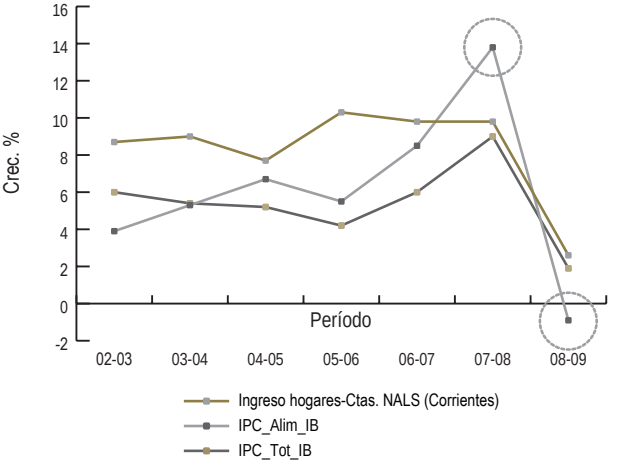


Fuente: Cálculos MESEP con base en ECH y GEIH-DANE. DANE-Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales.
**Cifras provisionales años 2007, 2008 y 2009.*
Nota: el PIB incluye las compras de bienes por residentes efectuadas en el exterior y excluye la de no residentes efectuadas en el territorio económico.

Gráfico 3.3

Crecimiento porcentual Ingresos, IPC alimentos, IPC total

En 2009, la caída en los precios de los alimentos compensó la disminución de los ingresos de los hogares.



Fuente: Cálculos MESEP con base en Cuentas Nacionales e Índice de Precios al Consumidor del DANE.

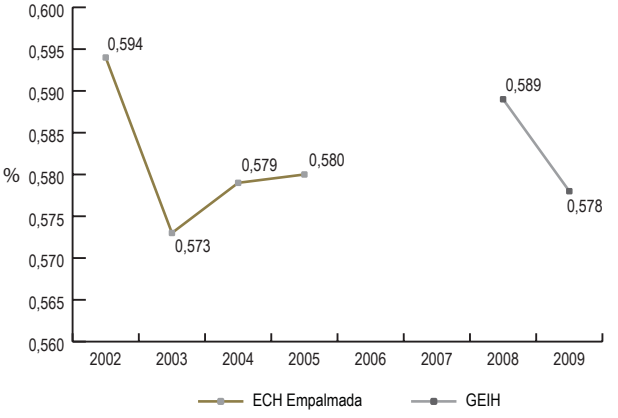
En términos de desigualdad, en 2009 se revierte igualmente la tendencia creciente que reflejaba el coeficiente de Gini desde 2003. En 2002, el coeficiente de Gini era de 0,594 y en 2009 se redujo a 0,578 a nivel nacional (gráfico 3.4).

Así mismo, el porcentaje de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas[3] (NBI) se redujo en 4,9 puntos porcentuales al pasar de 22,6% en 2002 a 17,6% en 2009 (gráfico 3.5). Esta mejora se dio de forma balanceada entre el campo y la ciudad.

Adicionalmente, el Gobierno se encuentra trabajando en la implementación de medidas multidimensionales de pobreza y bienestar que consideran aspectos diferentes al ingreso. La primera de ellas es el Índice de Oportunidades Humanas para Colombia (IOH), el cual viene trabajando conjuntamente con el Banco Mundial y el Banco de la República. El Índice de Oportunidades Humanas (IOH) es una medida que combina el avance en la tasa de cobertura para un conjunto de servicios básicos, y el grado de igualdad con que dichos avances se distribuyen entre distintos grupos de población[4]. Una segunda medición de pobreza, que está adelantando con el acompañamiento de la Universidad de Oxford, es el Índice de Pobreza Multidimensional de OPHI[5] para Colombia, con el objeto posicionar la noción multidimensional de pobreza al mismo nivel que la pobreza por carencia de ingresos autónomos[6].

Gráfico 3.4
Coeficiente de Gini

La desigualdad en el ingreso se redujo de 0,594 en 2002 a 0,587 en 2009.



Fuente: Cálculos MESEP con base en ECH y GEIH-DANE.

3- El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es una medida que tiene en cuenta las variables de acceso a los servicios sanitarios, condiciones de la vivienda, dependencia económica, hacinamiento crítico y ausentismo escolar; en la medida en que se logren resultados positivos en estas variables el valor del índice irá disminuyendo.

4- Este índice combina el promedio del acceso a oportunidades ( ) y la desigualdad con la que están distribuidas esas oportunidades (D). El índice propuesto está expresado por: $O = \overline{p}(1 - D)$
De manera intuitiva, el Índice de Oportunidades Humanas toma el acceso a una oportunidad básica, la tasa de cobertura, y lo "descuenta" si esas oportunidades están asignadas de manera desigual. Dos fuerzas mueven el índice: para un nivel dado de D, un aumento en la prevalencia de oportunidades (es decir, un más alto) incrementa el índice, mientras que una mejora sobre cómo las oportunidades existentes están asignadas (una reducción de D) también mejorará el índice. (Paes de Barros et. al. 2008. Pág. 21).

5- OPHI: Oxford Poverty and Human Development Initiative.

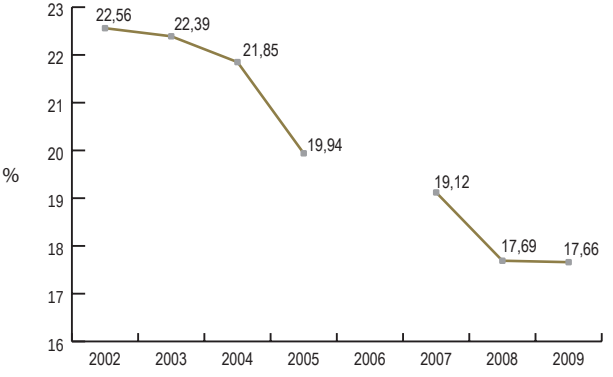
6- Estos nuevos indicadores se presentarán con la nueva metodología de cálculo de pobreza autónoma en julio de 2010 y se incorporarán al ejercicio permanente de medición de pobreza.

En la última medición del Índice de Oportunidades Humanas del Banco Mundial, Colombia ocupó el noveno lugar entre 18 países de la región y por encima del promedio latinoamericano, por encima de países más ricos (como Brasil) y de todos sus pares en nivel de ingresos (gráfico 3.6). De acuerdo con este índice, el 81% de los niños y niñas en Colombia tienen iguales oportunidades para acceder a los servicios básicos de educación y vivienda; dicha proporción era del 65% en 1995. El aumento del IOH entre 1995 y 2010 se debió principalmente a los avances en educación, con mayor énfasis en el indicador de calidad (terminar sexto grado a tiempo).

Así mismo, el país avanza consistentemente hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), como lo demuestra el cumplimiento de algunas metas de forma anticipada. Es el caso de la cobertura bruta de educación básica, que alcanza niveles superiores al 100%, reflejando un reto aún frente a los problemas asociados a la extraedad y que contribuye al Objetivo 2 "Lograr la educación primaria universal". Igual ocurre en la atención institucional del parto y atención del parto por personal calificado, que contribuyen al cumplimiento del Objetivo 5 "Mejorar la salud sexual y

Gráfico 3.5
NBI Total nacional*

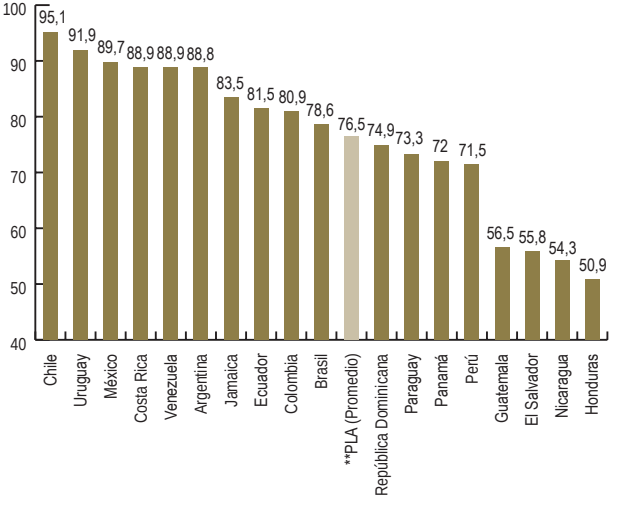
Entre 2002 y 2009 el porcentaje de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas se redujo en 4,9 puntos porcentuales.



Fuente: ECH 2002-2005, GEIH 2007-2008. Cálculos DNP- SPSCV.
**Expansiones Censo 2005, además de los años 2002-2005 la estimación tiene un error más alto debido a que en las 13 áreas se realizó módulo de vivienda en el tercer trimestre solamente.*

Gráfico 3.6
Índice de Oportunidades Humanas

Colombia se ubica por encima del promedio regional de América Latina. El IOH de Colombia en 2010 fue 16 puntos más alto que el estimado en 1995, lo que implica una tasa anual de crecimiento de 1.1 puntos.



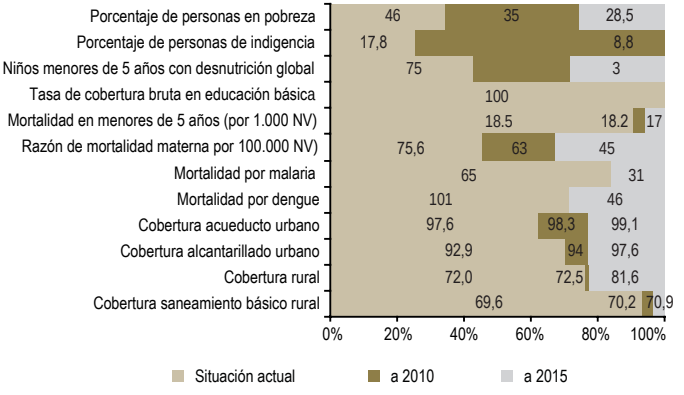
Fuente: Paes de Barros et. al. Banco Mundial. 2010.

reproductiva". Esto se dio en parte gracias a la ampliación del acceso a servicios de salud que ha adelantado el país en los últimos años (gráfico 3.7).

Hoy el gasto social está mejor focalizado y contribuye más a la reducción de la pobreza y la desigualdad con relación a 2003. El estudio del DNP (2008) de Incidencia del Gasto Público Social concluye que la pobreza con subsidios y programas sociales es 14 puntos porcentuales menor que la pobreza sin subsidios. Este dato mostró una mejoría con relación a 2003, cuando el aporte de los subsidios y los programas sociales fue de 10.9 puntos porcentuales.

Gráfico 3.7
Objetivos de Desarrollo del Milenio*

Con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el Gobierno busca la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad.



** La meta de educación básica se adelantaría a 2009.*
Fuente: Cálculos DNP – Situación Actual, según II Informe de seguimiento a ODM, 2008.

En materia de mejoramiento de la focalización del gasto público, el Gobierno a través del DNP realizó un trabajo continuo para mejorar los procesos de depuración y consolidación de la Base Certificada Nacional del Sisbén. En términos de la depuración por cruces de información, el DNP evaluó y programó cruces con diferentes fuentes de información externas que le permitieron ser más eficiente en la validación de la base. Entre las bases de datos consideradas se incluyó la base de las centrales de riesgo, la base de datos de la Federación Nacional de Cafeteros, y la base del Registro Único de Afiliados (RUA) que permitió actualizar el cruce con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Para el corte de noviembre de 2009 se identificó que de un total de 37,6 millones de registros, se validaron 35,2 millones, se suspendieron 315 mil y se identificaron 2,08 millones de registros como duplicados.

Así mismo, se adelantó un proceso de mejoramiento de la plataforma tecnológica del Sisbén que supone el uso de la Red de Alta Velocidad del Estado colombiano (Ravec) y la Intranet Gubernamental (herramientas de Gobierno en Línea), así como un trabajo conjunto entre las diferentes instancias de gobierno: municipal, departamental y nacional. Para asegurar la eficacia de esta mejora tecnológica, en el año 2010 se inició un proceso de capacitación en 220 municipios.

Con el fin de garantizar la efectividad del Sisbén como instrumento de focalización, mediante el Documento Conpes 117 de 2008 se definió la implementación de su tercera versión (Sisbén III), con el objetivo de resolver los problemas que se presentaron por

la pérdida de vigencia de las variables que componen el índice, la manipulación de las mismas, la desactualización de la información contenida en la base y el cambio en las condiciones de vida de la población. Con corte a mayo 2010, 11 departamentos habían finalizado la implementación del Sisbén III en sus municipios y 19 departamentos adicionales registran avances en el barrido. En total, 879 municipios del país ya finalizaron y 2 más continúan el proceso de implementación. Esto permitió al DNP certificar y validar la base de Sisbén III para 271 municipios, correspondientes a 4,6 millones de personas (1,2 millones de hogares), la cual fue publicada con corte a marzo 2010. Este proceso continuará con la certificación de bases parciales en julio y octubre de 2010, consolidando una base completa nacional de Sisbén III en marzo de 2011.

Para reducir la pobreza, el Gobierno entregó en funcionamiento la Red JUNTOS, a través de la cual se articulan esfuerzos de 16 entidades del orden nacional, con el concurso de las autoridades de los 32 departamentos del país y más de 1.027 autoridades municipales en torno a los mismos objetivos. Durante este gobierno, 1.123.103 familias pobres extremas y en situación de desplazamiento se vincularon a esta estrategia, lo cual es un resultado importante pero no suficiente. Se espera lograr la vinculación de 1,5 millones de familias para el mes de agosto de 2010.

La Red JUNTOS brinda acompañamiento a las familias mediante la participación de cogestores sociales, quienes acompañaron y guiaron a las familias, bajo un enfoque de corresponsabilidad, en su proceso de obtención de logros básicos[7] mediante los cuales se logran superar los determinantes de la pobreza.

Es importante resaltar que en el marco de la Red, entre 2007 y mayo de 2010 se han establecido 348 alianzas con organizaciones del sector privado[8], se promovió una bolsa de recursos por $31 mil millones con el fin de apoyar la oferta de las entidades nacionales focalizada en las familias de Juntos, y se realizaron acciones para gestionar la oferta de más de 50 programas[9] de las entidades que componen la estrategia.

Así mismo, se destaca la aprobación de la Política de Generación de Ingresos (Documento Conpes 3616 de septiembre de 2009), la cual contempla acciones que permiten superar las barreras que impiden el desarrollo de capacidades y la generación de ingresos suficientes y sostenibles; mejorar el acceso a activos físicos y financieros, a la asistencia técnica y a servicios de desarrollo empresarial; fortalecer la gestión de las entidades territoriales;

7- La Red JUNTOS definió 45 logros básicos contenidos en nueve dimensiones: identificación, educación, ingresos y trabajo, salud, nutrición, habitabilidad, dinámica familiar, bancarización y ahorro y acceso a la justicia, y representan unas condiciones mínimas deseables para que una familia en pobreza extrema pueda superar su situación.

8- Los convenios fueron establecidos con empresas del sector privado como: Postobón, Mapre-Codensa, Link de Colombia, Fundación Operación Sonrisa, ACOPI, Kimberly, Asocolflores, entre otras.

9- Banca de las Oportunidades, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, DNP, ICBF, Incoder, Icetex y SENA, Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Educación Nacional, Protección Social, Defensa Nacional, Interior y Justicia, Minas y Energía, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Registraduría Nacional, y Acción Social.

fortalecer el marco institucional actual y promover el acceso a mecanismos formales de gestión de riesgos y vulnerabilidades superando las limitaciones tanto en la demanda como en la oferta.

Reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población requiere de un esfuerzo coordinado e intervenciones integrales que promuevan la expansión de las capacidades y libertades de la población.

3.2 Mercado y relaciones laborales

En esta estrategia, el objetivo del Gobierno fue lograr que más colombianos estuvieran ocupados en labores productivas, tuvieran ingresos estables y participaran (preferiblemente de manera contributiva) en el sistema de protección social. Esto fue posible gracias a la mayor actividad económica. En este sentido, la estrategia del Gobierno de promover que el crecimiento de la economía tuviera impactos en los niveles generales de empleo y ocupación, y esto se reflejara en una menor tasa de desempleo, así como en un aumento del empleo formal, lo que a su vez significaría un aumento de la participación de la población aportante a los sistemas de protección social.

El primer paso fue modificar el marco normativo para flexibilizar el mercado de trabajo mediante la Ley 789 de 2002. Estudios realizados[10] para evaluar los efectos de esta reforma laboral evidencian que los colombianos aumentaron su probabilidad de emplearse. Según la Comisión de Seguimiento de la Reforma (2005) de los 960 mil empleos creados en los dos años siguientes a la reforma (2003 y 2004), el 35% podrían atribuirse a los efectos de esta última. Adicionalmente, el Gobierno activó estrategias para el mejoramiento de los procesos de identificación de aportantes y beneficiarios del Sistema de Protección Social, así como de los procesos de fiscalización. Esto, en conjunto con una mayor dinámica del empleo, permitió un aumento acelerado del número de trabajadores afiliados al Régimen Contributivo de Salud, al Sistema General de Pensiones, al Sistema de Riesgo Profesionales y a las Cajas de Compensación Familiar. Al tiempo imprimió importantes esfuerzos para generar nuevos canales de comercialización y fomentar acciones de emprendimiento en actividades productivas que permitieran aumentar el grado de competitividad y productividad de la economía colombiana.

En cuanto al trabajo decente, Colombia celebró, en junio de 2010, la decisión de la Asamblea de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ya que, después de 21 años, el país fue excluido de la lista de los 25 países que son examinados por la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical, gracias al evidente cumplimiento en los convenios internacionales del trabajo.

10-1. "Impacto de la reforma laboral sobre la generación y calidad del empleo". Hugo López, Remberto Rhenals y Elkin Castaño. Cuadernos de Protección Social, No. 1, Noviembre de 2005. Ministerio de la Protección Social. 2. "The Political Economy of Labor Reform in Colombia". Juan Carlos Echeverry y Mauricio Santamaría. Documento CEDE 2004-22. Abril de 2004. Universidad de los Andes. 3. "Éxitos y fracasos de la reforma laboral en Colombia". Jairo Núñez. Documento CEDE 2005-45. Universidad de los Andes.

Las mejores condiciones para la actividad empresarial hicieron posible la ampliación de las oportunidades de la población para acceder al Sistema de Protección Social, al tiempo que se mejoraban los niveles de empleo y ocupación y se disminuía la informalidad. A continuación los resultados más importantes:

Si comparamos los indicadores observados para el trimestre (marzo-mayo) de cada año tenemos que:
En 2002 el desempleo nacional era de 15,2%; en 2010 es de 12%.
En 2002 la tasa de ocupación era de 52%; en 2010 fue de 54,8%.
En 2002 la tasa de informalidad era 62,4%; en 2010 fue de 58,3% .

Igualmente se puede observar cómo cada vez más colombianos están activos en los subsistemas de seguridad social integral:

- En 2002 teníamos 13,2 millones de afiliados al régimen contributivo de salud; en 2009 tuvimos 18,1 millones, con un crecimiento de 37%.

- En diciembre de 2002 teníamos 4 millones de personas activas en el Sistema General de Pensiones; para marzo de 2010 tuvimos 5,8 millones de afiliados.

- En diciembre de 2002 teníamos 4,2 millones de personas activas en el Sistema de Riesgos Profesionales; en abril de 2010 tuvimos 6,9 millones de afiliados.
- En diciembre de 2002 teníamos 3,4 millones de afiliados a las cajas de compensación familiar; en mayo de 2010 son casi 5,9 millones de personas con sus familias.

- Para dinamizar el mercado laboral, además del marco normativo, el Gobierno trabajó en tres frentes: i) dinámica de la oferta de trabajo; ii) intermediación laboral y protección a desempleados y; iii) relaciones laborales.

i) Dinámica de la oferta de trabajo

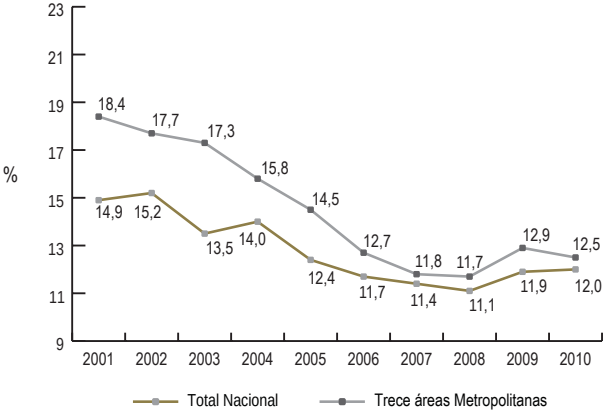
El crecimiento económico generó una importante dinámica en la producción, lo que permitió que la demanda de mano de obra aumentara y generara un incremento de la ocupación y reducción de la tasa de desempleo[11]. En 2002, la tasa de desempleo se encontraba en el 15,2% y esto incentivó al Gobierno a emprender la tarea de reducirla a un solo dígito, por lo cual fijó la meta de 8,8% para 2010. Sin embargo, dado el impacto de la crisis internacional en las variables económicas fundamentales de la economía colombiana, la meta propuesta por el Gobierno nacional no se alcanzó.

11- Actualmente el DANE y el DNP vienen trabajando conjuntamente para empalmar las series de mercado laboral debido a las modificaciones introducidas en el desarrollo de las Encuestas de Hogares. A partir del II trimestre del año 2006, entró en vigencia la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y en el año 2009 se actualizó el marco censal. El ejercicio adelantado entre estas dos entidades ha permitido el empalme para las series de nivel de ocupados, desocupados, activos e inactivos; así como la tasa de desempleo, tasa global de participación y la tasa de ocupación para todos los dominios de estudio. Sin embargo, las cifras desagregadas presentadas en este documento (por ejemplo los indicadores por sexo e informalidad) pueden estar sujetas a algunos ajustes posteriores que se derivarán del proceso de empalme que se viene adelantando.

Sin embargo, la tendencia de la tasa de desempleo ha sido decreciente: mostró una reducción a nivel nacional de 3,2 puntos porcentuales (pp) entre el trimestre marzo-mayo de 2002 y el mismo trimestre en 2010 (gráfico 3.8). Por otra parte, la tasa de desempleo de los jefes de hogar a nivel nacional sigue manteniéndose en un dígito, y muestra una reducción a nivel nacional de 2 pp en el mismo período de referencia (gráfico 3.9).

Gráfico 3.8

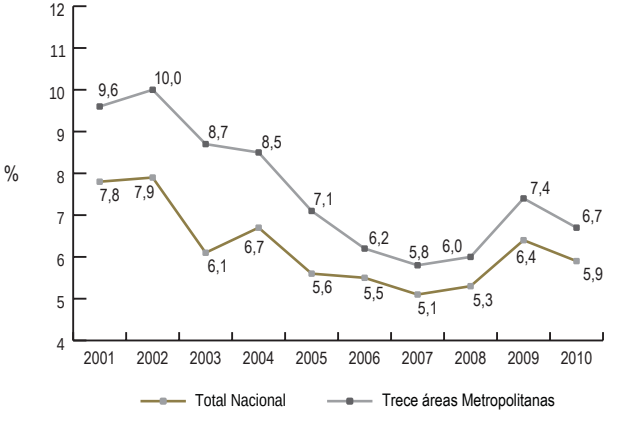
Tasa de desempleo
(Trimestre, marzo-mayo)



Fuente: DANE.

Gráfico 3.9

Tasa de desempleo jefes de hogar
(Trimestre, marzo-mayo)

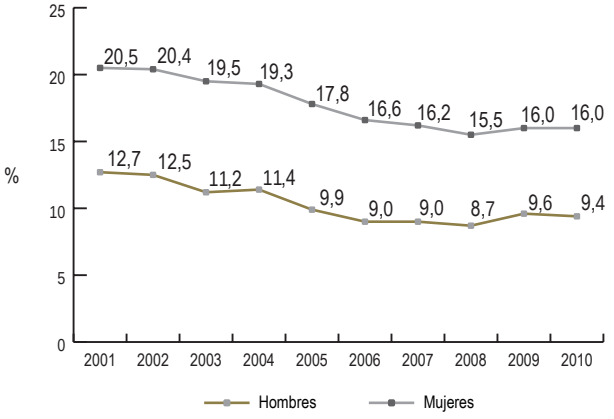


Fuente: DANE.

Así mismo, es posible observar que la tasa de desempleo es decreciente tanto para las mujeres (4,4 pp) como para los hombres (3,1 pp). No obstante, la descomposición de la tasa de desempleo por sexo muestra que las mujeres siguen manteniendo comparativamente una mayor tasa de desempleo que los hombres (gráfico 3.10).

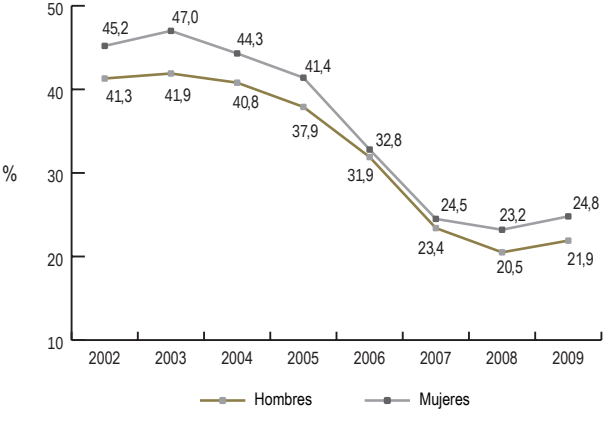
Aun así, el promedio de semanas que dedican las mujeres desempleadas para encontrar una ocupación en el mercado laboral muestra una reducción significativa y se logró una reducción de la brecha que se observaba en este indicador entre los hombres y las mujeres (gráfico 3.11).

Gráfico 3.10
Tasa de desempleo por sexo
(Hombres y mujeres; trimestre de febrero-abril)



Fuente: DANE.

Gráfico 3.11
Promedio de número de semanas de búsqueda de trabajo
(Hombres y mujeres; promedio trimestre julio-septiembre)

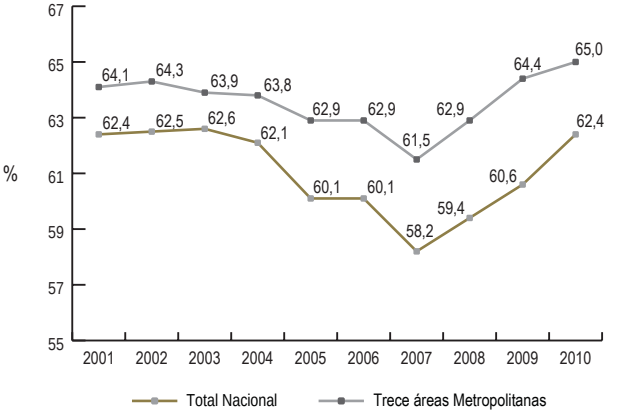


Fuente: DANE.

Por su parte, la tasa global de participación (TGP)[12] registró un comportamiento estable; la población económicamente activa y en edad de trabajar se mantuvo en 62%, cifra observada tanto en el trimestre febrero-abril de 2002 como en el mismo período de 2010 (gráfico 3.12). Sin embargo, este indicador sufrió grandes cambios en la mitad del período analizado, al reducirse cerca de 4,3 pp para el nivel nacional y 2,8 para las principales 13 áreas metropolitanas en el año 2007, resultado que es consistente con el crecimiento de la economía y que condujo a que se generara una menor presión sobre el mercado laboral por parte de los miembros secundarios de los hogares.

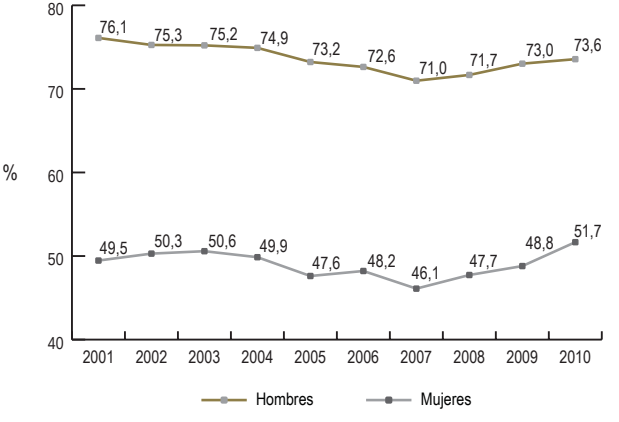
Por sexo, la TGP para los hombres presentó una reducción de 1,7 puntos porcentuales (pasó de 75,3 en 2002 a 73,6 en 2010), mientras que para las mujeres se presentó el efecto contrario con un incremento de 1,4 pp (50,3 en 2002 a 51,7 en 2010) (gráfico 3.13).

Gráfico 3.12
Tasa global de participación (TGP)
(Trimestre febrero-abril)



Fuente: DANE.

Gráfico 3.13
Tasa global de participación (TGP) por sexo
(Trimestre febrero-abril)

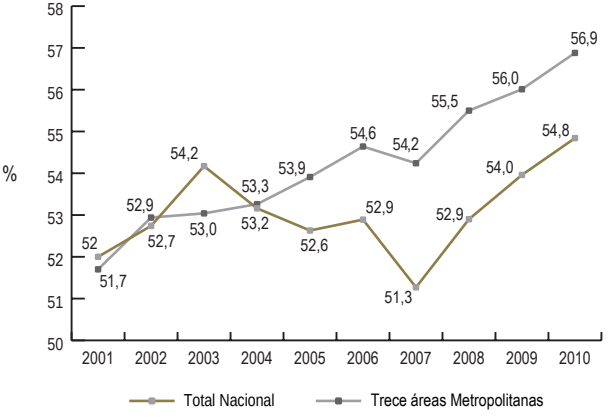


Fuente: DANE.

12- Tasa global de participación (TGP): relación porcentual entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar.

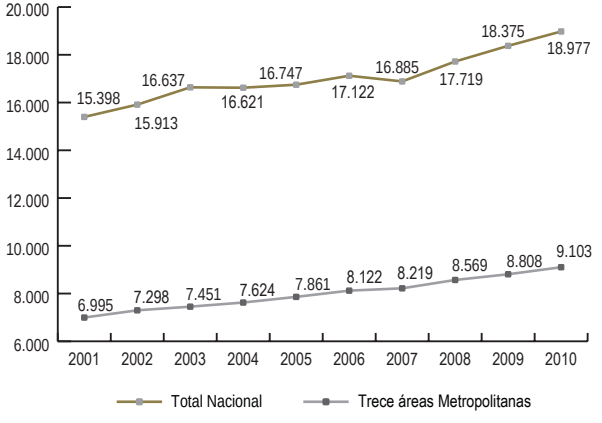
La tasa de ocupación (TO), por su parte, pasó de 52,7% en el trimestre marzo-mayo de 2002 a 54,8% en el trimestre marzo-mayo de 2010 para el total nacional (gráfico 3.14). Este incremento se vio reflejado en la creación de más de 3 millones de nuevos puestos de trabajo en el período (gráfico 3.15).

Gráfico 3.14
Tasa de ocupación
(Trimestre, marzo-mayo)



Fuente: DANE.

Gráfico 3.15
Población ocupada
(Trimestre, marzo-mayo)

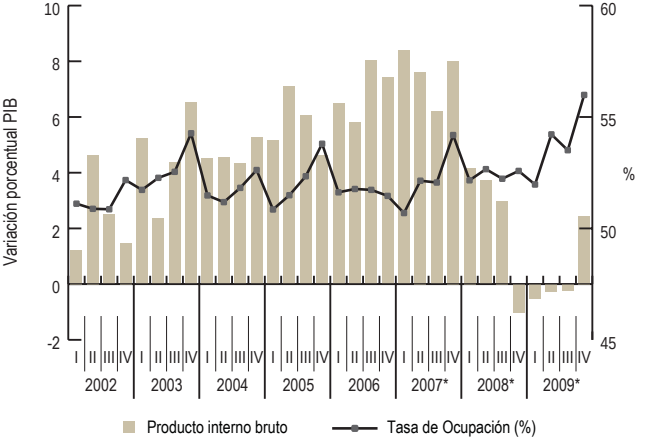


Fuente: DANE.

La tasa de ocupación muestra un comportamiento procíclico, debido a que sigue el comportamiento de la tasa de crecimiento del PIB, mostrando la validez de la estrategia del Gobierno, al proponerse generar mayor dinámica en el comportamiento de la economía con el fin de generar mejores y mayores oportunidades laborales (gráfico 3.16).

Gráfico 3.16
Tasa de crecimiento del PIB y tasa de ocupación

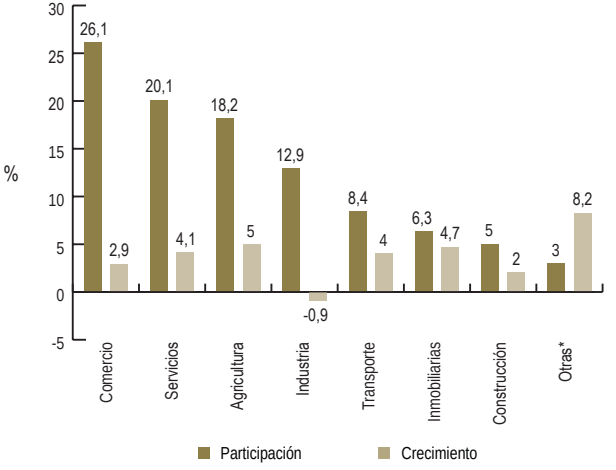
A la luz de la crisis internacional, que afectó con una variación decreciente el promedio del PIB, el país ha mantenido una tendencia estable en sus indicadores del mercado laboral.



Fuente: DANE - Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales.
** Cifras provisionales.*

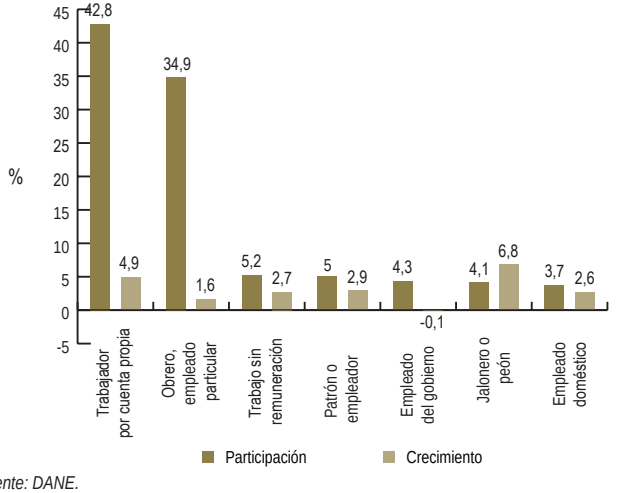
En cuanto a la demanda laboral, para el período marzo-mayo de 2010, el crecimiento del empleo se dio principalmente en Otras ramas (8,2%), Agricultura (5%) e Inmobiliarias (4,7%) con respecto al mismo período del año anterior (gráfico 3.17). De otra parte, para el mismo período, el crecimiento del empleo se dio principalmente en las categorías jornalero o peón (6,8%), cuenta propia (4,9%) y patrón o empleador (2,9%) (gráfico 3.18).

Gráfico 3.17
Composición y crecimiento del empleo por sector
(Total nacional, trimestre móvil marzo-mayo 2010)



**Otras ramas: explotación de minas y canteras, suministro de electricidad, gas y agua e intermediación financiera.*
Fuente: DANE.

Gráfico 3.18
Población ocupada según posición ocupacional
(Trimestre, marzo-mayo 2010)



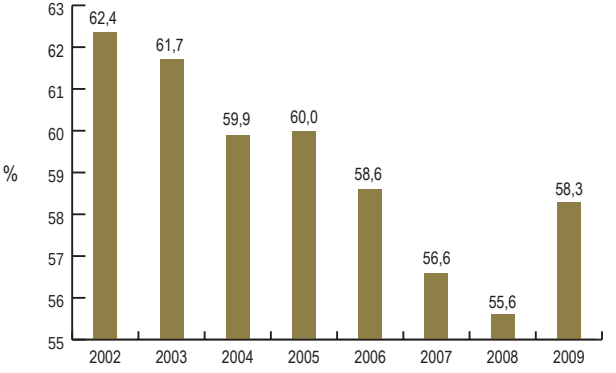
Fuente: DANE.

Así mismo, el país ha avanzado en términos de formalización del empleo, lo que se refleja en el comportamiento de la afiliación a la seguridad social y en la tasa de informalidad en las trece áreas metropolitanas, la cual pasó de 62,4% en el segundo trimestre de año 2002 a 58,3% en el mismo período de 2009 (gráfico 3.19).

Gráfico 3.19

Tasa de informalidad en las trece áreas metropolitanas*
(Segundo trimestre de cada año)**

La tasa de informalidad pasó de 62,4% en el 2002 a 58,3% en 2009.



**La tasa de informalidad fue calculada por DNP con base en proyecciones de Censo Poblacional 2005 para 13 áreas metropolitanas.*
***Según la Encuesta Continua de Hogares, la tasa de informalidad se define como la relación porcentual de la población ocupada informal sobre el total de la población ocupada. Este indicador se calcula durante el segundo trimestre del año, razón por la cual el dato de 2010 aún no está disponible.*
Fuente: DANE; cálculos DNP.

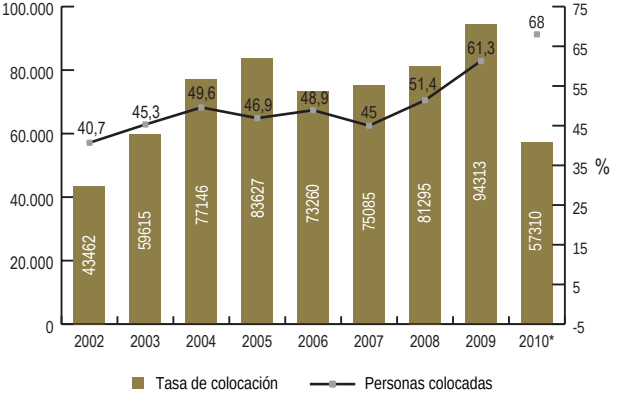
ii) Intermediación laboral y protección a desempleados

El Gobierno nacional fortaleció el Servicio Público de Empleo (SPE)[13] del SENA, como mecanismo de intermediación laboral en el país, mejorando los instrumentos de orientación y acompañamiento en el proceso de búsqueda de empleo, y aumentando la colocación, mediante la utilización de herramientas que facilitaron el contacto entre empresarios y personas que buscaban empleo. Acercar la oferta con la demanda de empleo permite reducir las ineficiencias del mercado y, de esta manera, permite ampliar las oportunidades de empleo de los colombianos.

Gráfico 3.20

Servicio Público de Empleo
(Porcentaje y número de personas colocadas)

La tasa de colocación del SPE, pasó de 40,7% al 61,3%, entre 2002 y 2009.



**Datos a mayo de 2010.*
Fuente: SENA - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

13- El SPE ofrece servicios como talleres de orientación ocupacional a las personas que buscan empleo; registro de las hojas de vida de las personas que buscan empleo (oferta), con los datos básicos personales, educativos y laborales; captación y registro de información sobre las características del personal requerido por los empresarios, con los perfiles ocupacionales de los cargos disponibles (demanda); cruce de información entre oferta y demanda, con el fin de disminuir el desempleo en la región y mejorar la capacidad de análisis del comportamiento del mercado laboral.

Entre 2002 y 2010 (mayo), a través de este servicio de intermediación, se han colocado 645 mil personas en el mercado laboral (gráfico 3.20). En mayo de 2010, a través de este programa, el SPE alcanzó una tasa promedio de colocación laboral de 68% de sus inscritos al sistema.

De la misma manera, el Gobierno nacional fomentó la protección de los desempleados a través de Fonede (Fondo de Fomento del Empleo y Protección al Desempleado), creado por la Ley 789 de 2002. Este hace parte del componente de asistencia social del Sistema de Protección Social enfocado hacia la estrategia de mitigación del riesgo[14]. Su objetivo ha sido proveer un aporte monetario o en especie[15] equivalente a 1,5 salarios mínimos mensuales legales 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 ingreso económico alguno. El Fonede cuenta con tres esquemas: microcréditos, capacitación para inserción laboral y subsidio para desempleados. Según la Superintendencia del Subsidio Familiar, al mes de abril de 2010 se habían entregado 567 mil subsidios al desempleo.

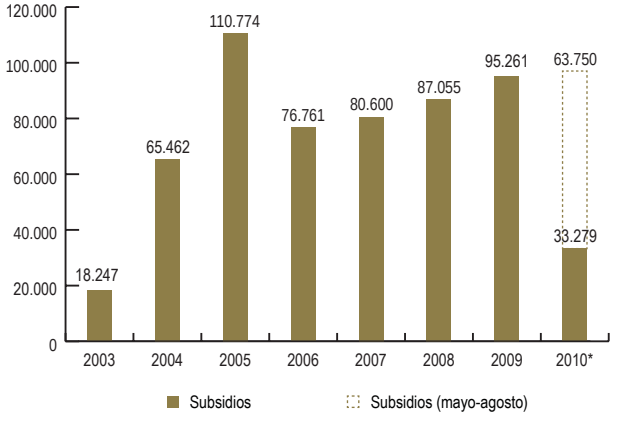
14- El componente de mitigación o alivio del riesgo tiene como objetivo anticiparse a una nueva perturbación económica y disminuir su impacto una vez se presente.

15- Alimentación, salud y educación.

Gráfico 3.21

Programa subsidios al desempleo
(Subsidios)

A través del Fonede, el Gobierno ha otorgado 567 mil subsidios al desempleo.



**Datos al mes de abril de 2010.*
Fuente: Superintendencia de Subsidio Familiar - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

En el mes de abril de 2010, se entregaron 33.279 subsidios al desempleo por un valor de $26.048 millones operados por las Cajas de Compensación Familiar (gráfico 3.21).

iii) Relaciones laborales

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 estableció que se debían emprender acciones orientadas a la generación de trabajo decente a través de la promoción y divulgación de los principios y derechos fundamentales y la prevención y reducción de la conflictividad laboral. De igual forma, señaló que el Gobierno impulsaría, con los empresarios y los trabajadores, la promoción de trabajo decente contando con la asesoría técnica de organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En los últimos ocho años, a través de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, el Gobierno nacional ha promovido la concertación y la negociación laboral; de la misma manera, el Ministerio de la Protección Social, a través

de la OIT, desarrolló estrategias de capacitación y desarrollo de metodologías para estimular el diálogo social en el país. En junio de 2006, fueron aprobados los presupuestos de inversión para las vigencias 2007 a 2010, partidas presupuestales para financiar el programa de asistencia técnica para la promoción del trabajo digno y decente, en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos en el acuerdo tripartito entre empresarios, trabajadores y Gobierno, firmado en la OIT en Ginebra (Suiza).

Así mismo, la legislación laboral se actualizó buscando armonizar las necesidades de la economía mundial, en cuanto la protección de los trabajadores del país. Es así que la Ley 789 de 2002 fue promovida con el objetivo de mejorar las condiciones de empleabilidad y reducir las rigideces existentes en la normatividad laboral, ampliando la jornada ordinaria, reduciendo marginalmente el costo laboral en los días dominicales y festivos, fomentando la posibilidad de una jornada laboral flexible y modificando la curva de indemnizaciones. También se avanzó en la protección del derecho de asociación y de la protección de los derechos fundamentales limitando el uso indebido de las Cooperativas de Trabajo Asociado.

De esta manera, se expidió la normatividad que promueve los derechos fundamentales del trabajo en el país, específicamente la Ley 1210 de 2008, que trata la declaratoria de legalidad de huelgas y la convocatoria de tribunales de arbitramento para las partes en conflicto. En el mismo sentido, la Ley 1233 de 2008 estableció regulación a las Cooperativas de Trabajo Asociado y el Decreto 535 de 2009 reguló la concertación entre las organizaciones sindicales de empleados públicos y las entidades del sector público.

Por otro lado, se desarrolló la instrumentación e implementación de la propuesta del proyecto Mejora y fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo con un enfoque proactivo-preventivo. El objetivo de la propuesta integral de mejorar operativamente el sistema fue impulsar el esquema de inspección de trabajo basado en el análisis de oportunidades, con énfasis en acciones de prevención suscribiendo acuerdos de mejora, capacitando a los actores del sistema, manejando de información confiable sobre las condiciones laborales, con un sistema de información integrado para facilitar el monitoreo de los avances y cumpliendo las normas laborales a escala nacional. Así mismo, el Gobierno nacional promovió la reestructuración del Ministerio de la Protección Social para fortalecer el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo en el país. Adicionalmente, se creó una dirección general encargada del tema y se amplió la planta de personal en 211 nuevos funcionarios, de los cuales 135 son inspectores.

Como parte del trabajo desarrollado desde el Acuerdo Tripartito por el "Derecho de Asociación y la Democracia y el Programa Nacional de Trabajo Decente", firmado en Ginebra de 2006, y de la permanente interacción entre los trabajadores, empleadores y Gobierno, el país conmemoró, en el mes de junio de 2010, que después de 21 años Colombia no fuera incluida en la lista de los 25 países que son examinados a rigor por la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical, gracias a su cumplimiento de los Convenios Internacionales del Trabajo.

Lo anterior demostró que las divergencias normativas con la OIT estaban siendo superadas, lo que se ratificó con la expedición de las siguientes normas: traslado a la rama judicial de la calificación de los ceses colectivos de trabajo y la promulgación de la Ley de Oralidad.

Los anteriores avances son el resultado de los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional representados por los Ministerios de la Protección Social, Interior y de Justicia, y Relaciones Exteriores,

con la participación de las organizaciones de los trabajadores y los gremios en representación de los empresarios, quienes trabajaron arduamente por la protección a líderes sindicales y la lucha permanente contra la impunidad.

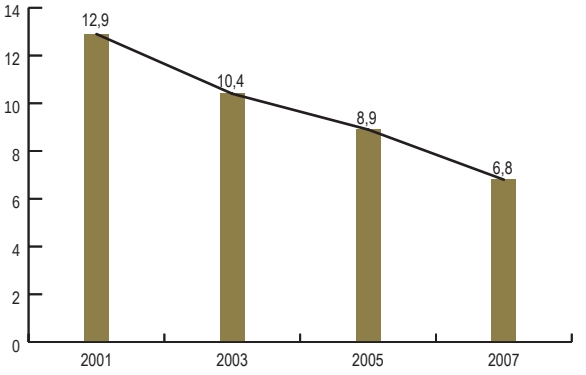
En cuanto a la prevención y erradicación del trabajo infantil, las acciones emprendidas por el Gobierno han estado enmarcadas en la implementación de la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008-2015. Se construyó una línea base para la identificación de los niños, niñas y adolescentes trabajadores y se hizo extensiva a los comités departamentales y municipales del país. De la misma manera, se adelantaron procesos de articulación entre las diferentes instituciones, públicas y privadas y la Red JUNTOS, los cuales tienen proyectos de intervención sobre la población trabajadora infantil. Así mismo, se hizo un seguimiento continuo a la estrategia, alimentada por el mapa de vulnerabilidad de trabajo infantil y el impulso del Sistema de Registro Unificado de la Peores Formas del Trabajo Infantil.

Las acciones emprendidas por el Gobierno se encuentran en un marco legal institucional que permite enfrentar el problema del trabajo infantil, relacionado directamente con las condiciones de pobreza en las que se encuentran muchas familias. Para tal fin y con el objeto de actualizar el Código del Menor vigente desde 1989, se aprobó, el 8 de noviembre de 2006, la Ley 1098 para la infancia y adolescencia. En su Artículo 35, se reglamentó que la edad mínima de admisión al trabajo es de 15 años y los adolescentes entre 15 y 17 años deberán contar con una autorización expedida por el Ministerio de la Protección Social o por el ente territorial local, con plena garantía de sus derechos y la protección laboral consagrada en el régimen laboral colombiano.

De igual manera, con la Resolución 01677 de 2008 del Ministerio de la Protección Social, se señalaron las actividades consideradas como peores formas de trabajo infantil y se estableció la clasificación de actividades peligrosas y condiciones de trabajo nocivas para la salud e integridad física o psicológica de las personas menores de 18 años de edad. En la tasa de trabajo infantil según los últimos datos disponibles[16] hubo una reducción de 6,1 pp, es decir pasó de 12,9% en 2001 a 6,8% en 2007 (gráfico 3.22).

Gráfico 3.22
Tasa de participación de trabajo Infantil
(Promedio anual)

La tasa de participación del trabajo infantil pasó de 12,9% en 2001 a 6,8% en 2007, lo que muestra una reducción de 6,1 puntos porcentuales en todo el país.



Fuente: DANE.

3.3 Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social

Como propósito esencial para reducir la pobreza en nuestro país, el Gobierno ha venido trabajando en que todos los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de un conjunto básico de servicios sociales, en especial para la población en situación de vulnerabilidad.

Esto debería verse reflejado en varios indicadores de seguridad social, entre ellos salud pública, promoción social y formación del capital humano. Los resultados más importantes del Gobierno son:

- Se redujo la mortalidad infantil: en 2002 era de 18 por cada mil nacidos; en 2007 fue de 15,3 por cada mil nacidos vivos.
- Se redujo la mortalidad materna: en 2002 era de 84,4 por cada 100 mil nacidos vivos; en 2007 fue de 75,6.
- En 2003 la cobertura en afiliación al régimen subsidiado de salud era de 46,6%; en 2010 fue de 93,13%.
- Se redujo la tasa de analfabetismo: en 2002 era de 11,8%; en 2008 pasó a 6,6%
- Aumentó la asistencia nutricional y la promoción social: en 2002 se atendía 3,2 millones de niños; en 2010 son atendidos 6,8 millones de niños.
- Aumentaron las coberturas en educación: en 2002 las tasas de cobertura bruta en transición, básica primaria, básica secundaria y media eran de 75,7%, 114%, 79,4% y 57,4%; en 2010 las tasas fueron de 90,1%, 119,8%, 105,1% y 79,4%, respectivamente. La tasa de cobertura bruta para educación superior pasó de 24,4% en 2002 a 35,5% en 2009.

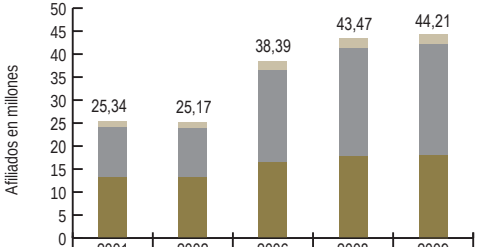
16- A través de un módulo sobre trabajo infantil vinculado a la Encuesta Continua de Hogares y desde 2007 a la Gran Encuesta Integrada de Hogares, el DANE recopila la información estadística sobre la problemática en el país. Las encuestas realizadas son bianuales y la última se realizó para el último trimestre de 2007.

Con la expedición de la Ley 789 de 2002[17], el Gobierno ha buscado constantemente la articulación del Sistema de Protección Social (SPS), mediante mecanismos que fortalezcan la capacidad institucional a nivel central y territorial, lo cual ha permitido una protección integral y una disminución en la vulnerabilidad, mejorando cada vez más la calidad de vida a las familias colombianas. De esta manera, la estrategia Inserción de las Familias buscó lograr una efectiva complementariedad de los siguientes aspectos: i) seguridad social integral y salud pública, ii) fortalecimiento de la promoción social; iii) formación de capital humano e; iv) infraestructura de salud y educativa y el Sistema General de Participaciones.

Gráfico 3.23

Afiliados Sistema General de Seguridad Social en Salud
(contributivo, subsidiado y especial)

En 2009, 44 millones de colombianos estaban afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud.



	2001	2002	2006	2008	2009
Afiliados Rég. Excepción	1,20	1,26	1,91	2,11	2,22
Afiliados Rég. Subsidiado*	11,06	10,74	20,13	23,60	23,93
Afiliados Rég. Contributivo	13,08	13,17	16,35	17,76	18,06
Total	25,34	25,17	38,39	43,47	44,21

** Para régimen subsidiado, noviembre fue el último mes que se reportó al finalizar la vigencia 2009.*
Nota: El Ministerio de Protecciòn Social validó y certificó noviembre 2009 como último dato disponible para dicha vigencia.
Fuente: Ministerio de la Protección Social.

i) Seguridad social integral y salud pública

Cobertura de aseguramiento en salud

El Gobierno a través de la política de aseguramiento buscaba garantizar el acceso a la salud a toda la población con o sin capacidad de pago, además de la protección financiera de la salud. Al finalizar 2009, se tenían cerca de 44,2 millones de colombianos afiliados al Sistema General en Seguridad Social en Salud (SGSSS) en los tres tipos de regímenes: subsidiado, contributivo y especial (gráfico 3.23)[18]. Este Gobierno alcanzó la universalización de la cobertura en salud para los colombianos.

La mayor población que contribuyó al índice en el aseguramiento en salud fueron las personas sin capacidad de pago, las cuales estaban afiliadas al régimen subsidiado (RS). A diciembre de 2009, la población asegurada en salud por este régimen ascendió a 23,9 millones de personas, 12,8 millones más que las registradas a diciembre de 2001 en el SGSSS (gráfico 3.23); esto representó una variación porcentual entre 2001 y 2009 de 115%.

El anterior resultado obedeció a la política establecida desde 2003 con la Ley 812[19], la cual buscaba llegar al aseguramiento universal de la población, utilizando la estrategia de la ampliación de la cobertura en el régimen subsidiado. Adicionalmente, el Ministerio

17- La Ley 789 de 2002 establece, entre otros aspectos, la definición del Sistema de Protección Social.

18- Incluye: FFMM, Policía Nacional, Ecopetrol y Magisterio; no se incluyen universidades.

19- Ley del Plan de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario.

de la Protección Social expidió el Decreto 3353 de 2003, por el cual se determinó que los distritos y municipios que contaban con excedentes y rendimientos financieros resultantes de liquidaciones de contratos en el régimen subsidiado de vigencias anteriores deberían destinar aquellos recursos a subsidiar a la población de niveles 1 y 2 del Sisbén exenta de dicho beneficio.

De esta manera, los grupos más vulnerables recibieron especial atención en aseguramiento en salud; esta población fue identificada en los niveles 1 y 2 del Sisbén, así como los segmentos de población registrada mediante instrumentos diferentes a la encuesta Sisbén (definidos en el Acuerdo 244 de 2003, modificado mediante el Acuerdo 331 de 2006), como son la población infantil abandonada, personas de la tercera edad en protección de los adultos mayores, población rural migratoria, recién nacidos, población del área rural, población con discapacidad, población Rom y artistas.

Gracias al desarrollo normativo que el Gobierno desarrolló para beneficiar con la salud a las poblaciones especiales, en estos ocho años la cobertura en este régimen presentó una variación positiva en el número de afiliados. Como muestra de esto, con la creación del Acuerdo 326 de 2005 se adoptaron algunos lineamientos para la organización y funcionamiento de este régimen en los pueblos indígenas. Y en cuanto a la población afrocolombiana en condiciones de vulnerabilidad, fueron priorizados, por el Documento Conpes 3310 de 2004, siete[20] departamentos, para llegar a la población más vulnerable con subsidio en salud.

Desde 2009, el incremento de la afiliación en salud por dicho régimen también generó un crecimiento en los recobros, al igual que conllevó a un gran esfuerzo presupuestal frente al cual el Gobierno respondió a partir del Decreto 4975 de 2009, que declaró la "emergencia social"[21].

En el mes de abril de 2010, la Honorable Corte Constitucional declaró inexequible la emergencia y le cambió la destinación a los recursos fiscales creados al amparo de la misma. Esta situación llevó a que los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Protección Social radicaran, con carácter urgente, el Proyecto Ley 280 de 2010, con el que se pretendió mantener vigentes los cambios tributarios que se decretaron al amparo del estado de excepción. Es así como los impuestos nacionales, como el ajuste del IVA a la cerveza y a los juegos de suerte y azar, al igual que el recaudo por parte de los departamentos, del impuesto al cigarrillo, a los licores y al tabaco, no presentaron modificaciones sustanciales, como a continuación se describe:

En este Proyecto de Ley, se estableció que del total de la destinación de los recursos con vigencia a 31 de diciembre de 2010, el 21% del recaudo se destinará, en primer lugar y de conformidad con los lineamientos definidos por la Honorable Corte en las Sentencias T-760 de 2008 y C-252 de 2010, a: i) garantizar la universalización en

20- Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Nariño, Risaralda y Valle de Cauca.

21- La emergencia social fue declarada para garantizar la prestación del servicio de salud y la búsqueda de recursos tributarios conducentes a subsanar déficit del sector salud.

el aseguramiento, ii) unificar los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado, y iii) financiar los servicios prestados a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda y a la población vinculada que se atienda; teniendo en cuenta la propuesta en dicha iniciativa legislativa, lo que no se podría hacer sería destinar estos recursos para la atención de prestaciones no incluidas en el plan obligatorio.

A lo largo de estos ocho años, en cuanto a la operación del régimen subsidiado del SGSSS, el Gobierno ha hecho un gran esfuerzo para optimizar el proceso de afiliación. Además de todo el proceso de reestructuración del Sisbén por parte del DNP para identificar a la población de los niveles 1 y 2, también a través del Ministerio de la Protección Social se consiguió realizar una depuración de la base de datos de afiliados. En 2002 los afiliados al régimen subsidiado eran 11,4 millones; ahora son 10,7 millones de cupos de afiliados en el régimen subsidiado; dado que existía un número considerable de personas multiafiliadas, en 2003, estos 699.714 cupos que fueron liberados se otorgaron a la población que realmente se encontraba sin capacidad de pago.

Así mismo, a través del Acuerdo 415 de septiembre de 2009[22], del Ministerio y el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS), se establecieron las modificaciones a la forma y condiciones de operación del Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que derogaban expresamente los Acuerdos 77, 244, 253, 258, 267, 273, 294, 300, 303, 304, 307, 330, 331, 343, 346 y 391, y las demás disposiciones que le fueran contrarias.

En materia de la afiliación al régimen contributivo (RC) para la población con capacidad de pago, se presentó un incremento del 37%, pasando de 13,2 a 18,1 millones de afiliados (gráfico 3.24). El anterior aumento se explica por el comportamiento favorable de las variables económicas de estos ocho años, además de las políticas implementadas por el Gobierno nacional en torno a la promoción de la afiliación, la ampliación de la cobertura y la estabilidad y sostenibilidad financiera del sistema. A enero 31 de 2010, el total de afiliados al régimen contributivo fue de 17.947.632.

Así mismo, el Gobierno en cabeza de los Ministerios de la Protección Social y de Hacienda y Crédito Público, buscó el incremento de la cobertura en salud para contributivo, mediante la Circular Conjunta 0001 del 6 de diciembre del 2004, dando la instrucción relacionada con el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes afiliados al SGSSS, determinando que la base mínima de cotización en el régimen contributivo de salud fuera de 1 SMMLV. De la misma manera, se expidieron el Decreto 516 y la Resolución 2228 del 2004, con los que se reglamentó la afiliación colectiva al régimen, por parte de los trabajadores independientes a través de agremiaciones.

22- http://www.pos.gov.co/regimenSubsidiado/Documents/Acuerdo_No_415_oct_28.pdf

Es de anotar que con la entrada en vigencia de los Decretos 3615 de 2005 y 2313 de 2006, el Gobierno buscó que la afiliación de trabajadores independientes de manera colectiva, a través de diferentes entidades, favorecieran con la afiliación en salud a grupos poblacionales que en su gran mayoría recibían un salario mínimo.

Los resultados en el régimen contributivo también respondieron a las políticas del Gobierno orientadas a la promoción de la afiliación en los sectores con capacidad de pago parcial, agrupados en gremios, sector informal y trabajadores independientes, previendo por otra parte adelantar controles adicionales a los empleadores con mayor riesgo de evasión, como los sectores de la construcción, transporte público, vigilancia privada y empresas de servicios temporales. Otro factor que incidió en el crecimiento de la afiliación fue la dinámica laboral originada por la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector formal.

En cuanto al plan de beneficios, el Gobierno, como parte de los compromisos de la visión 2019, se había propuesto la unificación total del POS; sin embargo, dada la sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional y buscando su cumplimiento respecto a la unificación gradual y sostenible del POS, se logró la unificación de los planes de beneficios de más de 9,6 millones de menores de 18 años afiliados al régimen subsidiado[23].

Es así que el Ministerio de la Protección Social ha venido desarrollando en Barranquilla y Cartagena un plan piloto que logró una disminución de las quejas y las tutelas en más del 95%, lo que permitió acelerar e incrementar la atención que reciben los ciudadanos. Con esto se logró la universalización y la unificación del POS subsidiado al contributivo para 10.200 colombianos.

Otros avances que mostró la unificación del POS fueron que el Gobierno a lo largo de estos ocho años lograra realizar la actualización y unificación en el plan de beneficios en más de 20 procedimientos, intervenciones y medicamentos médico-quirúrgicos del régimen subsidiado y contributivo. Ejemplos de estas actualizaciones son enfermedades tales como diabetes, hipertensión, cáncer, VIH/SIDA, renal crónica, coronaria, anticoncepción y soportes nutricionales[24].

Seguridad social integral y pensiones

Para 2002, la cobertura de afiliación a pensiones era baja, de alrededor de 4 millones de cotizantes activos, que representaban el 25,8% de la población ocupada. Así mismo, la gran mayoría de los adultos mayores de 65 años no contaban con ningún tipo de subsidio o beneficio para proteger sus ingresos, y sólo el 20% de ellos contaba con algún tipo de pensión. Por otro lado, el crecimiento desproporcionado de la deuda pensional y la necesidad de reformar

23- Acuerdos 04 y 05 de 2010, establecidos por la Comisión Reguladora en Salud (CRES).

24- Algunos ejemplos de las actualizaciones del POS son: las mallas para el tratamiento de hernias, el acelerador lineal para teleterapia con fotones para el tratamiento del cáncer, el trasplante hepático, medicamentos para VIH/SIDA y ERC, cinco anticonceptivos hormonales, entre otros. Estas nuevas inclusiones al POS siguieron la orientación de la evidencia científica mediante guías de práctica clínica.

la Ley 100 de 1993 se convirtió en una prioridad del Gobierno nacional.

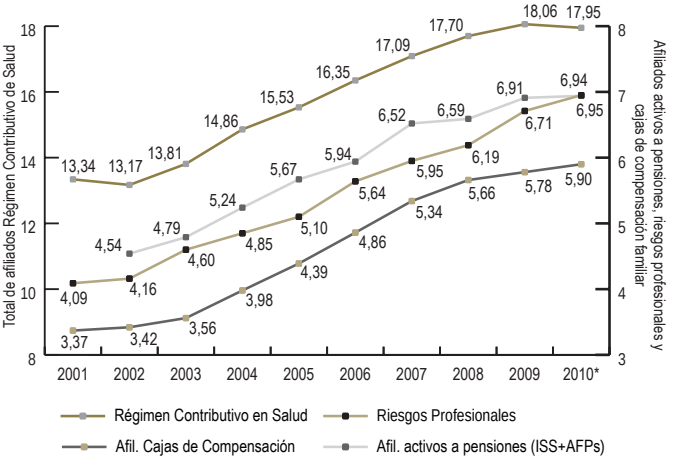
Bajo esta perspectiva, el Gobierno nacional se propuso trabajar en un conjunto de medidas que incentivaran la afiliación y mejoraran la sostenibilidad financiera del sistema pensional. Dentro de estas medidas vale la pena destacar la Ley 797 de 2003, que modificó las condiciones de edad y semanas de cotización y mejoró el componente solidario del sistema y el Acto Legislativo 01 de 2005[25], que estableció la posibilidad de brindar beneficios económicos periódicos a las personas que no cumplan con los requisitos para acceder a una pensión, pero que pueden contar con una capacidad mínima de ahorro para la vejez. Igualmente, mediante la Ley 1328 de 2009 se dictó la normatividad financiera, de seguros y del mercado de valores, se abrió la posibilidad para que las personas puedan invertir en diferentes niveles de riesgo en los portafolios de los fondos obligatorios de pensiones, conocidos como multifondos.

Para aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones, principalmente en aquella población que presenta una limitada capacidad de contribución, mediante el

25- Esta reforma también fortaleció la equidad del sistema al fijar topes máximos para las mesadas, eliminar prestaciones como la mesada 14 y prohibir los regímenes especiales.

Gráfico 3.24
Avance en la Seguridad Social
(Millones de afiliados)

Entre 2002 y 2009, las personas afiliadas a régimen contributivo de Salud aumentó 37,2%; al Sistema Pensional, 53,0%; a Riesgos Profesionales, 61,0%; y a Cajas de Compensación, 71,0%. Los avances en términos de formalización del empleo se reflejan en la evolución de estos indicadores.



**Datos a enero para Régimen Contributivo; a marzo 2010 para afiliados activos en el Sistema Pensional, al mes de abril para afiliados a Riesgos Profesionales y a mayo para afiliados a Cajas de Compensación Familiar.*
Fuente: Ministerio de la Protección Social, Superintendencia de Subsidio Familiar – Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Documento Conpes 3605 se flexibilizaron los requisitos de acceso al programa subsidiado de aporte a la pensión financiado con los recursos de la subcuenta de solidaridad del fondo de solidaridad pensional. La subcuenta del Fondo de Solidaridad Pensional subsidia temporalmente a grupos de población vulnerable los aportes al régimen general de pensiones. El porcentaje del subsidio varía desde el 70% para población desocupada hasta un 95% para trabajadores discapacitados.

Para atender a la población adulta que se encuentra en estado de indigencia o pobreza extrema y que no tiene la posibilidad de generar ingresos, la Ley 797 de 2003 amplió la destinación de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional y dio origen a la

Subcuenta de Subsistencia con el fin de financiar un subsidio económico para esta población representado en dinero, servicios sociales básicos y servicios sociales complementarios. Posterior a la Ley 797, se desarrollaron los Decretos reglamentarios 3771 de 2007, 1355 y 3550 de 2008 y los Documentos Conpes 70 de 2003 y 78, 82 y 86 de 2004, 92 de 2005 y 105 de 2007, a partir de los cuales se generó el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta" (PNAAM) y Volver.

A 2009, el 32,4% de los ocupados cuenta con afiliación al sistema de pensiones. Igualmente, a diciembre de 2009, se encontraban afiliadas al sistema un total de 6 millones de personas; de las cuales 4 millones pertenecen al Régimen de Ahorro Individual y 2 millones de personas al Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

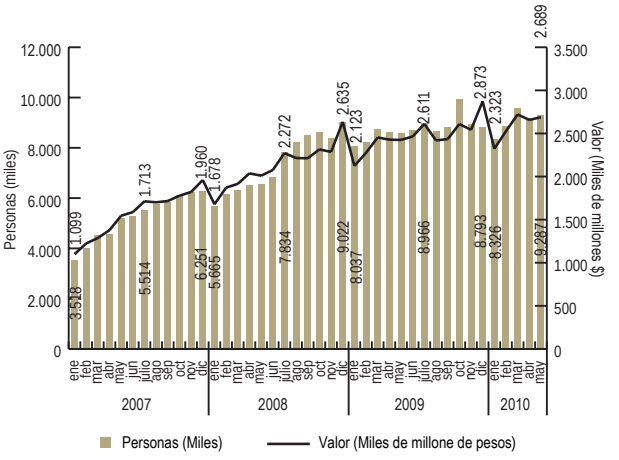
Los importantes avances de cobertura en los principales subsistemas de protección social fueron también el resultado del desarrollo de una política de evasión y elusión de aportes que tuvo como a uno de sus instrumentos la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes a la Seguridad Social (PILA). Este instrumento permite a los aportantes autoliquidar y pagar todos los aportes a seguridad social (salud y pensiones). De 3,5 millones asegurados en enero de 2007 pasamos a 8,7 millones en diciembre de 2009; para este último período, se recaudó una cifra récord de casi $2,9 billones al mismo período mencionado (gráfico 3.25), y un promedio de $2,5 billones al mes durante dicho año. También gracias al PILA ahora los trabajadores con condiciones especiales de aporte, tales como empleados del servicio doméstico, trabajadores por días, madres comunitarias e independientes con bajos ingresos pueden acceder al Sistema de Protección Social de forma más expedita. La flexibilidad y versatilidad de esta herramienta son clave para alcanzar las metas de cobertura que se propongan en los años venideros.

Gracias a la PILA, el recaudo de aportes a la seguridad social y los parafiscales aumentó de manera permanente durante 2009, a pesar de la etapa de bajo crecimiento de la economía, garantizando el acceso a los servicios de salud y pensión y la continuidad de los programas sociales a cargo del SENA, ICBF y las cajas de compensación familiar.

Gráfico 3.25

Aportantes PILA, enero 2007-mayo de 2010
(Personas, millones; $ miles de millones)

A diciembre de 2009, gracias a la implementación de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), se recaudó cerca de 2,9 billones de pesos correspondientes a más de 8,7 millones de cotizantes.



Fuente: Ministerio de la Protección Social.

Riesgos profesionales

Con respecto al Sistema General de Riesgos Profesionales, el número de afiliados ha aumentado de manera importante en los últimos 8 años: pasó de 4,2 millones en el año 2002 a 6,9 millones en abril de 2010 (gráfico 3.24), es decir, se presentaron 2,7 millones de nuevos afiliados.

En materia de desarrollo normativo en riesgos profesionales, los Decretos 2800 de 2003, 3615 de 2005 y 2313 de 2006, por los cuales se establecieron los procedimientos para la afiliación voluntaria de trabajadores independientes, fueron determinantes en el aumento de cobertura anteriormente señalado.

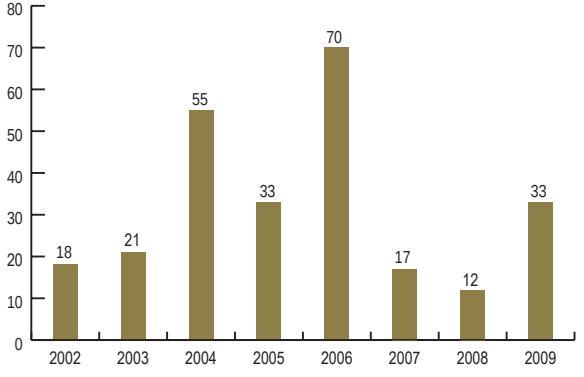
Cajas de Compensación Familiar

Frente a las Cajas de Compensación Familiar, a diciembre de 2009 se registraron un total de 331.342 empresas afiliadas con 5,8 trabajadores afiliados. Esto representó una variación porcentual de 71% entre 2002 y 2009.

A mayo de 2010, el número de afiliados a las Cajas de Compensación Familiar ascendió a 5,9 (gráfico 3.24), mientras que el número de empresas afiliadas a las

Gráfico 3.26
Intervenciones en hospitales públicos

En ocho años se han realizado 259 intervenciones y reestructuraciones en 243 hospitales públicos.



Fuente: Ministerio de la Protección Social.

Cajas de compensación Familiar en el período 2002 a febrero 2010 se incrementaron en promedio anual en 8.5%, lo que implica que a diciembre de 2010 la meta de empresas afiliadas al sistema será de 361.282. Entre 2002 y febrero de 2010, se pasó de 160.219 empresas afiliadas a 332.802 en el mismo período, presentando una evolución positiva de trabajadores y empresas afiliadas en los últimos 8 años. Es claro que la dinámica de la afiliación de las cajas está directamente relacionada con la evolución del empleo, dado su carácter parafiscal.

Prestación de servicios

Por otra parte, el Gobierno ha dirigido sus esfuerzos hacia el Programa de reorganización, rediseño y modernización de la red pública hospitalaria; en el período 2002-2009 se realizaron 259 intervenciones a 243 hospitales en 26 departamentos, con una inversión de la nación de $800 mil millones. Inversión que se ha traducido en una notable mejora de la gestión de las IPS reestructuradas (gráfico 3.26) y en mayores niveles de producción y aumento de eficiencia, como lo han concluido las evaluaciones de impacto realizadas al programa.

Adicionalmente con el fin de avanzar en la protección integral y efectiva de las familias el Sistema de Protección Social, a través del sector salud se ha venido trabajando en la implementación del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad[26], establecido en el Decreto 1011 de 2006, a través del que se desarrolló y consolidó el sistema de habilitación, el cual mantuvo habilitados a la totalidad de los prestadores de servicios entre hospitales, centros de salud y consultorios, que a diciembre de 2009 ascendieron a 45.000 instituciones.

En igual sentido, dentro del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad, se desarrolló el sistema de acreditación que promovió la acreditación de 17 entidades, consolidó al Icontec como la única entidad a nivel latinoamericano que puede certificar instituciones de salud, y dio paso a la creación del Observatorio de Calidad, con un sistema de indicadores para medir la calidad del servicio de prestadores y aseguradores.

Salud pública

El Gobierno diseñó para el cuatrienio 2002-2006 un Plan de Atención Básica, enfocado a la protección de la salud pública, el cual tuvo continuidad entre 2007-2010 en el Plan Nacional de Salud Pública, establecido por el Decreto 3039 de 2007.

Este plan tiene como objetivos principales: a) mejorar el estado de salud de la población colombiana; b) evitar la progresión y los desenlaces adversos de la enfermedad; c) enfrentar los retos del envejecimiento poblacional y transición demográfica; y d) disminuir las inequidades en salud de la población colombiana. El enfoque del Plan Nacional de Salud Pública es poblacional, centrado en los determinantes de la salud y en la gestión del riesgo social.

Algunos avances importantes son hoy evidentes: la tasa de mortalidad infantil pasó de 18 muertes por cada mil habitantes a 15,3 en 2007 (cuadro 3.1). En mortalidad materna se pasó de una tasa de 84 muertes por cada 100.000 nacidos vivos en 2002 a 75 muertes en 2007. Entre el 2002 y el 2007 la disminución fue del 10% a nivel nacional y hasta de un 34% en los departamentos priorizados en el plan de choque para la reducción de la mortalidad materna.

Así mismo, se observan avances en programas de prevención, detección y tratamiento del VIH/SIDA. En el período 2003-2007 se logró un incremento del 45% en la cobertura de tratamiento antirretroviral para VIH, la cual pasó de 52% en el 2003 a 76% en el 2007, un aumento muy superior al proyectado en el Conpes 91 que planteaba un 60% en el 2010.

En tuberculosis hubo avances importantes en la búsqueda activa de pacientes y la ampliación de la estrategia de tratamiento acortado estrictamente supervisado. El seguimiento de pacientes con tuberculosis pasó de 18% en 1999 a 94% en 2007 con una tasa de curación de 77% y de fracasos menor al 1,5%. Esfuerzo por el cual Colombia ha recibido reconocimiento internacional por agencias como OPS, OMS y la Agencia Canadiense para el Desarrollo.

Sin embargo, el país enfrenta problemas, en relación con desigualdades regionales en muchas de las enfermedades mencionadas y, con el incremento de enfermedades transmitidas por vectores, como producto del calentamiento global.

26- El Gobierno nacional, en materia de atención en salud, tiene como propósito principal permitir que la población acceda a todos los servicios del nivel de atención profesional de forma equitativa, con calidad y con una adecuada atención al usuario.

Cuadro 3.1
Principales resultados de los indicadores en Salud Pública

Salud pública	Línea de base	Último dato disponible
Aumentar la cobertura de vacunación (todas las vacunas). Línea base 2002; último año completo disponible 2009[1/].	80,20%	92,90%
Reducir la mortalidad infantil. Línea base 2002; último dato disponible 2007[3/].	18	15,3
Reducir la mortalidad de la niñez. Línea base 2002; último dato disponible 2007[3/].	22,2	18,5
Reducir la mortalidad materna (muertes maternas por 100 mil nacidos vivos). Línea base 2002; último dato disponible 2007[3/].	84,4	75,6
Incrementar el porcentaje de mujeres con 4 o más controles prenatales y reducir las desigualdades regionales. Línea base 2000, último dato disponible 2005[2/].	30%	83%
Mantener en 95% la cobertura de atención institucional del parto. Línea base 2000, último dato disponible 2005[2/].	86,40%	90,70%
Incrementar la prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa. Línea base 2000; último dato disponible 2005[5/] *	64,00%	68,20%
Incrementar la prevalencia de uso de métodos de anticoncepción entre la población femenina, de 19 años, no unida y sexualmente activa. Línea base 2000, último dato disponible 2005[2/]	53%	56,40%
Detener el crecimiento del porcentaje de adolescentes que han sido madres o están en embarazo. Línea base 2000[2/]; último dato disponible 2005[2/].	19,1	20,5
Reducir la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino (muertes por 100 mil mujeres). Línea base 2002, último dato disponible 2007[4/].	8	7,1
Reducir la desnutrición crónica en niños menores de 5 años. Línea base 2000, último dato disponible 2005 [5/] *.	13,50%	12,20%
Reducir la desnutrición global en niños menores de 5 años. Línea base 2000; último dato disponible 2005[5/] *.	6,70%	7%
Aumentar la cobertura de terapia antirretroviral a las personas que la requieran. Línea base 2003; último dato disponible 2007[1/].	52,30%	76,00%
Mantener prevalencia general de infección por VIH, por debajo del 1,2%. Línea base 1990; último dato disponible 2009[1/].	0,10%	0.22%
Reducir en 85% las muertes por malaria. Línea de base 2002; último dato disponible 2007[3/].	155	65
Reducir en 93% las muertes por dengue. Línea de base 2002; último dato disponible 2007[3/].	157	106
Reducir la incidencia de malaria en municipios con malaria urbana (tasa por mil habitantes). Línea de base 2003[1/]; último dato disponible SIVIGILA 2009	17,4	8%

Fuentes: 1/ Ministerio de la Protección Social; 2/ Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005; 3/ Dane; 4/ EEVV- DANE; 5/ ICBF, Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2000 y 2005.
** Se tendrá nuevo dato con la ENDS de 2010.*

Los resultados en materia de salud pública, en especial para la primera infancia, son producto, entre otros, de los avances alcanzados en términos de coberturas de vacunación. Para la mayoría de los años entre 2002-2010, se logró mantener coberturas de vacunación por encima del 90% (cuadro 3.2). En el 2009, el Ministerio de la Protección Social incluyó nuevos biológicos en el esquema de vacunación, llamados el neumococo y rotavirus, en los cuales se han invertido cerca de $69.500 millones para su compra en los dos últimos años (2008 y 2009).

Cuadro 3.2
Coberturas de vacunación

Año	DPT	Hep.b	H.i.B	T.V
2001	79.5	79.7	55.1	88.2
2006	93.5	93.5	93.4	95.4
2009	92.2	92.2	92.2	95.2
2010*	35.0	35.0	35.0	35.0

** A diciembre 2010, el Gobierno espera cumplir con el 95% de las coberturas de vacunación.*
Fuente: Ministerio de la Protección Social

ii) Fortalecimiento de la Promoción Social

En materia de promoción social, el Gobierno desarrolló acciones con el fin de expandir las oportunidades de la población pobre y vulnerable, garantizando sus derechos fundamentales y brindando herramientas para la superación de la condición de pobreza por parte de las familias. De esta manera, fortaleció las políticas transversales dirigidas hacia la primera infancia, infancia y adolescencia, familia y vejez; así como los programas de seguridad alimentaria y nutricional, apoyo a la discapacidad, y prevención y control de la violencia de género e intrafamiliar.

Primera Infancia

Para atender a la primera infancia, el Gobierno dio continuidad y fortaleció el programa de Hogares del ICBF[27], que mantuvo una tendencia estable en la cobertura de la población atendida, durante el período 2002-2009. A mayo de 2010, se beneficiaron a 1,3 millones de usuarios, lo que representó una inversión de $798 mil millones equivalentes al 31% del presupuesto de inversión del ICBF para la vigencia 2010.

Desde el 2006 se priorizó la cualificación de los servicios prestados a la primera infancia a través de los Hogares del ICBF. Para ello, a partir de 2007 se mejoró las condiciones locativas de 2.731 viviendas donde funcionan los Hogares Comunitarios de Bienestar y se estimuló la cultura del ahorro en las madres comunitarias (Decreto 1422 de 2007), condicionado a la afiliación al Fondo Nacional del Ahorro con la posibilidad de acceder a créditos para lograr espacios más amables para la Primera Infancia.

27- En el año 2007, se elaboró una evaluación de impacto para el programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, contratada por ICBF y el DNP. En esta evaluación se visualizaron las fortalezas del programa, lo que permitió confirmar la importancia de una serie de intervenciones e innovaciones que se han venido implementando e identificar situaciones atendidas para la cualificación del mismo.

En enero de 2008, el Gobierno a través de la Ley 1187 realizó un incremento a la bonificación que reciben las madres comunitarias para llegar a 70% de un salario mínimo. Adicionalmente, las madres comunitarias cuentan con un régimen especial en seguridad social con los siguientes beneficios: 1) la madre comunitaria cotiza el 4% de su bonificación y tiene derecho al régimen contributivo con su núcleo familiar; el Gobierno nacional asume el costo del 8,5% restante, lo que ha significado para el presupuesto nacional una inversión anual de $47,3 mil millones (precios de 2010) para cubrir la cotización total (12,5%); 2) se eliminan las condiciones de edad y tiempo cotizado y; 3) aquellas que fueron sancionadas, se retiraron o dejaron de pagar puedan volver a afiliarse.

La cualificación del componente pedagógico es otro de los logros del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. Las madres comunitarias participaron en procesos de capacitación, formación y profesionalización brindada a las madres comunitarias. Es así como 7.034 madres participaron de procesos de alfabetización, y avanzaron para completar los ciclos de educación básica y media. A mayo de 2010, ninguna madre comunitaria es iletrada y gracias a un convenio con el Ministerio de Educación, 6.000 madres se encuentran realizando ciclos de educación básica y media. Así mismo, 14.170 fueron capacitadas en Pautas de Crianza, en alianza con la empresa privada. Entre 2008 y 2010, 13.057 madres se han profesionalizado en Atención Integral a la Primera Infancia en alianza con el SENA. Los estudios reflejan los beneficios para los niños atendidos por las madres capacitadas que participan en el programa.

Así mismo, para garantizar la atención integral a los niños menores de 5 años, especialmente para aquellos pertenecientes a los grupos poblacionales más pobres y vulnerables del país, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) avanzaron en el desarrollo de la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI) operada en tres modalidades: 1) entorno familiar; 2) entorno comunitario y 3) entorno institucional. Desde 2007 a 31 de mayo de 2010 se logró la atención de 329.280 niños, lo cual representó un cumplimiento del 82% de la meta de Gobierno de atender de manera integral a 400.00 niños y niñas.

Con el fin de mejorar la cualificación de los servicios de los Hogares ICBF, y gracias a la gestión de recursos por $617 mil millones, se ha logrado la adecuación y construcción de nuevos espacios amables para la primera infancia. Los recursos provienen del Conpes 115, $270 mil millones; Conpes 123, $128 mil millones; recursos ICBF, $116 mil millones; recursos del Ministerio de Educación Nacional, $37 mil millones; recursos de otras fuentes (Fonade, Acción Social, entes territoriales, cajas de compensación familiar, organizaciones internacionales, empresa privada), $66 mil millones.

A 2010, el país contará con 900 construcciones nuevas (42 jardines sociales, 150 hogares múltiples, 650 hogares

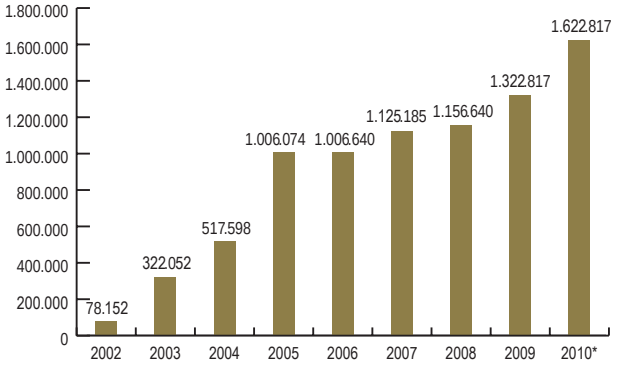
agrupados y 58 obras complementarias) y otras 1.060 obras de adecuación o ampliación, para un total de 1.960 obras de infraestructura social para la primera infancia. Con estos nuevos espacios se beneficiarán 162.000 niños de 0 a 4 años.

De otra parte, con el fin de contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional en la primera infancia, el ICBF atendió a los niños menores de 6 años, de niveles 1 y 2 del Sisbén mediante el programa Desayunos Infantiles con Amor (DIA), creado en 2002 con una prueba piloto que benefició a 78.152 niños. En mayo de 2010, se alcanzó atender a 1.622.817 niños (gráfico 3.27), con un presupuesto de $175.393 millones. Se destaca como logro en la gestión del programa la contratación a través de Bolsa Nacional Agropecuaria, que permitió un ahorro de $53.260 millones en el período 2006-2010.

En el año 2007, el Gobierno a través del ICBF como respuesta a la emergencia en el departamento de Chocó, donde se presentaron 12 muertes de niños por desnutrición, definió implementar dos Centros de Recuperación Nutricional (CRN) en los municipios de Quibdó y Carmen del Darién. Así mismo, considerando la situación crítica de desnutrición en

Gráfico 3.27
Programa Desayunos Infantiles
(Niños atendidos)

A mayo de 2010, el Gobierno a través del Programa Desayunos Infantiles del ICBF había atendido 1,6 millones de niños de 6 meses a 5 años de edad.



**Datos a mayo de 2010.*
Fuente: ICBF - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

la población menor de cinco años, reportada por la Encuesta Nacional de Situación Nutricional, en el 2008 se pusieron en marcha 22 CRN en el territorio nacional en cooperación con alcaldes y gobernadores. En la actualidad se encuentran operando 94 Centros de Recuperación Nutricional en 14 departamentos, de los cuales 17 centros han sido financiados por el ICBF y los otros 77 por los entes territoriales. Desde el 2007 a mayo de 2010, el ICBF ha intervenido $11.896 millones, logrando la atención de 31.477 niños (23.427 por Antioquia).

Conscientes del fortalecimiento de las estrategias para abordar los determinantes sociales de la inseguridad alimentaria y lograr que toda la población, en especial los niños, tengan acceso a una alimentación adecuada y puedan ejercer a plenitud su derecho a la alimentación, se lanzó en el año 2009 la estrategia “Colombia Nutrida”.

Los objetivos más importantes de esta estrategia son: 1) mejorar la situación nutricional de las poblaciones más vulnerables de acuerdo a las corresponsabilidades definidas en la Política y en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; 2) lograr la

cobertura total para todos los niños de poblaciones vulnerables con programas estatales en componentes educativos y de asistencia alimentaria; 3) asegurar el acceso inmediato a los alimentos de los niños indígenas y afrodescendientes, en situación de desplazamiento, ubicados en zonas de frontera y pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén; 4) diseñar e implementar estrategias intersectoriales inmediatas y estructurales para incidir en los ejes y determinantes la seguridad alimentaria y nutricional en la primera infancia y; 5) promover y fortalecer la corresponsabilidad de las familias en la condición nutricional de los niños y las niñas.

En desarrollo de la Estrategia Colombia Nutrida, se ha logrado atender con programas nutricionales al 100% de niños menores de 6 años en situación de vulnerabilidad; abrir Centros de Recuperación Nutricional en los municipios más deprimidos del país; definir minutas diferenciales para los grupos étnicos como respeto a sus costumbres y culturas; y desarrollar la Encuesta Nacional de Situación Nutricional ENSIN 2010, que constituirá un instrumento de gran importancia para orientar la toma de decisiones políticas y técnicas para la protección de la nutrición de la población.

Niñez y adolescencia

En materia de niñez y adolescencia se destaca la aprobación del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), en el cual los niños son considerados como sujetos titulares de derechos. En la práctica, esto implica que al conocer situaciones de maltrato, abandono, explotación, entre otras, se debe realizar un proceso de verificación de todos los derechos –situación familiar, afiliación en salud, registro, entre otros– para garantizar una atención integral y establecer las medidas pertinentes, las cuales son definidas por defensores de familia.

En 2002 el país contaba con 563 defensores de familia y en 2010 se cuenta con 1.089, esto representa un incremento del 93%, lo cual fortalece el proceso de restablecimiento de derechos niños y adolescentes. Estos defensores cuentan con equipos sicosociales, sicólogos, nutricionistas y trabajadores sociales que proveen los informes especializados de valoración del niño y acompañan las acciones que se definan para el restablecimiento de los derechos. Así mismo, con el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), se ha garantizado que la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño, al igual que las medidas que tomen las autoridades judiciales, deberán ser de carácter pedagógico, específico y diferenciado del sistema de adultos, al estar orientadas a la protección integral del adolescente.

Para atender las necesidades de la Ley 1098 en cuanto a defensores de familia, el presupuesto anual pasó de $18.048 millones en 2001, a $43.937 millones en 2010, lo que representó un incremento de 143% (precios constantes de 2009).

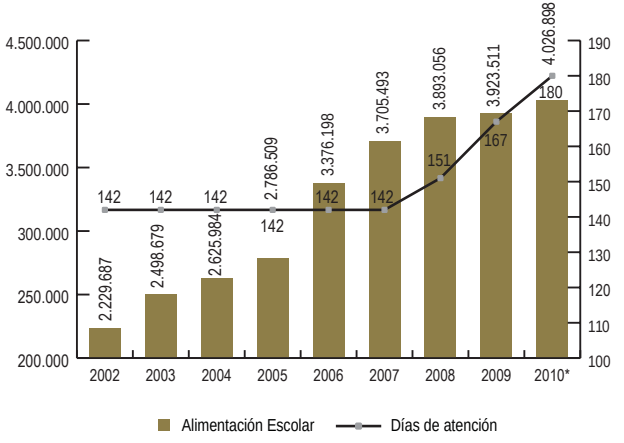
De esta forma, el Gobierno, a través del ICBF y Acción Social, garantizó la protección integral de los niños, de los adolescentes

y de las familias colombianas más pobres y vulnerables, teniendo en cuenta dos grandes categorías de programas, aquellos orientados a la prevención y los destinados a la atención y protección.

Lo anterior se logró gracias a los esfuerzos en materia de inversión social y al crecimiento económico del país. El presupuesto total de entidades como el ICBF se incrementó en un 89% entre 2002 y 2010, al pasar de $1,5 billones en 2002 a $2,9 billones en 2010 (precios constantes de 2009). Con esta inversión el Gobierno pasó de atender 5,6 millones de colombianos en agosto de 2002 a 11,6 millones en el 2010, lo que representa el 106% de aumento en los beneficiarios atendidos por dicha entidad.

A mayo de 2010, el Gobierno había atendido a más de 4 millones de niños en la edad escolar.

Gráfico 3.28
Programa alimentación escolar
(Niños atendidos, días de atención)



**Datos a mayo de 2010*
Fuente: ICBF - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Por otro lado con el fin de contribuir a mejorar el desempeño académico, promover el ingreso y la permanencia en el sistema educativo y fomentar la formación de hábitos alimentarios saludables, el Gobierno a través del ICBF y con el concurso de los entes territoriales, ejecutó el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Mediante este programa estratégico se pasó de atender a 2.229.687 niños en 2002 a 4.026.898 al mes de mayo de 2010, con una inversión superior a los $460 mil millones. El programa en 2006 y 2007 operó durante 142 días; en 2008 aumentó su atención a 157 días, y en 2009 a 167 días. En 2010 se esperaría poder atender a la población durante 180 días al año mediante la entrega del desayuno o almuerzo a niños escolarizados entre 5 y 9 años (gráfico 3.28).

Otros de los programas dirigidos a la población juvenil y que operó a través del ICBF, son los clubes prejuveniles y juveniles, por medio de los cuales se generaron espacios para la construcción de valores y el desarrollo de proyectos grupales y de emprendimiento para la formación y apoyo de proyectos de vida de niños, adolescentes y jóvenes. El número de adolescentes y jóvenes beneficiados por el programa pasó de 49.561 en 2002 a 110.899 en 2009. A junio 30 de 2010, se logró la atención de 95.100 nuevos beneficiarios.

Familia

Como iniciativa que buscaba mejorar, mediante subsidios monetarios, las condiciones de nutrición de las familias más necesitadas y garantizar la asistencia al colegio de los niños en edad escolar, el programa Familias en Acción, desde su puesta en marcha y hasta la actualidad ha tenido una serie de cambios que han redundado en la mayor cobertura de diferentes grupos poblacionales; entre 2002 y 2006 el programa estaba dirigido a las zonas rurales en municipios con menos de 100 mil habitantes, en el 2005 el programa se amplió a población en situación de desplazamiento, en el 2006 se extendió a grandes centros urbanos, en el 2008 a comunidades indígenas y en el 2009 se inició un proceso masivo de bancarización de las familias beneficiarias en 229 municipios del país.

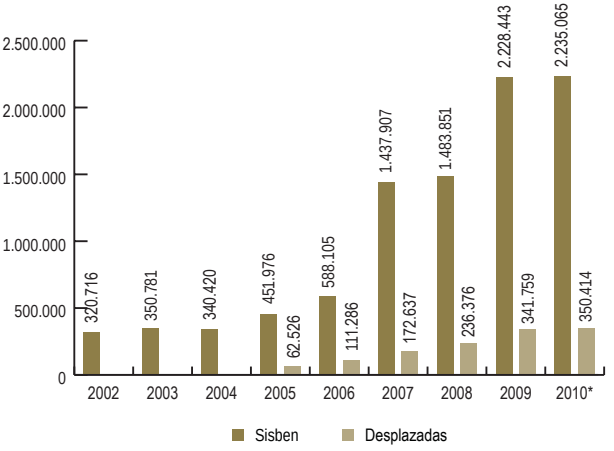
Si bien Familias en Acción en sus inicios fue concebido como un programa de carácter transitorio con el fin de mantener el ingreso y proteger el capital humano de las familias más vulnerables y afectadas por la crisis de los 90, los buenos resultados evidenciados a partir de las evaluaciones de impacto y la necesidad de extender sus beneficios a más sectores sociales, han conllevado a que Familia en Acción se convierta en una política que busca en el largo plazo reducir las causas de la pobreza intergeneracional. En sus diez años de existencia, el programa cuenta con dos fases de ejecución. Dentro de los logros de la primera fase (2002-2006) se cuentan el aumento entre 15% y 19% en el consumo de bienes básicos[28] de las familias beneficiarias, la reducción en un 10% de la desnutrición crónica en los niños de 0 a 2 años en las zonas rurales, el aumento del 12% de la vacunación en DPT en los menores beneficiaros, el incremento de la tasa de asistencia escolar para aquellos beneficiarios que cursan grados de secundaria (jóvenes entre 12 y 17 años) en alrededor de 5,1 puntos porcentuales en las cabeceras municipales y en alrededor de 7,2 puntos porcentuales en la zona rural dispersa; la cedulación de las madres y registro de los menores, y reducción de 6% en el trabajo infantil de los niños entre 10 y 13 años en las áreas rurales.

Durante la segunda fase (2006-2010) se evidencian impactos positivos en la tasa de asistencia escolar (alrededor de 8 puntos porcentuales) para los niños de 7 a 17 años de

Gráfico 3.29

Total beneficiarios Familias en Acción (Sisbén y desplazados)
(Familias)

Entre 2003 y 2010 se han beneficiado más de 2,58 millones de familias a través del programa Familias en Acción.



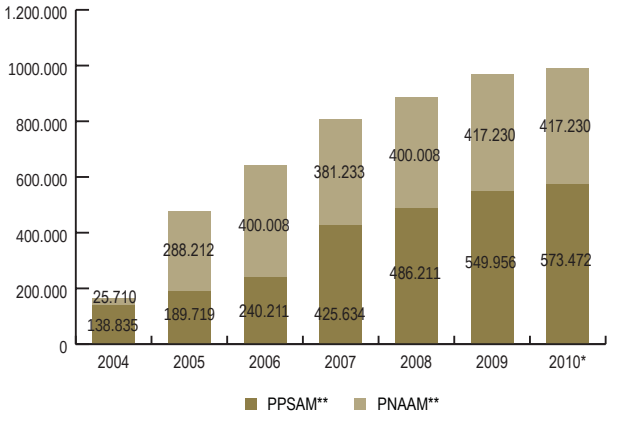
**Datos al mes de junio de 2010.*
Fuente: Acción Social - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

28- Bienes básicos: alimentos de alto contenido nutricional, zapatos y ropa para niños, útiles escolares y transporte para la educación.

familias en situación de desplazamiento. Desde diciembre de 2009 el Programa tiene presencia en un total de 1.097 municipios, tras una ampliación de cobertura en municipios de más de 100.00 habitantes y la aplicación de esquemas de subsidios diferenciados en grandes centros urbanos del país. Por su parte al mes de junio de 2010 se cuenta con un máximo de 2.585.479 familias y 5.214.025 menores de edad de población vulnerable y población desplazada beneficiadas con el pago de los subsidios (gráfico 3.29). A mayo de 2010, 1.933.000 familias se encontraban bancarizadas y se espera que para el mes de agosto de 2010, 2,3 millones de familias cuenten con este beneficio.

Gráfico 3.30
Programa adulto mayor
(Adultos mayores beneficiados)

En atención al adulto mayor en situación vulnerable o de pobreza, mediante los programas PNAAM y PPSAM, se entregaron complementos alimentarios y subsidios monetarios a más de 417 mil y a más de 573 mil adultos mayores, respectivamente, a mayo de 2010.



**Datos a mayo de 2010.*
***Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) y Programa Nacional de Alimentación Complementaria al Adulto Mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta" (PNAAM).*
Fuente: ICBF; Ministerio de la Protección Social - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

En este sentido, mediante el Documento Conpes 102 de 2006 y a través de convenios con Acción Social, desde el 2007, el ICBF cofinancia el programa Familias en Acción para beneficiar a familias vulnerables con niños y niñas menores de 7 años (Sisbén nivel 1 y desplazados), a través del componente de nutrición infantil.

De la misma manera, para incentivar comportamientos y hábitos que generen estilos de vida saludable, así como mecanismos de promoción de la convivencia y prevención de la violencia en 2007, se firmó el Convenio "Pacto Vivienda con Bienestar" entre el ICBF y el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.

Los resultados se hicieron evidentes: para 2007 se certificaron 40.153 familias en 21 departamentos a través de 830 educadores familiares; en 2008 se certificaron 78.360 familias en 25 departamentos a través de 1.333 educadores familiares y en 2009 se atendieron 38.440 familias, a través de la suscripción de dos convenios: el primero con la OIM para atender a 33.164 familias en 19 departamentos a través de 576 educadores familiares y, el segundo, con Asocaña para beneficiar 5.276 familias de los cortadores de caña de azúcar de diferentes ingenios del Valle del Cauca, Cauca y Risaralda. Para el mes de marzo de 2010, el programa se ejecutó en 26 regionales, a través de la adición del convenio con la OIM, al vincular en el programa 40.000 familias, las cuales fueron atendidas a través de 667 educadores familiares.

Adulto mayor

El Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) se orientó a la población adulta mayor que no contaba con una pensión; dentro de la reforma pensional, entonces, se establecieron recursos para que algunos adultos mayores pudieran recibir un subsidio económico. A mayo de 2010, un total de 573.472 adultos mayores recibieron un subsidio económico que oscila entre $45.000 y los $ 70.000.

Adicionalmente, a través del Programa Nacional de Alimentación al Adulto Mayor (PNAAM)[29] se logró la atención de 417.230 adultos mayores con una inversión de $211 mil millones en 2009, en contraste con los 25.710 adultos mayores atendidos en 2004, vigencia en la que se dio inicio al programa con una prueba piloto (gráfico 3.30).

Así mismo en el marco del Documento Conpes 105 de 2007, el ICBF, en conjunto con el Ministerio de la Protección Social, entregó subsidios integrales (alimentación y subsidio monetario) a 41.441 adultos mayores de 53 municipios pertenecientes a la estrategia presidencial: Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI).

Discapacidad

Desde el Censo de 2005, cuando se identificaron aproximadamente 2,6 millones de colombianos que presentaron alguna limitación permanente, el Gobierno continuó liderando los programas de apoyo a la discapacidad, los cuales contribuyeron a la construcción de una sociedad más incluyente.

29- El PNAAM brinda complementación alimentaria a los adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad o situación de desplazamiento mediante ración preparada o ración para preparar. Así mismo, se realizan actividades complementarias de tipo lúdico, educativo y recreativo a los adultos mayores participantes del programa.

En el marco de la estrategia de erradicación de la pobreza, el Gobierno adelantó una serie de acciones que buscaron favorecer la población en situación de discapacidad a través de los programas desarrollados por la Consejería de Programas Especiales y desde el Ministerio de la Protección Social.

Desde la Consejería de Programas Especiales, se implementaron las Redes Sociales de Apoyo a la Discapacidad. A través de redes se adelantaron gestiones a nivel de alcaldías y gobernaciones para que desde los territorios asumieran el tema de discapacidad e inclusión social, además de que destinaran recursos para esta población. Otras labores desarrolladas fueron las de capacitación para la construcción participativa de planes de acción municipales en discapacidad. Como resultados se cuenta la conformación de Redes Sociales en 104 municipios de 10 departamentos del país, la formalización de 92 planes de acción municipales en discapacidad, y la entrega de 8.975 ayudas técnicas en 346 municipios de 31 departamentos, por valor de $6.100 millones.

En este sentido, se fortaleció la inclusión social de las personas con discapacidad en el contexto de las políticas de orden nacional y sus referentes internacionales, como la “Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad”, declarada exequible por la Honorable Corte Constitucional.

En 2009, en materia de las acciones adelantadas para esta población por el Ministerio de la Protección Social, a través del Programa Volver, se entregaron ayudas técnicas, de las cuales el 81,4% correspondieron a movilidad y mobiliario, el 14,5% a comunicación y el 5% a prótesis dentales.

En cuanto a la identificación de la esta población, el DANE ha proporcionado al Ministerio de la Protección Social la identificación de 713.714 personas en situación de discapacidad en 974 municipios; de esta manera se avanzó en la información detallada en el registro de localización y caracterización de la población en situación de discapacidad del RUAF.

ii) Formación de capital humano

El proceso educativo es reconocido ampliamente como herramienta que favorece el desarrollo tanto cognitivo como económico de una nación, razón por la cual el Gobierno nacional ha otorgado un particular énfasis en la formación de capital humano, como vehículo para la inclusión social, la preparación y el acceso para el mercado laboral. Para lograrlo, el Gobierno estableció la Revolución Educativa en agosto de 2002, con el fin de implementar políticas que faciliten una transformación integral.

Como parte de la estrategia, se creó el Sistema de Formación de Capital Humano que contempla las siguientes acciones: atención integral a los niños menores de 5 años, acceso universal a la educación básica y ampliación en la educación media y superior. A su vez la política dio prioridad a la atención de la población vulnerable y a la articulación de la educación con formación para el trabajo y desarrollo humano.

Teniendo como referentes cuatro ejes de la política educativa –calidad, cobertura, pertinencia y eficiencia–, se emprendieron cinco campos de acción o acciones estratégicas que han orientado el quehacer del Ministerio de Educación Nacional en los últimos 8 años.

- Educación durante toda la vida:

A través de esta estrategia de la Revolución Educativa, se busca ofrecer a todos los colombianos la posibilidad de acceder a mayores oportunidades educativas a lo largo de toda la vida, a partir de la integración de todos los niveles educativos, incluyendo esfuerzos desde la primera infancia, hasta la articulación de la educación para el trabajo y el desarrollo humano a la educación formal como compromiso con los niños, jóvenes y adultos del país.

- Educación para la innovación, la competitividad y la paz:

A través de la implementación de las políticas de fortalecimiento a la calidad y pertinencia de la educación se busca consolidar un sistema basado en un enfoque común de competencias que, desde la educación inicial hasta la superior, forme el recurso humano requerido para mejorar la productividad del país y hacerlo competitivo en un entorno global. El propósito fue pasar de una educación centrada en contenidos al enfoque de competencias con una educación pertinente y conectada con la realidad del país y del mundo, en la que primen el “saber” y el “saber hacer”.

- Fortalecimiento de la institución educativa:

Pensar en el progreso de la educación involucra mejorar la institución educativa, por lo que fortalecer las instituciones educativas y su gestión, transformándolas en instituciones que aprenden, es uno de los ejes centrales de la política de calidad de la Revolución Educativa. Este fue un proceso orientado a fortalecer los proyectos educativos institucionales, manteniendo la autonomía institucional en el marco de las políticas públicas, y buscando enriquecer los procesos pedagógicos con el fin de responder a las necesidades educativas locales, regionales y mundiales.

- Modernización permanente del sector:

En el marco de la política de eficiencia del sector educativo, la modernización fue el punto de partida para lograr un sector eficiente,

orientado a resultados, enfocado en el servicio, y centrado en su misión. Para garantizar una intervención integral de la modernización, se desarrollaron los siguientes componentes principales: rediseño de procesos, gente y cultura, tecnología y sistemas de información, estructura e infraestructura física y actividades complementarias.

- Gestión participativa:

Uno de los propósitos en los que se ha trabajado en la Revolución Educativa es el de hacer de la participación una forma de gestión pública; entre otras cosas, porque es un propósito que está en el espíritu de la Constitución Política y porque la educación es un sector reflexivo y crítico, abierto al debate que debe fortalecer la disciplina del trabajo colaborativo. En el marco de esta acción se promovieron escenarios de discusión, debate y negociación sobre temas de la agenda pública educativa.

Como se mencionó anteriormente, para garantizar la atención integral a los niños menores de 5 años, especialmente para aquellos pertenecientes a los grupos poblacionales más pobres y vulnerables del país, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) han liderado la implementación de la política educativa para la primera infancia, como parte de la estrategia de PAIPI. Esta estrategia inició en 2007 y se centra en articular las acciones de protección, cuidado y educación para propiciar el desarrollo integral de la niñez. La atención se presta en diferentes entornos: familiar, comunitario, institucional y especial. El acumulado entre 2007 y 2010 es de 329.280 niñas y niños atendidos.

Para continuar con esta línea de la niñez y en el marco del convenio 929 de 2008 con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), se creó el Fondo de Fomento para la Atención Integral a la Primera Infancia, para subsidiar la atención integral de los niños y niñas menores de cinco años, hasta su ingreso al grado obligatorio de transición. A la fecha se han adherido al Fondo 813 municipios y 4 gobernaciones aportando recursos por valor de $170.156 millones y que reciben contrapartidas por parte del MEN por valor de $204.839 millones, garantizando así la atención de 305.000 niños y niñas. Los aportes de los municipios provienen de los recursos del SGP, según los parámetros establecidos en el Documento Conpes 123 de 2009.

El Ministerio viene trabajando en conjunto con el ICBF, en la consolidación de proyectos de construcción de infraestructura en distintas regiones del país. Se adelanta la construcción de 60 proyectos de infraestructura para la atención integral a la Primera Infancia, que beneficiarán a 15.000 niños y niñas con una inversión cercana a los $100.600 millones, provenientes de tres fuentes: Presupuesto General del MEN y del ICBF por $40.712 millones y $31.153 millones respectivamente y los municipios con recursos provenientes del SGP a través del Conpes 115, por $28.734 millones.

Por su parte y para garantizar el acceso

universal a la educación básica y ampliar la cobertura en la educación media, el Gobierno, en el Plan Nacional de Desarrollo de 2002-2006, fijó como meta incrementar la tasa de cobertura bruta del 82% al 92%; así fue como en dicho período se registró un incremento en la atención de 1.348.703 estudiantes en el sector oficial, cifra obtenida gracias a la implementación de estrategias como la reorganización, la implementación de modelos educativos flexibles, inversión en infraestructura escolar y la contratación de la prestación del servicio.

Durante el período 2006-2010 continuaron dichas estrategias orientadas a ampliar la cobertura en los diferentes niveles educativos, lo que derivó en un aumento en la prestación del servicio de 367.943 alumnos en el sector oficial (cuadro 3.3).

Gracias a dichas estrategias, la cobertura bruta total por niveles educativos en las vigencias 2002 y 2010 pasó: para transición de 76% a 90,1%; primaria de 114% a 119,8%; secundaria de 79% a 105,2%; básica de 97% a 110,9%, y media de 57,4% a 79,4% (gráfico 3.31).

Cuadro 3.3

Evolución de la matrícula y cobertura bruta combinada en educación básica y media por sector

Entre 2002 y 2010, la matrícula oficial de básica y media se incrementó en un 21% y la cobertura bruta combinada (básica y media) pasó de 90,6% a 105,6%.

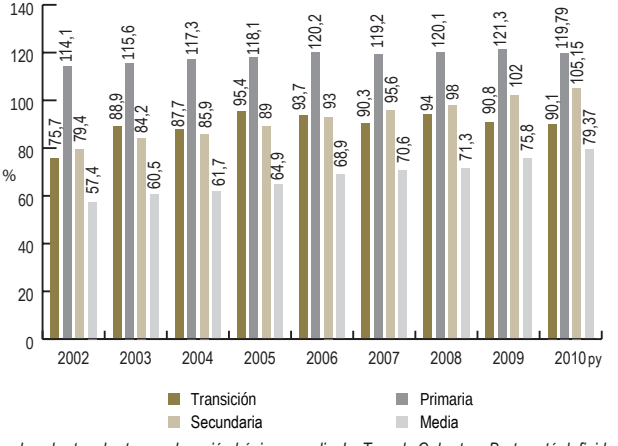
Año	2002	2006	2010*
Oficial	7.808.110	9.156.813	9.524.756
No Oficial	2.186.294	1.865.838	1.800.118
Total	9.994.404	11.022.651	11.324.874
Cobertura Bruta	90,6%	100,5%	105,6%

**Cifras proyectadas*
Fuente: Ministerio de Educación Nacional-Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno

Gráfico 3.31

Tasa de cobertura bruta* para la educación básica y media (Cobertura)

Entre 2002 y 2010 aumentó en 25,8 pp la tasa de la cobertura de la educación secundaria y 22 pp la de la educación media.



**Tasa de cobertura bruta en educación básica y media: La Tasa de Cobertura Bruta está definida como la razón entre el total de alumnos matriculados en un nivel de educación (transición, primaria, secundaria, media) independiente de su edad y el total de población en edad teórica para cursar dicho nivel. La tasa de cobertura en educación media comprende los alumnos matriculados en los grados décimo y undécimo y la población entre 15 y 16 años.*
Fuente: Ministerio de Educación Nacional – Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

En el marco del acceso educativo para la población menos favorecida, el Gobierno ha dirigido importantes esfuerzos para garantizar el acceso educativo a la población más vulnerable[30]. En ese sentido, del total de la matrícula del Sistema Educativo Oficial proyectado a 2010, el 69% (6.588.559 alumnos) corresponde a población vulnerable. Además, entre 2004 y 2009 la atención a población en situación de desplazamiento de todas las edades pasó de 114.044 a 567.556 personas.

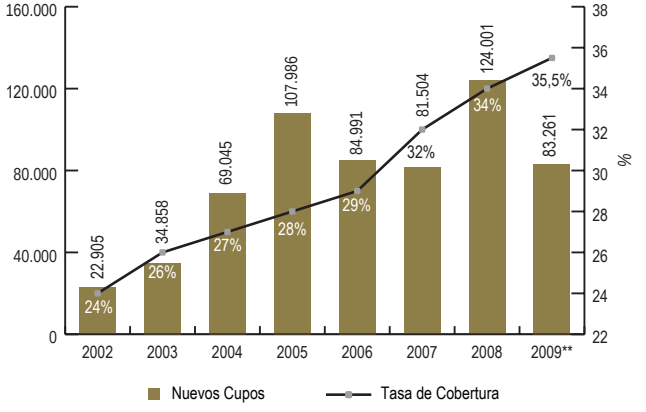
Así mismo, la Consejería de Programas Especiales, como estrategia complementaria a la labor del Ministerio de Educación Nacional enfocada a la población vulnerable, implementó el programa El Valor de la Palabra, el cual busca mejorar las competencias comunicativas y ciudadanas a partir de la lectura. Es así como más de 220 sedes de 131 instituciones educativas públicas cuentan con una colección de libros en el aula para fortalecer sus métodos de enseñanza y aprendizaje beneficiando a más de 82.426 niños de los grados 4° y 5° de primaria de estratos 1 y 2.

En cuanto a los logros alcanzados para la ampliación de infraestructura escolar, que ha soportado el incremento de cobertura pública, entre 2003 y 2008 se han invertido recursos de Ley 21/1982 por valor de $335.023 millones, con los cuales se han aprobado 1.458 proyectos para 1.639 instituciones educativas, que contemplan la construcción de 6.626 aulas para un total de 285.700 cupos nuevos.

Adicionalmente, con el fin de crear cupos escolares, la Consejería de Programas Especiales mediante el programa Plan Padrino apoyó la construcción de proyectos de infraestructura educativa y dotación de mobiliario, para contribuir con las metas de cobertura y calidad trazados por la política de Revolución Educativa. Se destaca la vinculación de donantes nacionales e internacionales a este programa, entre ellos el Gobierno japonés que apoyó 120 proyectos por cerca de $23.000 millones, la Organización Internacional para las Migraciones que aportó $4.200 millones para 23 proyectos regionales, el área de Infraestructura de Acción Social que aportó $4.122 millones para el desarrollo de 15 proyectos y Asobancaria, que apoyó 27 proyectos por valor de $5.152 millones. Como resultados del programa se crearon 33.651 cupos educativos en 160 municipios.

Gráfico 3.32
Nuevos cupos generados y cobertura bruta en educación superior*
(Cupos y cobertura)

Entre 2002 y 2009 se crearon más de 60 mil cupos y la tasa de cobertura bruta aumentó 11,1 pp en educación superior.



**Tasa de cobertura bruta: población efectivamente matriculada en educación superior (pregrado)/ población entre 17 y 21 años.*
***Datos a 30 de junio de 2009.*
Fuente: Ministerio de Educación

30- El MEN define población vulnerable a la población pobre (Sisbén 1 y 2), rural, con necesidades educativas especiales, en situación de desplazamiento e indígenas.

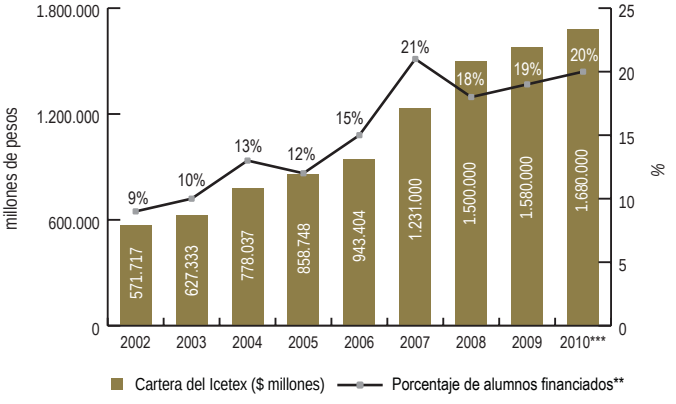
Respecto a educación superior, durante la Revolución Educativa, se presentó un avance de 11,1 puntos, ya que la tasa de cobertura bruta fue de 24,4% en 2002 y pasó a 35,5% en 2009, con 608.551estudiantes adicionales. La matrícula en educación superior para el primer semestre de 2009 fue de 1.570.447 estudiantes (gráfico 3.32).

Para este logro, se emplearon varias estrategias: se ampliaron los cupos en educación técnica y tecnológica, cuya matrícula llegó a representar el 32,3% de la matrícula total en 2009. Otro factor fue la consolidación de la educación virtual: el país cuenta hoy con 129 programas académicos a distancia con 80% de virtualidad. También es importante mencionar que entre 2002 y 2010 se crearon y se pusieron en funcionamiento 147 Centros Regionales de Educación Superior (CERES), con una cobertura en 31 departamentos con un área de influencia de 589 municipios y beneficiando a 28.761 estudiantes a través de la oferta de 748 programas académicos ofrecidos, de los cuales 85 son técnicos, 291 tecnológicos, 358 profesionales y 14 programas de postgrado.

El acceso a crédito educativo se constituyó en una estrategia fundamental en la ampliación de las oportunidades de educación superior, particularmente para que quienes no disponen de recursos suficientes puedan financiar sus estudios de educación superior. Por esto el Icetex amplió sus servicios y se consolidó como una entidad financiera, que orientó su gestión a partir de una profunda transformación institucional que tuvo como pilares: financiamiento, transformación y modernización. El Gobierno nacional ha colocado en la cartera de Icetex importantes recursos que han venido aumentando sustancialmente, pasando de $571,8 mil millones en 2002 a $1,68 billones en 2010 (gráfico 3.33). De esta manera, a través de Icetex se ofrecen créditos en diferentes modalidades y se otorgan subsidios del 25% del valor de la matrícula (o 1,15 SMMLV para el sostenimiento) a estudiantes, registrados en los niveles 1 y 2 del Sisbén, para su permanencia en el sistema; cabe mencionar que el porcentaje de los créditos colocados para personas del Sisbén I y II pasó de 41,7% en 2006 a 58,17% en 2010.

Gráfico 3.33
Cartera del Icetex*
($ millones)

Los recursos colocados (cartera) para apoyar el acceso de la población a la educación superior ascendieron a $1,68 billones en 2010.

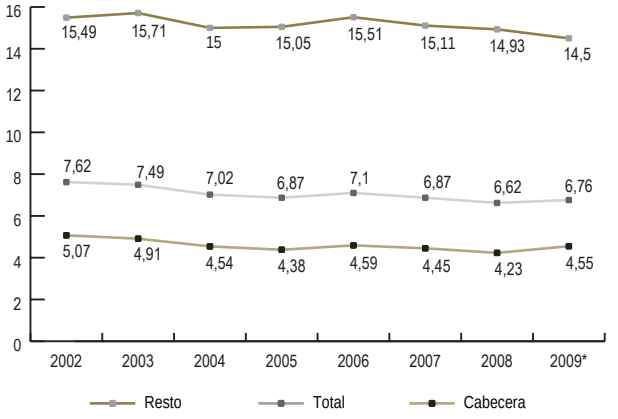


Los recursos colocados en cartera hacen referencia a los recursos asignados, no necesariamente desembolsados. El Icetex, una vez aprueba el crédito, hace la provisión de los recursos para todo el período de estudio del solicitante.
Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior – Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

De otro lado, desde el 2003 se promueve el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica y Media para Jóvenes y Adultos Iletrados, que además de enseñar a leer y escribir a los jóvenes y adultos, busca su escolarización. Es decir, alfabetizar a las personas iletradas de más 15 años, que incluye en el modelo aplicado llevarlos al nivel equivalente de tercer grado escolar, a través de los ciclos de educación de adultos (CLEI) hasta finalizar el grado undécimo. Con este propósito, se destinaron recursos del Presupuesto General de la Nación para financiar la formación en ciclo 1 con modelos educativos conceptuados por el MEN y a través del SGP se financian los estudiantes matriculados en los ciclos 2 al 6.

Gráfico 3.34
Tasa de analfabetismo* para población de 15 años y más

Entre 2002 y 2008 la tasa de analfabetismo para la población entre 15 años y más decreció 0,9 pp.



**La tasa de analfabetismo se define como el porcentaje de la población de quince años o más que no sabe leer ni escribir. El indicador mide el número de jóvenes y adultos iletrados que se van alfabetizando a través de la implementación de metodologías pertinentes para dicha población por lo tanto esta tasa disminuye año tras año.*
Fuente: Ministerio de Educación Nacional – Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

En el período 2002-2006, el Ministerio de Educación Nacional logró alfabetizar a 392.560 personas iletradas mayores de 15 años (gráfico 3.34). Durante el 2006-2009, se alcanzó una cifra de 1.083.019 jóvenes y adultos alfabetizados, lo que hizo reducir la tasa de analfabetismo de la población comprendida entre 15 años en adelante en 1 punto porcentual y 0.6 pp para la población entre 15 y 24 años (gráfico 3.35).

El éxito del proceso de cobertura se apoya en el sistema de información. La identificación de cada alumno ha permitido diversificar la oferta para superar barreras de inequidad. Gracias a la caracterización de las poblaciones se logró atender alumnos de las zonas rurales, en situación de desplazamiento, en condición de discapacidad, indígenas, afrocolombianos y adultos con la oferta regular, modelos flexibles y proyectos etnoeducativos, adecuándose así a las necesidades de cada población. A partir de 2009 las 94 entidades territoriales certificadas, junto con sus establecimientos educativos, han hecho uso del sistema de información de matrícula SIMAT.

Para complementar el aumento de la cobertura, se realizaron estrategias que fomenten la permanencia de los niños en el sistema escolar. Por esta razón, durante la Revolución Educativa se implementaron programas para fomentar la retención de los estudiantes en el sistema educativo, tanto de los niveles de educación preescolar, básica y media, como superior.

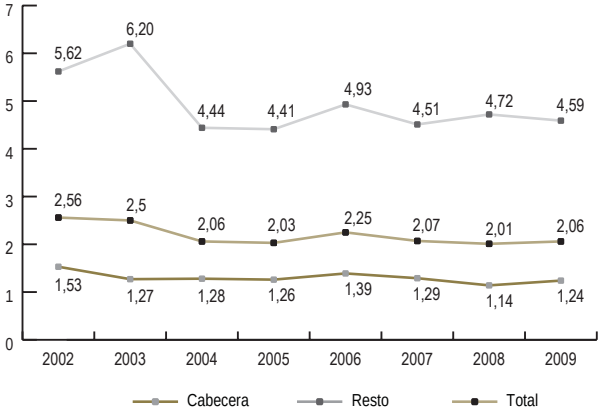
La disminución en la tasa de deserción para educación preescolar, básica y media de 8,0% a 5,15%% entre 2002 y 2009 es el resultado de la aplicación de estrategias de permanencia como la gratuidad educativa y alimentación escolar, entre otras.

Respecto a la permanencia en la Educación Superior, se desarrolló el Sistema de Información para la prevención de la deserción SPADIES, que le hace seguimiento a las condiciones socioeconómicas y académicas de 3.033.000 estudiantes. Para fortalecer las acciones de retención estudiantil en el sector, el Ministerio abrió una convocatoria con recursos del Fondo de Bienestar Universitario ($1.396 millones de pesos) para apoyar durante el 2008 a 11 instituciones públicas y privadas en el desarrollo de acciones de seguimiento y acompañamiento académico que permitieron beneficiar a 16.845 estudiantes y disminuir la tasa anual de deserción de estas instituciones en 1,7 puntos porcentuales. Actualmente, el Ministerio está apoyando a 20 instituciones adicionales que presentan altas tasas de deserción y estudiantes con alta vulnerabilidad socioeconómica. Los recursos destinados a estas instituciones públicas y privadas ascienden a 3.760 millones de pesos.

Gráfico 3.35

Tasa de analfabetismo* para población entre 15 y 24 años

Entre 2002 y 2008 la tasa de analfabetismo para la población entre 15 y 24 años decreció 0,6 pp.



**La tasa de analfabetismo se define como el porcentaje de la población de quince años o más que no sabe leer ni escribir. El indicador mide el número de jóvenes y adultos iletrados que se van alfabetizando a través de la implementación de metodologías pertinentes para dicha población por lo tanto esta tasa disminuye año tras año.*

Fuente: Ministerio de Educación Nacional – Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Formación para el trabajo

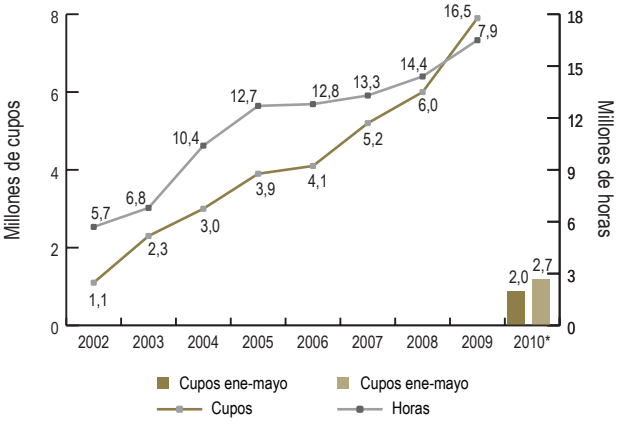
La articulación de la educación media con la formación para el trabajo es una estrategia que ha buscado favorecer el acceso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, facilitando su paso de la educación al trabajo y la educación superior, en los niveles y sectores que el país requiere para impulsar su desarrollo.

Para impulsar su desarrollo existen dos estrategias: 1) La articulación a los programas de educación para el trabajo del Servicio Nacional de Aprendizaje. 2) La articulación a través de las alianzas estratégicas entre las instituciones educativas de media y superior y el sector productivo, con una oferta renovada de programas técnicos y tecnológicos y con subsidios a la matrícula para estudiantes de grado 10 y 11 que simultáneamente con la educación media inicien su formación en estas nuevas ofertas.

En la actualidad 1.200 instituciones educativas a nivel nacional ofrecen una alternativa de articulación a sus estudiantes de media, 40.000 jóvenes de grado décimo y undécimo reciben subsidios del Fondo de Fomento a la Educación Media para iniciar simultáneamente sus estudios técnicos en instituciones de educación superior. Esta formación técnica es complementaria al desarrollo de las competencias básicas y permiten al estudiante avanzar hasta en un 50% lo correspondiente a un programa técnico profesional y a la vez desarrollar competencias laborales para desempeñarse en algún campo determinado. En el año 2009, 453.751 estudiantes de grado décimo y undécimo cursaron los programas técnicos ofrecidos por el SENA mientras terminan el bachillerato recibiendo una titulación técnica laboral que los habilita para trabajar o para continuar sus estudios tecnológicos.

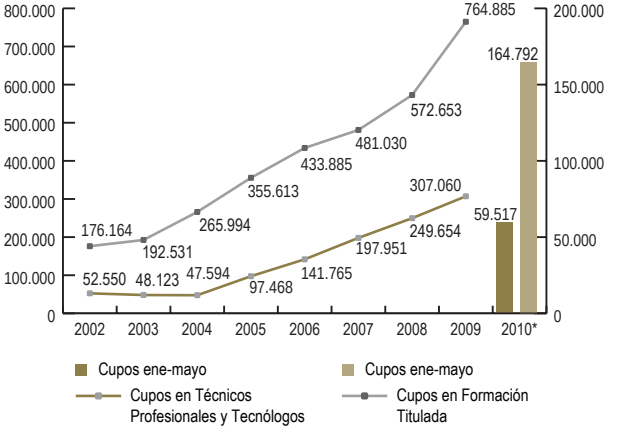
Desde 2002 a la fecha se ha dado asistencia técnica a 66 secretarías de educación de entidades territoriales certificadas en socialización e implementación del marco normativo del Sistema de Formación para el Trabajo. Dicho sistema tiene como misión promover el mejoramiento de la calidad del desempeño de los recursos humanos garantizando el desarrollo y la

Gráfico 3.36
Formación Profesional Integral
(Cupos y horas)



** Datos a 31 de mayo de 2010.*
Fuente: SENA.

Gráfico 3.37
Formación Profesional Integral
Cupos en formación titulada y cupos de formación técnica profesional y tecnólogo
(Cupos de formación)



**Datos a 31 de mayo de 2010.*
Fuente: SENA.

consolidación de los sistemas de educación y formación articulados y coordinados requeridos por el mercado laboral.

Uno de los avances más relevantes se dio alrededor de la Formación Profesional Integral ofrecida por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). En estos ocho años, esta entidad pasó de otorgar 1,1 millones de cupos de formación[31] en el 2002 a más de 7,9 millones de cupos en 2009 (gráfico 3.36), beneficiando a la población con formación para el trabajo. Al mes de agosto de 2010, se espera otorgar a través del SENA 5,1 millones de cupos de formación para el trabajo.

En 2002, de cada 10 estudiantes del nivel superior, 8 eran del nivel universitario y 2 del nivel técnico y tecnólogo. Para 2010, gracias al incremento en los cupos de formación profesional para técnicos y tecnólogos, se logró que la relación se igualara a 5 universitarios por cada técnico y tecnólogo. Así mismo, a través de los programas Jóvenes en Acción[32] y Jóvenes Rurales, se graduaron desde 2002 más de 131 mil y 603 mil jóvenes, respectivamente. Es importante resaltar que estos programas

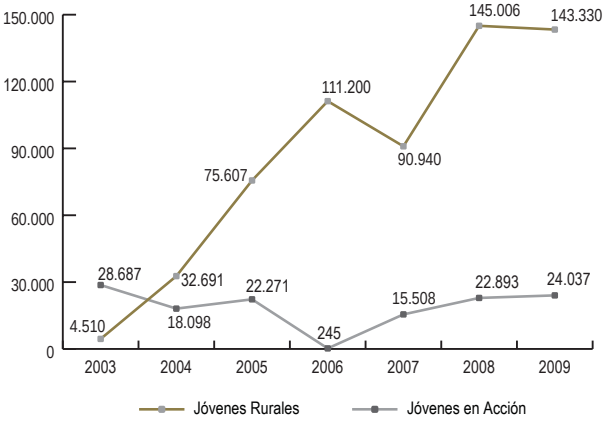
31- Se incluyen cupos de formación titulada y complementaria (formación virtual y cursos cortos).

32- A partir del año 2009, los cupos reportados bajo el nombre de programa Jóvenes en Acción corresponden a los cupos ofrecidos a través del programa de Ampliación de Cobertura del SENA.

Gráfico 3.38

Programas Jóvenes Rurales y Jóvenes en Acción
(Jóvenes graduados)

El Gobierno ha favorecido a jóvenes de los niveles 1 y 2 del Sisbén a través de los programas de Jóvenes Rurales y en Acción.

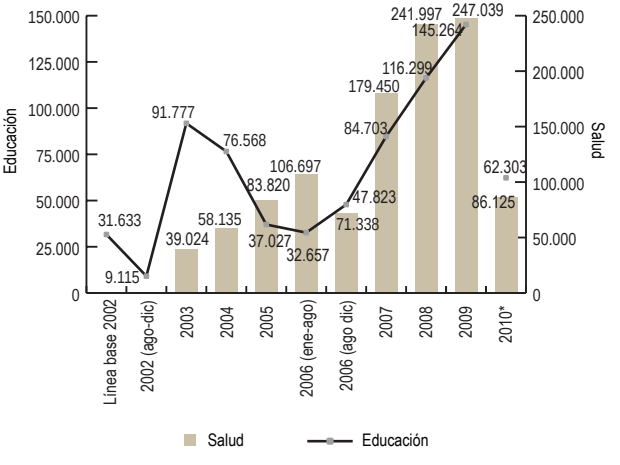


Fuente: SENA.

Gráfico 3.39

Colocaciones de Crédito en los sectores de Salud y Educación
($ Millones de pesos*)

Entre agosto de 2002 y mayo de 2010, Findeter apoyó al sector Salud con más de $1,05 billones en colocaciones, y al sector Educación con más de $645 mil millones.



**Datos a pesos constantes a 2009.*
*** Datos a mayo 30 de 2010.*
Fuente: Findeter- Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

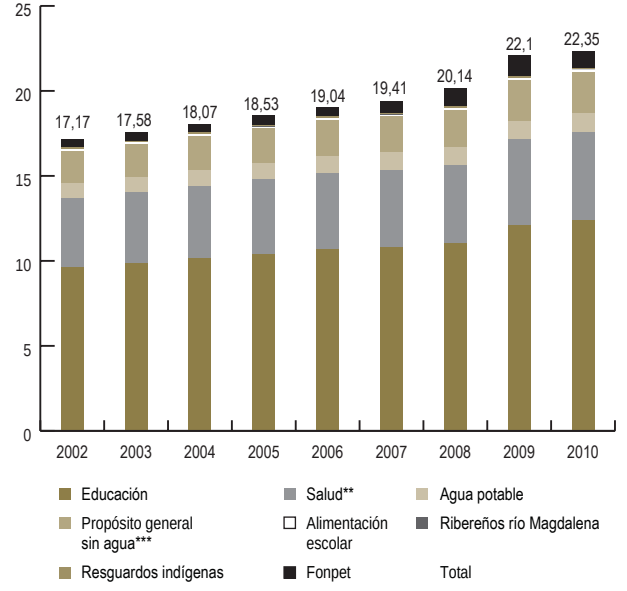
han atendido jóvenes de los niveles 1 y 2 del Sisbén a lo largo de este período (gráfico 3.38).

iv) Infraestructura educativa y de salud

Por otro lado en el marco de la estrategia de Inserción de las Familias en el Sistema de Protección Social, Findeter ha apoyado al sector salud mediante colocaciones enfocadas principalmente para la inversión en proyectos con alto impacto en la ampliación de cobertura en salud. Es por ello que, dando continuidad con el objetivo de Equidad Social del PND 2002-2006, y viendo la importancia del impacto en el sector, la entidad ha incrementado las colocaciones entre agosto de 2006 y abril de 2010 en más de 128,5% frente al resultado obtenido entre agosto de 2002 y agosto de 2006 ($288.201 millones), que ha alcanzado ahora los $825.949 millones (gráfico 3.39).

De igual forma, como apoyo adicional para el cumplimiento de las metas establecidas en el sector de educación, la entidad ha brindado apoyo financiero para el desarrollo de la infraestructura educativa mediante colocación de créditos a instituciones de educación, para la construcción de nuevas infraestructuras educativas, orientada a garantizar el acceso en la educación formal, superior y educación para el trabajo y desarrollo humano, entregó durante el primer período de gobierno alrededor de $247 mil millones, y adicionó entre agosto de 2006 y mayo de 2010 cerca de $456 mil millones (gráfico 3.39).

Gráfico 3.40
Sistema General de Participaciones
(doce doceavas) 2002-2010*



**Datos a billones de pesos constantes a 2009.*
***Salud, incluye régimen subsidiado, salud pública y prestación de servicios (oferta).*
**** Propósito general sin agua, incluye libre destinación, deporte, cultura y libre inversión.*
Fuente: Cálculos DNP-DDTS

En el período comprendido entre 2002 y 2010, el Sistema General de Participaciones (SGP) presentó un incremento de $5,2 billones (gráfico 3.40).

3.4 Banca de las Oportunidades

A través del programa Banca de las Oportunidades, el Gobierno se propuso diseñar una política que utilizando el sistema financiero formal fuese capaz de crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso a la población excluida del mismo y promover la utilización de servicios financieros integrales (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[33], este Programa a diferencia de otros programas de microcréditos en el mundo no parten de la creación de una entidad de fomento sino de la adaptación del sistema financiero formal.

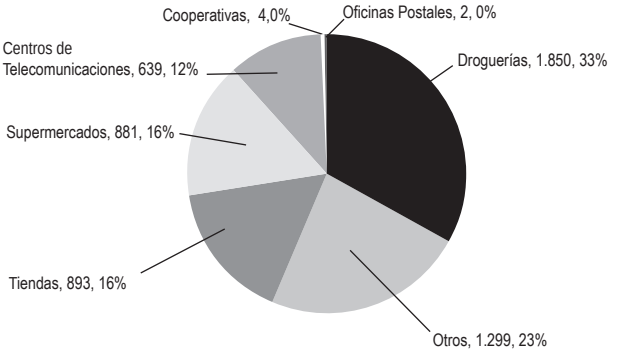
Para alcanzar este objetivo, se diseñó una estrategia por niveles de intervención, de tal forma, que se abordaran las restricciones al acceso a servicios financieros a nivel macro (marco regulatorio), a nivel intermedio (soporte a oferta y demanda de servicios financieros), y a nivel micro (Red de la Banca de las Oportunidades[34]). Durante el cuatrienio 2006-2010, la política buscó atender prioritariamente a grupos poblacionales compuestos por familias de bajos ingresos, microempresarios, pymes y emprendedores proporcionando incentivos a las entidades que hacen parte de la Red de Banca de las Oportunidades para ampliar y profundizar sus servicios financieros[35].

De este modo, la intervención de Banca de las Oportunidades estuvo dirigida a aumentar la disponibilidad de servicios financieros formales a partir de dos canales: 1) Subsidio o cofinanciación a intermediarios financieros para la apertura de corresponsables no bancarios (CNB), de oficinas fijas o móviles de cooperativas y ONG; 2) Promoción de cambios regulatorios que permitieron mejores condiciones para desarrollar el sector de las microfinanzas.

Banca de las Oportunidades incentivó la apertura de corresponsales no bancarios (CNB) en 309 municipios que en el año 2006 no contaban con ningún acceso a servicios financieros (gráfico 3.41). Además de esto, se cofinanció la apertura de oficinas de Compañías de Financiamiento Comercial, Cooperativas y ONG's Microcrédiciticias en 137 municipios

Gráfico 3.41
Ubicación de CNB por tipo de negocio
(Agosto 2006-mayo 2010)

Por tipo de negocio, las droguerías cuentan con el 33% de los CNB, supermercados con el 16%, tiendas con el 16%, centros de telecomunicaciones con el12% y otros negocios con el 23%.



Fuente: Banca de Oportunidades - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

33- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado Comunitario: Desarrollo para todos", página 167.

34- La Red de la Banca de las Oportunidades hace referencia a las entidades comprometidas en desarrollar la política de la Banca de las Oportunidades. Ver acuerdo Gobierno Nacional – Entidades que conforman la Red de la Banca de las Oportunidades firmado el 21 de Noviembre de 2006.

35- Conformada por entidades del sistema financiero, incluye Bancos, Cooperativas Financieras, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Compañías de Financiamiento Comercial (CFC) y Cajas de Compensación Familiar (CCF).

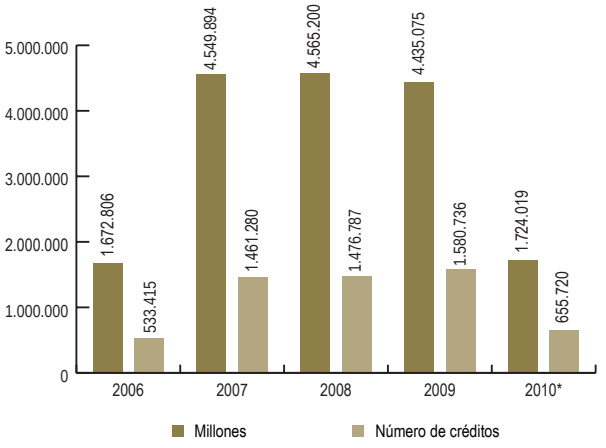
donde existía limitada oferta financiera. A abril de 2010, se cuenta con una red de 5.710 CNB atendiendo 802 municipios de 30 departamentos del país a través de los cuales se han realizado 34 millones de operaciones por un monto de $ 6,6 billones.

Durante el período agosto de 2006 - mayo de 2010, se desembolsaron más de 5,7 millones de créditos a microempresarios equivalentes a $16,9 billones (gráfico 3.42), que junto a los 1,8 millones entregados entre 2002 y 2006, suman un total de 7,5 millones de microcréditos otorgados. De este total, 4,8 millones de créditos fueron entregados a mujeres. Adicionalmente, entre agosto de 2006 y marzo de 2010, 1.613.492 microempresarios accedieron a crédito por primera vez. Entre 2002 y 2006, fueron 540 mil los microempresarios que accedieron por primera vez a crédito. De esta manera, durante este Gobierno el total de microempresarios traídos por primera vez al crédito formal es de 2.153.492, que generalmente se venían financiando con créditos paga diario y gota a gota (gráfico 3.43).

Finalmente, es de anotar que entre agosto de 2006 y marzo de 2010 los nuevos asociados al sector cooperativo llegaron a 980.375 mientras que la población total mayor de

Gráfico 3.42
Desembolsos a Microempresarios a través de las Entidades de la Red de la Banca de las Oportunidades
(Agosto 2006-mayo 2010)

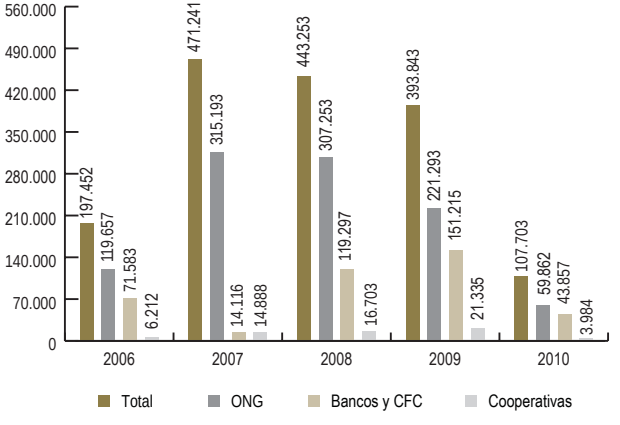
Mientras en 2006 se desembolsaron 533.415 créditos a microempresarios en 2009 se desembolsaron 1.580.736.



Fuente: Banca de Oportunidades - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Gráfico 3.43
Microempresarios que han accedido a crédito* por primera vez
(Número, agosto 2006- marzo 2010)

Entre agosto de 2006 y abril de 2009, accedieron a crédito por primera vez 1.613.492 Microempresarios.



**Créditos son otorgados a través de las entidades de la Red de la Banca de las Oportunidades*
Fuente: Banca de Oportunidades.

18 años bancarizada (con al menos un producto financiero) pasó de 47,06% en 2006 a 57,32% en 2009. En relación con el saldo de cartera de crédito a la microempresa, en abril de 2010, esta se ubicó en $8 billones, 11 veces por encima de lo observado en 2002. El saldo de cartera de microcréditos como porcentaje de la cartera total del sistema financiero en julio de 2002 fue de 1,5%. A abril de 2010 se ubicó en el 5,8%.

Banca de las Oportunidades actuó en el proceso de adecuación de productos financieros de varias formas[36]:

Aliviando los costos regulatorios de manejo de cuentas y transacciones a través del desarrollo normativo de cuentas de ahorro de bajo monto haciéndolas exentas de gravámenes de movimientos financieros (4*1000), de depósito mínimo inicial para apertura y para saldo mínimo que deba mantenerse, sin costo por el manejo o de talonarios o tarjetas para realizar transacciones, con al menos dos transacciones y una consulta de saldo al mes sin comisión ni erogación alguna[37].

Contribuyendo a reducir los trámites requeridos para acceder a los productos financieros incorporando las cuentas de ahorro electrónicas[38]dentro de las operaciones que podían realizar los establecimientos de crédito y cooperativas. Estas cuentas están dirigidas a las personas pertenecientes al nivel 1 del SISBEN y población en condición de desplazamiento inscrita en el RUPD (beneficiarios del Programa de subsidios condicionados, Familias en Acción)[39].
Además la Banca de las Oportunidades promovió la expedición por parte de la Superintendencia Financiera de normas con requisitos simplificados para la vinculación y conocimiento de clientes para efectos de prevención y control del lavado de activos y financiación del terrorismo, y control del riesgo operativo.

En el caso de seguros, Banca de las Oportunidades ha trabajado en el diseño de productos de microseguros que respondan a las necesidades de población de bajos recursos, considerando primas, coberturas, formas de pago y reclamación adecuadas.

3.5 Ciudades Amables

Mediante la estrategia de Ciudades Amables se busca consolidar una red funcional de ciudades, con infraestructura eficiente, que contribuya a la dinamización de los mercados y que ofrezca bienes y servicios orientados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente los más pobres[40]. En este sentido, el Gobierno nacional, con el decidido apoyo de las entidades territoriales, adelantó acciones para adecuar los espacios donde habitan y realizan sus actividades los ciudadanos, promoviendo un modelo de desarrollo planificado y de uso eficiente del suelo, mediante cuatro programas: Desarrollo Urbano, Vivienda, Agua Potable, Saneamiento Básico y Transporte Urbano.

Desarrollo Urbano

A partir de diferentes Documentos Conpes que se formularon entre 2002 y 2010, entre los que se destacan el 3305 de 2004, el 3583 y el 3604 de 2009, se plantean los lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano, orientar las acciones para la habilitación de suelo para vivienda de interés social y definir los lineamientos para

36- Informe de Línea de Base. Evaluación de Impacto del Programa de Inversión Banca de las Oportunidades. UT. Econometría S.A. – SEI S.A. 2010.

37- Decreto 1119 de 2008, entre otros.

38- Decreto 4590 de 2008 y 1349 de 2009

39- Estas cuentas no generarán comisiones por al menos dos retiros en efectivo y una consulta al mes, no tendrán depósito mínimo inicial, ni saldo mínimo que deba mantenerse y están automáticamente exentas del 4 x 1000. (Decreto 1349 de 2009).

40- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para todos, p. 170.

la consolidación de la política nacional de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB).

El Programa Desarrollo Urbano: Ciudades Compactas y Sostenibles se planteó con el propósito de atenuar ciertas características de las ciudades colombianas, tales como el déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público, concentración de población en asentamientos humanos precarios, escasez de suelo urbanizable y una debilidad institucional evidentes en el bajo nivel de desarrollo de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y sus instrumentos de gestión[41].

En materia de licenciamiento (entrega de permisos de construcción), la simplificación de trámites lograda se reconoció como experiencia exitosa dentro del informe Doing Business 2010[42]. Gracias a esto Colombia logró avanzar 15 puestos frente al año 2009, al pasar del puesto 47 al 32 dentro del indicador de manejo de permisos de construcción, según informe general de los 183 países calificados en el reporte.

En cuanto al proceso de formulación, adopción, revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial (POT), a partir de 2002 se inició un proceso de capacitación en la conformación y puesta en marcha de expedientes municipales, así como su revisión y ajuste, logrando, a mayo de 2010, un balance de 950 municipios asistidos (389 entre 2002 y 2006, y 561 entre 2006 y 2010). Los esfuerzos se concentraron principalmente en temas como: articulación del POT entre municipios de la misma región (basado en eco-regiones estratégicas), consolidación de documentos de seguimiento y evaluación, habilitación de suelo para VIS, incorporación de la gestión del riesgo y fortalecimiento de la variable poblacional dentro de estos instrumentos. De otra parte, se prestó asistencia técnica a los municipios en la formulación de POT, pasando de 685 municipios con POT adoptado en 2002 a 1.095 en 2010 (mapa 3.1).

Adicionalmente se prestó asistencia técnica a diecisiete (17)[43] ciudades en formulación de planes parciales y estructuración de proyectos de renovación urbana. A su vez, se brindó apoyo a doce (12)[44] ciudades en la generación y mejoramiento de espacios públicos para garantizar que sus diseños incorporaran parámetros de accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas. En total, en todos los proyectos apoyados se diseñó un área de 282.255 m^2 aproximadamente, de los cuales 80.000 m^2 corresponden a intervenciones en ejes viales peatonales y 202.555 m^2 en parques. Otro instrumento importante en materia de Desarrollo Urbano son los Bancos Inmobiliarios. En la medida en que estos intervienen en las operaciones inmobiliarias necesarias para generar suelo disponible para los proyectos públicos, se han constituido en mecanismos facilitadores y de apoyo para la oferta de

41- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para todos, p. 172.

42- http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/DealingLicenses/Details.aspx?economyid=46.

43- Proyectos apoyados mediante la contratación de consultorías para la formulación de planes parciales en: San Andrés, Bucaramanga, Pereira Manizales, Cali, Ibagué, Bucaramanga, Barranquilla. Proyectos mediante la contratación de consultorías para la formulación de macroproyectos urbanos asociados a SITM en: Cartagena; subregión centro-sur de Caldas, Chinchiná, Palestina, Neira, Villa María y Manizales; área metropolitana de Bucaramanga, Cali, Barranquilla, Soledad, y Soacha.

44- Proyectos apoyados en espacio público: Candelaria, Santa Marta, Barranquilla, San Andrés, Buenaventura, Apartadó, Lorica, Rionegro, Arauca, Aguachica, Jardín, San Jacinto.

suelo, especialmente para proyectos VIS. Entre 2002 y 2010 prestó asistencia técnica a 27 municipios[45].

Con la necesidad de materializar las determinaciones de los POT en proyectos específicos y con el fin de generar y habilitar suelo para VIS y Vivienda Interés Prioritario (VIP), se adelantaron procesos de asesoría técnica, en la formulación de Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN)[46]. A partir del estudio de las iniciativas presentadas por los municipios, se adoptaron diez (10) MISN en: Buenaventura, Cali, Barranquilla, Cartagena, Medellín, Neiva, Manizales, Soacha y Pereira; con un área total de 1.853 hectáreas y un potencial de 109.500 soluciones de vivienda, con una inversión 2010 del Gobierno nacional de $346.000 millones, los cuales representarían aproximadamente 24.000 subsidios familiares de vivienda. En la ejecución de tales MISN se ha avanzado en el desarrollo de obras de urbanismo para 9.134 soluciones de vivienda y se han construido 6.098 viviendas (cuadro 3.4), creando en promedio 318.000 empleos directos anuales. Se espera entregar 7.090 viviendas antes de finalizar este período de gobierno. Con esto, se contribuye a la reducción del déficit habitacional en las principales ciudades del país favoreciendo el desarrollo urbano completo, promoviendo la construcción articulada e integral de espacios públicos, vías, redes de infraestructura y equipamientos, superando

Mapa 3.1

Asistencia técnica en revisión y ajuste de POT 2002 a 2010

La asistencia técnica a los municipios en los procesos de revisión y ajuste de los POT priorizó temas de armonización de planes para garantizar la articulación regional, habilitación de suelo para VIS, incorporación de la gestión del riesgo y fortalecimiento de la variable poblacional.

Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010.
Nota: El número indica la cantidad de municipios asistidos en expediente municipal.

45- Pasto, Fusagasugá, Barranquilla, Floridablanca, Tenjo, Mosquera, Candelaria, Barrancabermeja, Santa Marta, Girón, Piedecuesta, Chía, Soacha, Envigado, Tuluá, Armenia, Neiva, Valledupar, Villeta, Girardot, Puerto Salgar, Caparrapí, Guaduas, Albán, Quebradanegra, Nimaima, Útica.

46- Macroproyectos: estrategia que asegura la actuación integral del Estado en conjunto con la participación del sector privado, cuyo fin es la generación de suelo para VIS y la construcción e incorporación de equipamientos e infraestructura de escala regional o nacional en el ordenamiento territorial. Aunque esta figura fue declarada inexequible por la Corte Constitucional (C-149 de 2010), el fallo aclara que los MISN en curso se mantienen para garantizar la culminación de sus inversiones.

Cuadro 3.4

Estado de los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) adoptados 2010

Potencial Soluciones norma suelo habilitado		OBRAS DE URBANISMO: Soluciones VIS y VIP con suelo habilitado urbanizado		CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS: Viviendas VIS y VIP construidas en suelo habilitado	
109.500		9.134		6.098	
No.	NOMBRE DEL MACROPROYECTO	CIUDAD	POTENCIAL SOLUCIONES NORMA SUELO HABILITADO	SOLUCIONES CON URBANISMO TERMINADO	SOLUCIONES TERMINADAS
1.	Altos de Santa Helena	Cali	5.000	2.000	500
2.	Reubicación Cascajal	Buenaventura	4.000	52	52
3.	Eco-ciudad Navarro Varios	Cali	6.000	0	0
SUBTOTAL CALI – BUENAVENTURA			15.000	2.052	552
4.	Villas de San Pablo	Barranquilla	20.000	700	189
5.	Ciudad Bicentenario	Cartagena	25.000	1.170	145
6.	Nuevo Occidente	Medellín	10.000	4.279	4.279
7.	Bosques de San Luis	Neiva	3.500	0	0
8.	Centro Occidente San José	Manizales	3.500	0	0
9.	Ciudad Verde	Soacha	25.000	0	0
10.	Gonzalo Vallejo	Neiva	7.500	933	933
SUBTOTAL CIUDADES			94.500	7.082	5.546
TOTAL			109.500	9.134	6.098

Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010.

las intervenciones fragmentadas y de pequeña dimensión.

En materia de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB), se orientaron acciones de reordenamiento y adecuación del espacio urbano de los asentamientos más precarios del país, a través del apoyo a la formulación de 14 proyectos demostrativos de MIB en etapa de prefactibilidad técnica, ambiental, social y financiera para el mejoramiento de

un barrio en los municipios de Apartadó, Leticia, Barrancabermeja, Cúcuta, Florencia, Buenaventura, Barranquilla, Soacha, Pereira, Cali, Manizales, Neiva, Ibagué y Villavicencio. Siete de ellos están siendo apoyados en proyectos de ciclo completo[47], con una inversión de $16.751,3 millones, de los cuales el ministerio aportó el 83% y los municipios el valor restante, lo que ha beneficiado a la fecha un total de 1.954 predios (cuadro 3.5).

Un componente importante en el desarrollo urbano fue la Información para el desarrollo territorial. En este sentido, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) participa en esta estrategia mediante el programa de Cartografía Digital, dando continuidad a los objetivos propuestos en el PND 2002-2006 de mantener el 100% de la cartografía digital a escala 1:100.000 y en producir la cartografía a escala 1:25.000 del 26% del área de mayor dinámica poblacional del país (16.700.000 hectáreas), aspecto que adicionalmente se menciona en el Documento Conpes 3585[48] de 2009, que estableció como objetivo la producción de la información geoespacial en las diferentes entidades del Estado, y promover su intercambio, acceso y uso.

Cuadro 3.5

Proyectos apoyados en ciclo completo MIB

Municipio	Barrio	No. de Predios	Total convenio ($ millones)	Valor aportado MAVDT ($ millones)	Valor aportado municipio ($ millones)
Apartadó	20 de Enero	338	2.854,70	2.283,76	570,94
Barrancabermeja	Caminos de San Silvestre	600	3.717,06	2.973,65	743,41
Buenaventura	Unión de Vivienda Popular	380	2.973,65	2.378,92	594,73
Cúcuta	Nueva Esperanza	107	847,89	678,31	169,58
Florencia	Nueva Colombia (C y D)	338	2.512,73	2.010,19	502,55
Leticia	Nueva Esperanza	191	1.375,31	1.100,25	275,06
Pereira	Bello Horizonte	247	2.470,00	2.470,00	0,00
TOTAL		1.954	16.751,34	13.895,07	2.856,27

Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

47- Contando con estudios de prefactibilidad, elaboración de estudios y diseños, y construcción de obras.

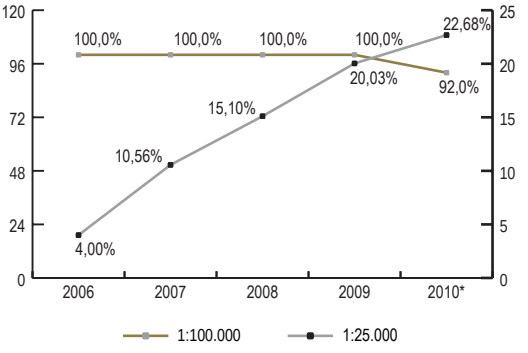
48- Documento Conpes 3585 de Consolidación de la Política Nacional de Información Geográfico y la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE).

Con el apoyo de la cooperación de la Unión Europea durante los años 2005-2008, el IGAC renovó la plataforma tecnológica, se establecieron las líneas de producción, se adquirieron imágenes satelitales y se capacitó al personal. Lo anterior permitió que a abril 30 de 2010 se cuente con el 92% de cubrimiento mantenido de la cartografía básica del país a escala 1:100.000 actualizada frente a la meta del 100%, y con 22,68% de cubrimiento acumulado de la cartografía básica del país a escala 1:25.000 en las zonas priorizadas (mayor densidad poblacional) frente al 26% de la meta establecida (gráfico 3.44).

Gráfico 3.44

Cartografía digital a escalas 1:25.000 y 1:100.000
(Porcentaje)

A abril de 2010 el 92% de la cartografía básica del país a escala 1:100.000 se encuentra actualizada y se cuenta con el cubrimiento del 22,68% del país en escala 1:25.000.



** Datos a abril 30 de 2010*
Fuente: IGAC - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

La cartografía digital es un insumo para que los municipios actualicen sus catastros y de esta manera se den las condiciones para un mejor recaudo del impuesto predial a su cargo.

Por otra parte el Programa de Información para el Desarrollo Territorial-Modernización del Catastro y Registro a partir del 2003 inició el trabajo cooperativo entre el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) para desarrollar el proyecto Interrelación Catastro-Registro[49]. Como resultado de esta gestión se han fortalecido 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.

49- El 15 de febrero del 2010 el Conpes aprobó la Política Nacional para Consolidar la Interrelación del Catastro y el Registro, mediante el Documento Conpes 3641, en el que se fijaron con una visión al 2019, las metas de tener interrelacionados los sistemas institucionales del catastro y el registro a nivel nacional, con información catastral y registral actualizada y de calidad.

Cuadro 3.6
Estado del catastro nacional vigencia a enero 1º de 2010
(Predios y porcentajes)

Entidad	Estado Catastral	Total		Urbanos		Rurales	
		Predios	%	Predios	%	Predios	%
Total Nacional	Actualizado	9.510.113	67,9	7.665.356	74,5	1.844.757	49,6
	Desactualizado	4.396.330	31,4	2.629.293	25,5	1.767.037	47,5
	Sin Formar	108.073	0,8	1.152	0,0	106.921	2,9
	Total	14.014.516	100,0	10.295.801	100,0	3.718.715	100,0
IGAC	Actualizado	5.543.136	60,0	3.992.898	66,2	1.550.238	48,4
	Desactualizado	3.586.584	38,8	2.039.416	33,8	1.547.168	48,3
	Sin Formar	107.600	1,2	1.152	0,0	106.448	3,3
	Total	9.237.320	100,0	6.033.466	100,0	3.203.854	100,0
Antioquia	Actualizado	695.782	58,2	436.499	58,9	259.283	57,0
	Desactualizado	498.992	41,7	304.078	41,1	194.914	42,9
	Sin Formar	473	0,0	0	-	473	0,1
	Total	1.195.247	100,0	740.577	100,0	454.670	100,0
Medellín	Actualizado	829.636	100,0	805.136	100,0	24.500	100,0
	Desactualizado	0	-	0	-	0	-
	Sin Formar	0	-	0	-	0	-
	Total	829.636	100,0	805.136	100,0	24.500	100,0
Cali	Actualizado	318.991	52,1	318.991	54,3	0	-
	Desactualizado	292.913	47,9	268.816	45,7	24.097	100,0
	Sin Formar	0	-	0	-	0	-
	Total	611.904	100,0	587.807	100,0	24.097	100,0
Bogotá	Actualizado	2.122.568	99,2	2.111.832	99,2	10.736	92,6
	Desactualizado	17.841	0,8	16.983	0,8	858	7,4
	Sin Formar	0	-	0	-	0	-
	Total	2.140.409	100,0	2.128.815	100,0	11.594	100,0

Fuente: Subdirección de Catastro, IGAC; Catastros descentralizados de Bogotá, Medellín, Antioquia y Cali.

Con base en lo anterior, el nivel de actualización catastral urbana pasó de 54,3% en 2002 a 74,5% en 2010. Por su parte, la actualización rural que en 2002 estaba en el 45,68%, a abril de 2010 alcanzó el 49,6% (gráfico 3.45). Estos resultados fueron posibles gracias a la inversión de $263.903 millones entre 2002 y 2010; entre 2006 y 2010 se invirtió el 64,7% ($162.962 millones).

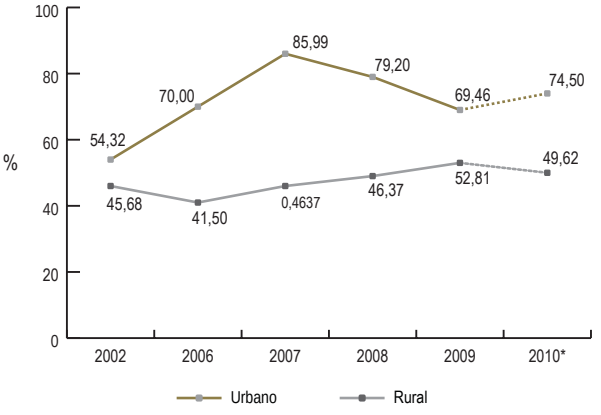
Como resultado adicional a los procesos de formación, actualización y conservación catastral, se mejoró la base para el cobro del impuesto predial y los ingresos de las entidades territoriales. Dicha base pasó de un valor de $306,6 billones en 2002 a $504,9 billones en 2010, lo que representó un incremento real de 64,7% (cuadro 3.7). Lo anterior permitió que el recaudo de los municipios por impuesto predial pasara de $1,8 billones en 2002 a $3,2 billones en 2010.

Vivienda

Complementario a los macroproyectos el programa Vivienda: Soluciones al Alcance de Todos se sustentó en el hecho de que la vivienda es un bien meritorio, lo cual lleva a que el Estado tenga la obligación constitucional de garantizar el derecho de acceso a una vivienda digna. Los

Gráfico 3.45
Predios urbanos y rurales con actualización catastral
(Porcentaje mantenido)

Entre 2002 y 2010, la actualización catastral en predios urbanos se ha incrementado 20%, mientras que en predios rurales ha sido de cerca de 4%.



**Datos a abril 30 de 2010*
Fuente: IGAC - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Cuadro 3.7
Crecimiento del avalúo de la base catastral nacional
(Millones de pesos 2009)

	2002	2006	2010	Crecimiento anual (%)	Cambio porcentual 2002-2010
Urbano	259.519.713	305.983.155	430.547.057	6,72%	65,90%
Rural	47.049.452	52.782.545	74.402.230	6,25%	58,14%
Total	306.569.165	358.765.700	504.949.287	6,64%	64,71%
IPU*	1.878.711	2.556.858	3.151.902*	7,55%	67,77%

**Impuesto Predial Unificado.*
Fuente: Subdirección de Catastro, IGAC; Catastros descentralizados de Bogotá, Medellín, Antioquia y Cali.

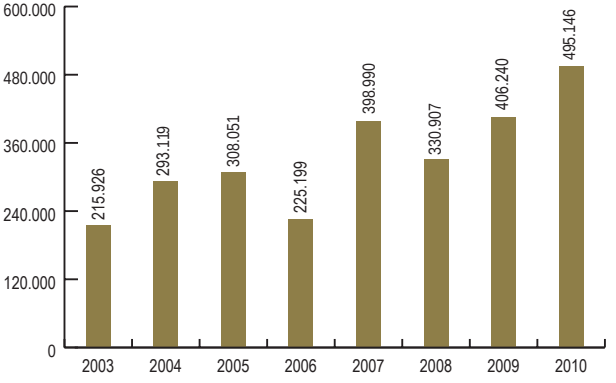
principales problemas a enfrentar por esta estrategia fueron: un bajo nivel de oferta formal de vivienda, existencia de asentamientos humanos precarios y una baja intermediación financiera, principalmente en relación con los requerimientos de financiación de los hogares con menores ingresos que no se vinculan a la economía formal. Para enfrentarlos se emprendieron ajustes institucionales, como se resume a continuación.

Con el fin de mejorar el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) se modificó el esquema institucional existente, con lo cual se fortaleció la definición de políticas de acceso a vivienda y en particular el otorgamiento de subsidios para beneficiar de manera directa a la franja más pobre de la población. En desarrollo de los ajustes institucionales que se realizaron en 2003, se creó el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y se definió una estructura tercerizada con la participación de las cajas de compensación familiar, Findeter y Fonade. Adicionalmente, en 2007 se implementaron algunas modificaciones estructurales al programa, encaminadas a complementar los instrumentos de demanda con instrumentos de oferta e introdujeron elementos de mercado a la política de vivienda. Este esquema, además de garantizar eficiencia y transparencia en el proceso, representó un ahorro cercano al 65% de los costos operativos en el proceso de asignación y ejecución de subsidios.

Gráfico 3.46

Recursos apropiados en Fonvivienda para asignación de subsidios VIS y VIP 2003-2010
($ millones de pesos constantes de 2009)

Los recursos apropiados en Fonvivienda para asignación de subsidios VIS y VIP fue para 2010 129,3% más que los apropiados en 2003.



Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Por otro lado a partir del nuevo esquema de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) y créditos para VIS, el Gobierno nacional, entre los años 2003 y 2010, apropió recursos por valor de $2,67 billones para atender la asignación de subsidios a través de los diferentes tipos de bolsas. En el primer período de Gobierno se hizo una asignación de $1.042.296 millones constantes de 2009 y en el segundo período esto fue superado en más del 100% con una asignación de $$1.631.283 millones (gráfico 3.46). De los recursos apropiados entre 2002 y 2009 se presentó una ejecución financiera del 97,3%.

Como resultado de estos ajustes institucionales y la implementación de nuevos instrumentos definidos en el marco de la política de vivienda en el período 2002-2010 (2010 proyectado -py), las entidades del sector[50] han beneficiado a 1.180.435 familias, con una inversión cercana a $12 billones de pesos de 2009 (cuadro 3.8). Estos beneficios a las familias corresponden a subsidios, créditos para adquisición de vivienda nueva o usada, mejoramiento de vivienda y habilitación legal de títulos.

Se destaca el incremento de recursos destinados para la asignación de subsidios por parte de las entidades de este sector (Fonvivienda, Cajas de Compensación Familiar, Caja Promotora de Vivienda Militar, Banco Agrario y FNA), en un 55% en el segundo período de gobierno frente al primero, al pasar de $4,6 billones a $7,2 billones, lo que permitió beneficiar a un número mayor de hogares.

En el marco de la ampliación de la oferta institucional del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se estructuró mediante el Decreto 270 de 2008 el Programa Vivienda Saludable como una modalidad de SFV. Desde su

50- Las entidades del sector son: Fonvivienda, Fondo Nacional de Ahorro, Caja de Vivienda Militar, Banco Agrario, Cajas de Compensación Familiar y Findeter con créditos de líneas de redescuento.

Cuadro 3.8
Soluciones de Vivienda 2002 -2010
(Millones de pesos de 2009)

Entidad	PRIMER CUATRIENIO Agosto 2002 - Agosto 2006		SEGUNDO CUATRIENIO Agosto 2006 - Agosto 2010*	
	Soluciones asignadas	Valor asignaciones Millones de $	Soluciones asignadas	Valor asignaciones Millones de $
Fonvivienda	130.566	995.938	399.041	1.355.385
Cajas de compensación familiar	133.733	1.065.937	184.061	1.648.765
Caja Promotora de Vivienda Militar	21.195	382.957	25.422	512.912
Banco Agrario	40.090	237.106	39.354	281.290
Subtotal Subsidios	325.584	2.681.937	647.878	3.798.352
Fondo Nacional de Ahorro	34.660	1.123.455	136.671	3.406.959
Línea de redescuento Findeter	35.642	831.377	-	-
Subtotal Créditos	70.302	1.954.833	136.671	3.406.959
TOTAL	395.886	4.636.770	784.549	7.205.311

**Datos proyectados a agosto de 2010.*
Fuente: Fonvivienda - Cálculos DNP-DDU.

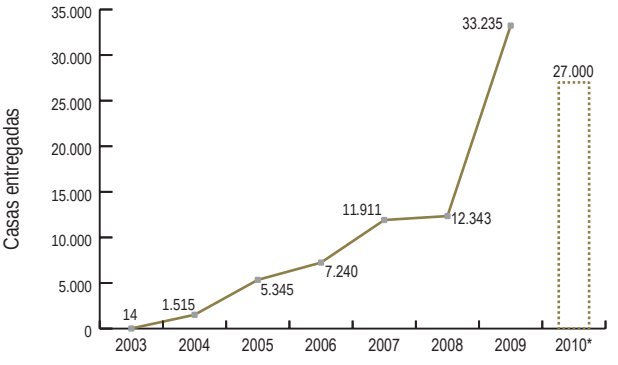
creación se han asignado a través de este programa 15.091 subsidios a los hogares más vulnerables del país. El resultado final de este programa será de 25.091 viviendas saludables, subsidiadas con recursos del Gobierno nacional, por más de $94.000 millones, más los recursos aportados por las entidades territoriales que suman más de $25.000 millones.

En la búsqueda de lograr la concreción de los subsidios asignados por Fonvivienda desde 2003 en la entrega real de una vivienda, se desarrolló una gestión que permitió incrementar la entrega de viviendas entre 2008 y 2009, cuando pasó de 12.343 a 33.235 viviendas (gráfico 3.47), a marzo 31 de 2010 se entregaron 4.124 más y se espera alcanzar las 27.000 a diciembre de este año.

Otro instrumento diseñado y puesto en operación en los últimos cuatro años fue la titulación de predios fiscales, procedimiento a través del cual las entidades públicas transfieren la propiedad de sus predios fiscales urbanos, ocupados ilegalmente, mediante cesión a título gratuito; con una meta para el cuatrienio de 326.195 títulos entregados, de los cuales se ha logrado que 242.037 hogares ostenten título de propiedad de su vivienda y se beneficien un poco más de 968.148 personas.

Gráfico 3.47
Viviendas entregadas por Fonvivienda 2003-2010py

La entrega de viviendas por parte de Fonvivienda presentó una tendencia creciente entre 2003 y 2010, que concluirá en la entrega de 98.603 viviendas en dicho período.



** Dato proyectado a diciembre de 2010.*
Fuente: Fonvivienda

Creación y fortalecimiento de instrumentos financieros: con el fin de fortalecer los esquemas de financiación de la política de vivienda complementarios al SFV, el Gobierno nacional durante el período 2002-2010 revisó y ajustó los instrumentos financieros y celebró convenios con el sector financiero.

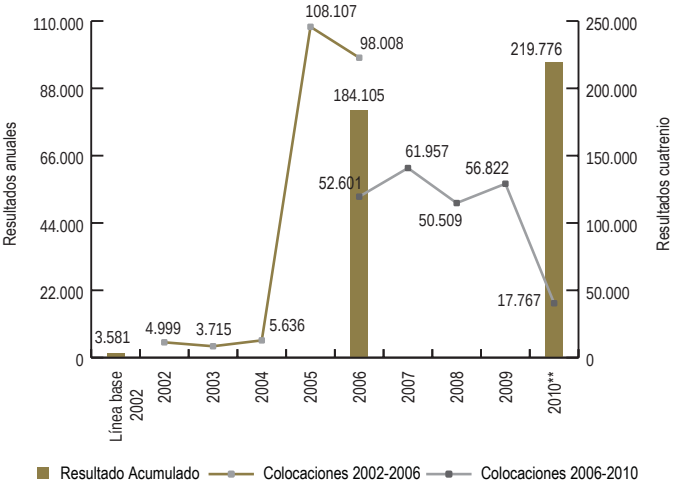
- Convenios VIS con el sector financiero y solidario: con el fin de dinamizar el mercado de Vivienda de Interés Social (VIS), el Gobierno nacional suscribió cuatro convenios con el sector financiero, el Fondo Nacional de Garantías (FNG), el Fondo Nacional del Ahorro (FNA), Cajas de Compensación Familiar (CCF), Camacol, Superfinanciera, Fedelonjas, Findeter y cinco alcaldías por un valor total de $5,4 billones, con los cuales se otorgaron 183.193 créditos, para financiar la construcción, mejoramiento y adquisición de VIS.

- Línea de Redescuento de Findeter: permitió fondear las operaciones de crédito para el mejoramiento, construcción y adquisición de VIS tipo 1 y 2, se han otorgado cupos de crédito a 62 intermediarios del sector solidario por $458.639 millones. Findeter presta apoyo a través de colocaciones de crédito en el sector, las cuales reportaron un incremento de 22,9% en los recursos colocados en este sector para el período agosto de 2006-mayo de 2010 ($219.776 millones) a través de 11.999 operaciones, frente al período agosto de 2002-julio de 2006 con colocaciones por $184.105 millones mediante 11.966 operaciones (gráfico 3.48).

- Garantía para créditos hipotecarios VIS del Fondo Nacional de Garantías: a través de la garantía se han cubierto 60.470 créditos por valor de $850.036 millones en el período 2002 a mayo de 2010, principalmente para viviendas tipo 1 y 2, localizados especialmente en Bogotá, Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca, con las cuales se han cubierto 25.370 créditos para VIS por valor de $321.043 millones.

Gráfico 3.48
Colocaciones de Crédito Findeter en el Sector Vivienda
($ millones de constantes 2009)

Las colocaciones en el sector vivienda han presentado un gran aumento al pasar de la línea de base en 2002 de $3.581 millones, a más de $400 mil millones entre agosto de 2002 y mayo de 2010.



** Datos a mayo 31 de 2010.*
Fuente: Findeter - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

- Cuentas de Ahorro para el Fomento a la Construcción (AFC): se incentivó el ahorro de largo plazo a través de las AFC, las cuales pasaron de 9.074 en 2002 a 104.520 cuentas en 2010. Este instrumento fue fundamental para la dinámica positiva que tuvo este segmento de vivienda entre 2004 y 2008.

- Ahorro Voluntario Contractual (AVC): con los programas Banca de Oportunidades y AVC del FNA se dio un paso muy importante en el mejoramiento de las posibilidades de acceso al crédito de las personas más vulnerables. A partir la Ley 1114 de 2006 y el Decreto 1200 de 2007, el fondo creó las condiciones para que personas independientes puedan obtener un crédito a una baja tasa de interés a partir del comportamiento que refleje en la figura del ahorro. A la fecha se han afiliado al FNA más de 510 mil trabajadores (92% independientes o por cuenta propia), que han depositado ahorros en la entidad por cerca de $400 mil millones. De estos afiliados, 69 mil han cumplido con el programa de AVC y simultáneamente han aplicado y aprobado las condiciones para el otorgamiento de crédito hipotecario por valor de $1,2 billones. El programa ha desembolsado hasta mayo de 2010 cerca de 4.100 créditos hipotecarios por más de $124 mil millones.

- Cobertura subsidiada tasa de interés: en el marco de la política anticíclica de 2009 y con el fin de fortalecer la actividad edificadora de vivienda como generador de empleo, en abril de 2009 se creó una cobertura condicionada a la tasa de interés para adquisición de vivienda nueva, con cargo a los recursos del Fondo de Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH)[51]. Este beneficio es efectivo durante los primeros siete años de vigencia del crédito y cubre hasta 5 puntos porcentuales de la tasas de interés, para viviendas con precio de venta hasta de 335 SMMLV.

El éxito que ha tenido el programa permitió que desde su implementación y a junio de 2010 se hayan aprobado 95.000 créditos, de los cuales han desembolsado 57.238 créditos por valor de $2,4 billones que permitieron la adquisición de viviendas por $4,2 billones (cuadro 3.9). Los buenos resultados obtenidos con esta medida llevaron a que el Gobierno aumentara el número de coberturas ofrecidas de 32.000 a 95.000.

Cuadro 3.9

Número de desembolsos con cobertura tasa de interés

Rango de precio	Cobertura puntos porcentuales	No. créditos desembolsados	Valor desembolsado*
Hasta 70 SML	5	11.817	173.869
Hasta 135 SML	5	23.985	750.455
Hasta 235 SML	4	11.221	626.282
Hasta 335 SML	3	10.215	825.532
Total general		57.238	2.376.139

Datos a 24 de junio de 2010.
**Valor en millones de pesos.*
Fuente: CIFIN.

51- Este mecanismo fue creado mediante el Decreto 1143 del 1 de abril de 2009. Este beneficio tiene efecto en los siete primeros años de vigencia del crédito y cubre tasas de interés hasta de 5 puntos para viviendas con precio de venta hasta de 335 SMMLV.

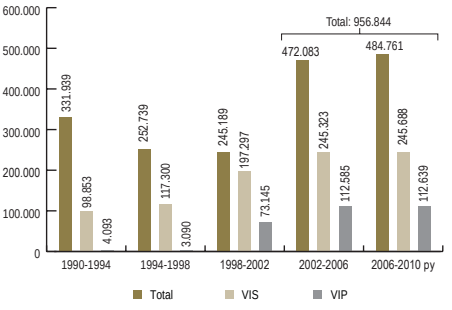
Evolución del sector edificador: el impacto de las medidas implementadas se evidencia en el incremento del número de viviendas urbanas iniciadas en acumulado y promedio, destacándose el resultado registrado para el período 2006-2010 (2010 proyectado), donde se iniciaron en promedio 141.567 viviendas nuevas por año, siendo el período con mayor dinámica desde 1990, mientras que en el período 1998 y 2002 fue de 50.638 viviendas (gráfico 3.49). En total de 2002 a 2010 se estima que se han iniciado mas de 956 mil viviendas.

Del total promedio de VIS iniciadas durante el período 2006-2010py, más de 112 mil unidades fueron viviendas de muy bajo costo (VIP), las cuales durante la década de los noventa eran prácticamente inexistentes (menos de 5 mil). Dicho cambio estructural en la composición de la oferta de vivienda en el país es tal vez el logro más importante que ha presentado la política VIS y el programa de SFV en su historia. En efecto, por primera vez en Colombia los constructores formales de vivienda pudieron ofrecer soluciones habitacionales al alcance de la mayor parte de los hogares objeto del programa de SFV, es decir, familias de ingresos inferiores a 2 SMMLV[52] y vinculados laboralmente a la economía informal.

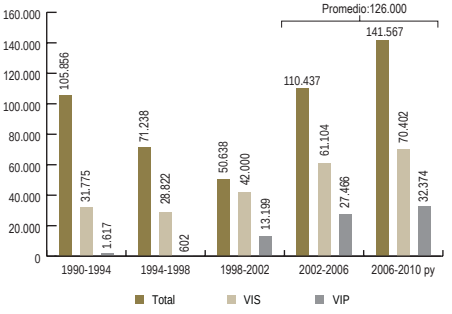
52- SMMLV: salario mínimo mensual legal vigente.

Gráfico 3.49
Unidades iniciadas

Acumuladas por período de gobierno



Promedio período de gobierno



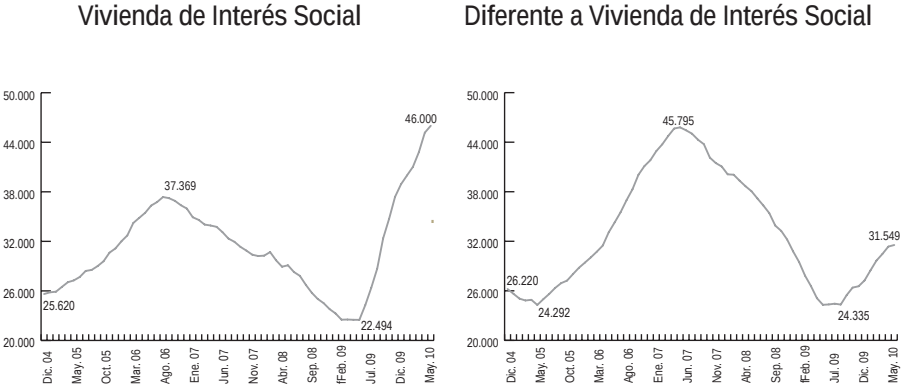
**Fuente: DANE, cálculos: DNP - DDU.*

De otra parte, como resultado de la creación de la cobertura condicionada a la tasa de interés (FRECH), las ventas anuales de vivienda nueva en Bogotá, Medellín y Cali registraron un aumento sostenido durante el 2009, especialmente la VIS según datos de Galería Inmobiliaria, dinámica que se ha mantenido en 2010. Vale la pena destacar que las ventas VIS en los últimos 12 meses (junio 2009-mayo 2010) alcanzaron un total de 46.000 unidades en estas tres ciudades (gráfico 3.50), resultado que supera notablemente el pico más alto observado desde el año 2004, siendo el año de mayor crecimiento en ventas de vivienda de interés social en la historia del país.

Finalmente, se destaca también el impacto positivo en los desembolsos realizados como resultado del subsidio a la tasa de interés otorgado por el Gobierno nacional a los créditos hipotecarios. Como se observa en el gráfico (3.51), la tendencia decreciente de los desembolsos se detuvo y se reactivó a finales de 2009. Adicionalmente, entre el año 2002 y y el primer trimestre del 2010 (acumulado anual), el total de

Gráfico 3.50

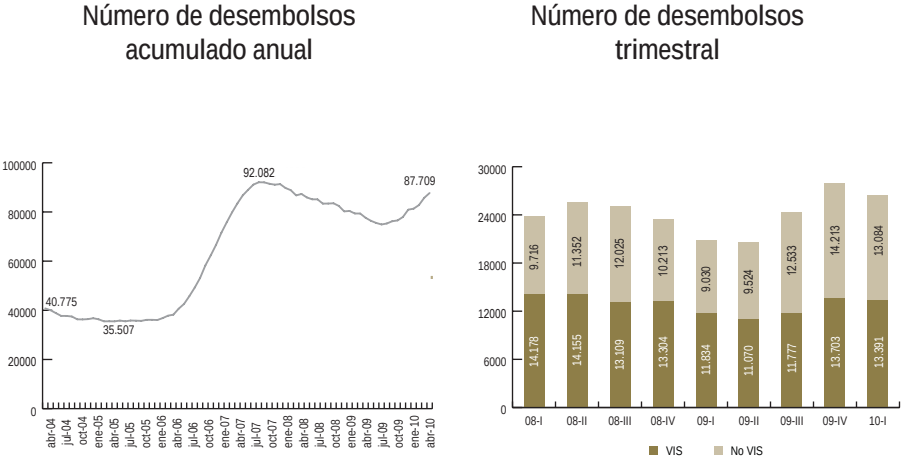
Unidades de vivienda nueva vendidas en los últimos 12 meses
Bogotá, Medellín y Cali



Fuente: Galería Inmobiliaria.

Gráfico 3.51

Número de créditos hipotecarios desembolsados



Fuente: Asobancaria - DANE.
Incluye desembolsos directos, subrogaciones de constructor a individual de los bancos.

desembolsos anuales ha pasado de aproximadamente 38.000 créditos a 99.295 créditos. Vale la pena resaltar que, de este total, los créditos VIS representan más del 50%.

Agua potable y saneamiento básico

Dada la importancia del sector de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, en términos de su incidencia sobre el desarrollo económico y la disminución de la pobreza, se creó en 2006 el Viceministerio de Agua y Saneamiento[53], encargado de la modernización del sector, la formulación y aplicación de políticas y programas sostenibles e integrales, acordes con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y orientados al fortalecimiento de la descentralización, a la gestión transparente en sus acciones, a la asignación eficiente de los recursos, al desarrollo de programas de investigación científica, tecnológica y administrativa en materia de agua y saneamiento y a la creación de condiciones de vida óptimas para todos y cada uno de los ciudadanos.

Las acciones orientadas a la modernización del sector de agua potable y saneamiento básico se han centrado en la planeación regional e integral, la articulación de fuentes de recursos, la conformación de esquemas regionales de aprovechamiento de economías de escala y la modernización empresarial, entre otros. Bajo esta orientación, se definieron los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento (PDA) para el manejo empresarial de estos servicios. Los lineamientos para su implementación se dieron con el Documento Conpes 3463 del 12 de marzo de 2007, en el cual se establecen las directrices para la implementación de estos Planes.

Adicionalmente se realizaron reformas legales importantes, como el Acto Legislativo 04 de 2007, que establece que los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) de departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad, además de a los servicios de salud y educación, a los servicios públicos domiciliarios de Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB) de modo que se garantice la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura, con énfasis en la población pobre.

Con el fin de destinar mayores recursos para garantizar el acceso a estos servicios, se dieron algunas modificaciones normativas, dentro de las cuales se incluye la expedición de la Ley 1176 de 2007, que define la participación con destinación específica para el sector (5,4% del SGP), los nuevos criterios

53- Mediante la expedición del Decreto 3137 del 12 de septiembre de 2006.

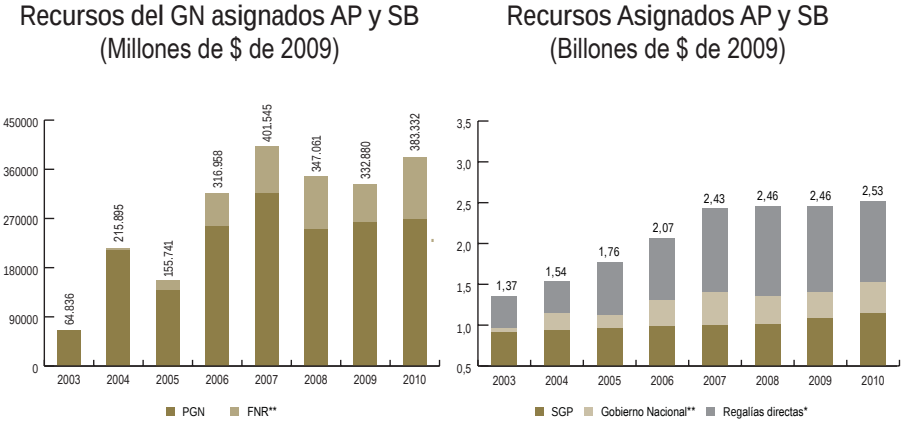
para realizar la distribución, se señalan las actividades elegibles a las cuales se pueden destinar los recursos del SGP del sector, y establece la posibilidad de realizar el giro directo de estos recursos a los prestadores de los servicios, a los patrimonios autónomos o encargos fiduciarios que se constituyan para el manejo de dichos recursos.

En esta misma línea, se aprobó el Decreto 028 de 2008 que define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del SGP, así como los eventos en los cuales se pone en riesgo la prestación adecuada de los servicios, las medidas que se pueden adoptar para evitar tal situación, con el fin de asegurar el cumplimiento de metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios. Adicionalmente, mediante este decreto se asignan al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) las actividades de monitoreo, seguimiento y control integral del gasto de estos recursos por parte de los municipios.

El Gobierno nacional destinó más de $2,2 billones (pesos constantes de 2009) entre 2003 y 2010 para la realización de obras en el sector agua potable y saneamiento básico, que han permitido aumentar de manera importante la cobertura y la calidad de estos servicios en el país (gráfico 3.52). Teniendo en cuenta todos los recursos públicos (SGP, regalías directas y Gobierno nacional), la apropiación anual pasó de $1,37 billones en 2003 a $2,53 billones en 2010 (pesos de 2009).

Gráfico 3.52

Recursos de Gobierno nacional y otras fuentes destinados a inversión en agua potable y saneamiento básico 2003-2010
($ billones)



** Para 2010 corresponde a la proyección histórica de regalías invertidas en el Sector AP y SB.*
*** Para 2010 corresponde a la apropiación de la vigencia.*
Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, DNP.

En estas inversiones es relevante la contribución de los recursos del SGP (con un 51,1%), los provenientes de las regalías[54] (con un 37,3%) y los del aporte nacional, que incluyen recursos de audiencias públicas con un 10,1%.

Acompañando el incremento de recursos, se diseñó una estrategia de planificación y priorización regional, llamada los Planes Departamentales de Agua (PDA), a través de los cuales se adelantó de manera concertada con municipios y departamentos la articulación de los esfuerzos financieros de la nación, los recursos del Sistema General de Participaciones, los recursos propios de las entidades territoriales, los créditos internos y externos, los

54- Regalías directas, Fondo Nacional de Regalías, escalonamiento, FAEP.

recursos del Fondo Nacional de Regalías, las Corporaciones Autónomas Regionales, entre otros. Inicialmente se estimó que este esquema permitiría una inversión de $8,2 billones hasta el año 2011; sin embargo, en el proceso de implementación se logró que los municipios y departamentos se comprometieran a aportar $8,52 billones. El objetivo de los PDA es aumentar efectivamente la cobertura regional de agua potable.

Para el desarrollo de los PDA, en 2008 se expidieron los Decretos 3200[55], que definió el marco de operación de este instrumento, y 3333[56], que puso en marcha el instrumento financiero para administrar los recursos de los PDA, el Fondo de Inversiones para el Agua (FIA).

A mayo de 2010, la implementación de estos planes presenta el siguiente balance: (i) 31 departamentos suscribieron con el Ministerio las actas de concertación del diagnóstico, definición de estructuras operativas y esquema financiero; (ii) 30 departamentos han celebrado un contrato de fiducia mercantil irrevocable de recaudo, administración, garantía y pagos para el manejo de los recursos de sus PDA, mediante el cual se comprometen a la transferencia al Patrimonio Autónomo FIA de los recursos con los cuales se financiará el respectivo PDA; (iii) se han expedido 31 ordenanzas departamentales y 901 Acuerdos municipales, mediante las cuales las entidades territoriales comprometen $5,3 billones y $3,2 billones respectivamente para el financiamiento de los respectivos PDA, para un total de $8,5 billones; y (iv) se han realizado audiencias públicas consultivas en 31 departamentos para la identificación y selección de proyectos que harán parte de los PDA.

A la fecha los Comités Directivos de los PDA han priorizado un total de 964 proyectos, de los cuales 212 ya fueron viabilizados por ventanilla única, 113 requieren de alguna modificación, mientras que 639 están pendientes de ser presentados, lo que ratifica la importancia de las inversiones en diseños. La falta de diseños de construcción ha sido siempre una de las principales limitaciones del sector, por lo que en el marco de los PDA se contrataron $83 mil millones para la elaboración de diseños en 26 departamentos. Además, se han contratado obras por $587 mil millones y $250 mil millones están en proceso de contratación para un total de $837 mil millones en los 26 departamentos.

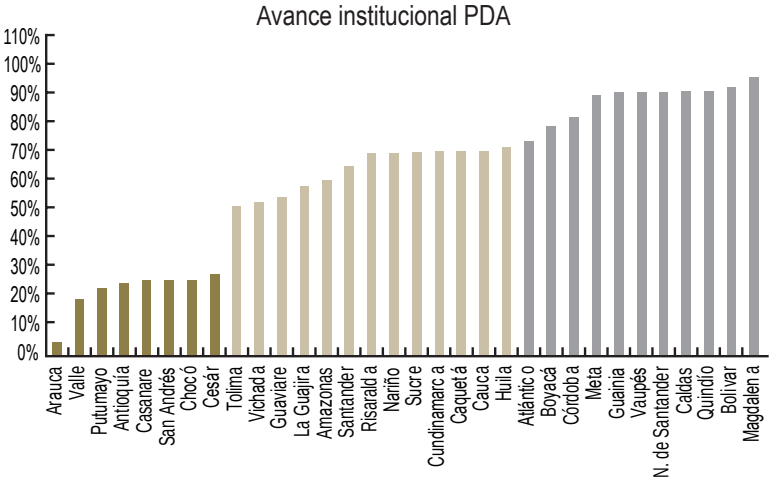
Los PDA fueron además un elemento fundamental en la política anticíclica para enfrentar el impacto de la crisis económica mundial. De hecho, entre enero del 2009 hasta abril de este año, se ejecutaron obras con recursos públicos por $1,7 billones, mientras que los operadores del servicio ejecutaron obras por $1,5 billones, para un total de $3,2 billones, con los cuales se generaron más de 60 mil empleos directos y cerca de 17 mil empleos indirectos.

55- Decreto 3200 de 2008: establece la definición, principios y objetivos, estructura operativa, requisitos de participación de los actores, normas generales para los recursos de apoyo de la nación, procedimiento para la identificación y selección de proyectos susceptibles de ser financiados con el apoyo de la nación a través de audiencias públicas consultivas y el esquema fiduciario para el manejo de los recursos. Además establece dos fases para los Planes Departamentales de Agua.

56- Decreto 3333 de 2008: por el cual se regula una línea de redescuento, con tasa compensada, de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., Findeter, para el Financiamiento de las Inversiones en Agua (FIA), dentro de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento–PDA y se modifica el Decreto 280 del 31 de enero de 2006.

Para fortalecer la gestión de los PDA, se diseñó una herramienta de seguimiento y control que ha permitido evaluar el avance de los planes en su etapa de estructuración. Esta permite evidenciar tres niveles de avance institucional, en función del desarrollo de sus etapas de financiación, estructuración operativa y/o planeación (gráfico 3.53). En la primera franja (de izquierda a derecha) se ubican los departamentos que habían iniciado la ejecución del PDA, dado su avance en la implementación de estructuras operativas e instrumentos de planeación; en la segunda franja se ubican aquellos que cuentan con un avance institucional parcial; y en la tercera franja se encuentran los que han culminado las fases I y II del PDA, pero no cuentan aún con instrumentos de planeación formulados[57].

Gráfico 3.53
Seguimiento al avance en la implementación de los PDA



Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

57- Corresponde al estado a mayo de 2010.

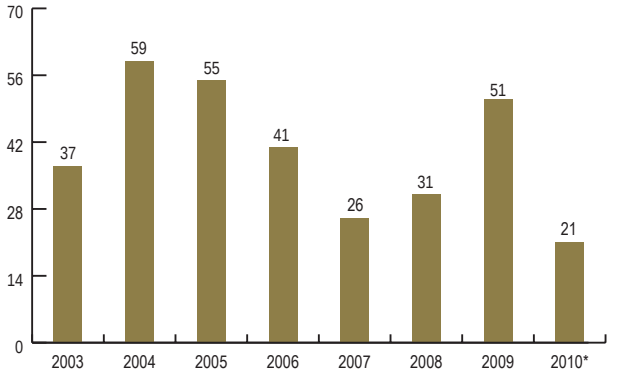
En línea con el objetivo de modernizar la prestación de los servicios, se desarrolló el programa de Modernización Empresarial, a través del cual se brindó apoyo permanente a nuevas empresas comunitarias para la construcción y/o adecuación de su infraestructura, permitiendo así que los operadores inicien su operación con una situación financiera saneada, con el fin de mejorar la eficiencia, sostenibilidad y viabilidad de las empresas prestadoras de servicios públicos. Durante los últimos 8 años se logró la constitución de 321 empresas comunitarias (gráfico 3.54).

El programa de modernización empresarial ha generado impactos positivos en la población, especialmente en lo que a coberturas y continuidad de los servicios de acueducto y alcantarillado se refiere. Los siguientes son algunos de los ejemplos más significativos (cuadro 3.10).

En relación con el tema de gestión integral de residuos, se logró aumentar el número de municipios del país que dan un adecuado manejo a sus basuras, pasando de 253 en 2002 a 758 en 2009. La principal prioridad en este tema ha sido la reducción de los botaderos a cielo abierto en el país y la implementación de tecnologías apropiadas para la disposición final de los

Gráfico 3.54
Empresas comunitarias constituidas

En estos ocho años, la constitución de 321 empresas de base comunitarias contribuyó a la modernización de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.



**Datos a 31 de mayo de 2010.*
Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Cuadro 3.10
Resultados del programa de modernización empresarial

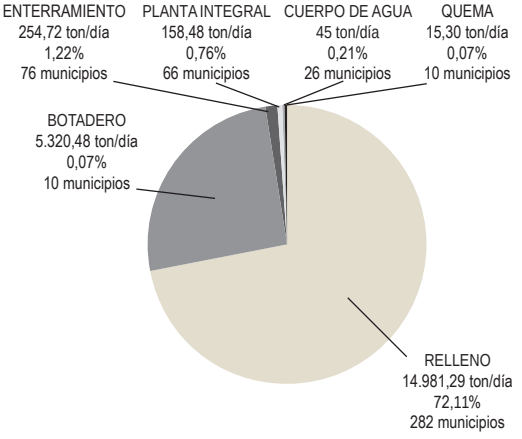
Departamento	Municipio	Indicador	Estado inicial	Estado (dic 09)
San Andrés y Providencia	San Andrés	Cobertura	Acueducto: 27%	Acueducto: 49,5%
			Alcantarillado: 7%	Alcantarillado: 14,5%
Atlántico	Soledad	Cobertura	Acueducto:66%	Acueducto:93%
			Alcantarillado:49%	Alcantarillado:76%
Córdoba	Cereté	Cobertura	Acueducto:35%	Acueducto:95%
			Alcantarillado:70%	Alcantarillado:80%
La Guajira	Riohacha	Cobertura	Acueducto:80%	Acueducto:97%
			Alcantarillado:41%	Alcantarillado:72%
Vichada	Puerto Carreño	Cobertura	Acueducto:20%	Acueducto:100%

Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Dirección de Gestión Empresarial. Viceministerio de Agua.

residuos. Según cifras reveladas por la Superintendencia de Servicios Públicos, la evolución en los sistemas de disposición final del país muestra un incremento de los rellenos sanitarios y en las plantas integrales de residuos sólidos, que pasaron de 143 rellenos y 32 plantas antes de 2005 a 255 rellenos y 34 plantas en 2009, en las cuales se manejaba antes del 2005 el 72,9% de las toneladas producidas y en el 2009 se manejó el 92,5% de las toneladas producidas, lo que demuestra la efectividad de la utilización de sitios adecuados para la disposición de los residuos sólidos y el aumento de la estrategia de regionalización. De otro lado, los botaderos a cielo abierto disminuyeron: pasaron de 505 sitios antes de 2005 a 246 sitios en el 2009, y se pasó de manejar el 25,6% de las toneladas producidas antes del 2005 a un 6,8% de las toneladas producidas en el 2009; lo que nos indica que se han disminuido en un 51% los botaderos (gráficos 3.55 y 3.56).

Gráfico 3.55

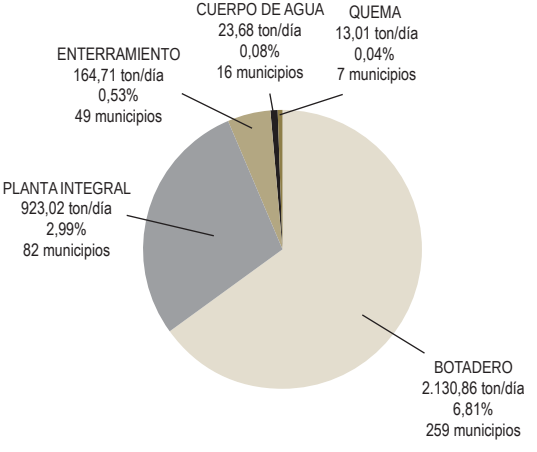
Sistemas de disposición final antes de octubre de 2005



Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Gráfico 3.56

Sistemas de disposición final de residuos sólidos. Año 2009



Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

En esta misma línea, el Documento Conpes 3530 de 2008 definió los "Lineamientos y estrategias para fortalecer el servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de residuos sólidos". Paralelamente se ha fomentado la inversión en infraestructura necesaria para el servicio público de aseo con exenciones al Impuesto al Valor Agregado (IVA), lo cual se vio reflejado en 31 proyectos por valor de $3.215 millones[58], de los cuales se han aprobado 11 por valor de $1.391 millones en el año 2009. Los Planes de Gestión Integral de Residuos se conciben como una de las herramientas fundamentales que apoyan los procesos de planeación de los municipios en materia de residuos sólidos y servicio de aseo. A agosto de 2002, ningún municipio del país contaba con Planes de Gestión Integral de Residuos (PGIR); a diciembre de 2009, 837 municipios ya contaban con su PGIR formulado y adoptado, 214 más contaban con PGIR formulado y el cual se encontraba en proceso de adopción y 28 se encontraban en proceso de formulación de su respectivo plan, lo que dejaba un saldo de 20 municipios pendientes de iniciar la formulación de su PGIR (cuadro 3.11).

Cuadro 3.11
Estado de los PGIR

Estado	Número de municipios	Porcentaje
Adoptado	837	76
Formulado sin adopción	214	19
En formulación	28	3
Pendientes de iniciar formulación	23	2
TOTAL	1.102	100

Fuente: Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Por otro lado, a raíz de la problemática de degradación de la calidad del recurso hídrico debido a vertimientos municipales sin tratamiento previo, y con base en el Plan Nacional de Manejo de Aguas Residuales y el Documento Conpes 3177 del 15 de julio de 2002, en el cual se priorizaron diez cuencas hidrográficas (teniendo en cuenta el alto impacto que tienen los vertimientos de aguas residuales municipales sobre ellas), se formuló el programa de Saneamiento de Vertimientos (SAVER), con el fin de articular esfuerzos y recursos a nivel local, regional y nacional para mejorar la calidad del recurso hídrico.

Entre 2002 y 2009 se logró la ejecución de acciones sobre 7 de estas cuencas: la cuenca del río Bogotá (Distrito Capital y Cundinamarca), la cuenca alta del río Chicamocha (Boyacá), la cuenca del río Medellín (Medellín y Área Metropolitana), la cuenca alta del Río Cauca, la cuenca del río Ubaté-Suárez (Laguna de Fúquene en Boyacá, Cundinamarca y río Fonce en Santander), la cuenca del río Chinchiná (en Caldas) y Cuenca del río Otún-Consota (en Risaralda). Las obras ya ejecutadas y las que se prevén ejecutar ascienden a más de $9,8[59] billones (con obras ejecutadas y en ejecución por valor de 5,6 billones de pesos, el reto es apalancar los recursos necesarios para ejecutar obras de infraestructura por valor de 4,1 billones), los cuales provienen de recursos de la nación, recursos de los municipios

58- Datos del informe de gestión de VAS 2009.

59- Acorde con el informe de gestión 2009 del Viceministerio de Agua y Saneamiento, se tienen las siguientes cifras de costos: Bogotá, $6.5 billones, Chicamocha $81.657 millones, Medellín U$ 1.08 billones de dólares, Río Cauca $1.62 billones, Ubaté Suarez $87.888 millones, Río Fonce $27.835 millones, Chinchiná $86.676 millones, Otún – Consota $272.372 millones.

y/o de las gobernaciones, tarifas y créditos externos. El avance específico de las principales cuencas se resume a continuación:

- Programa de Saneamiento del Río Bogotá: la estrategia para optimizar el manejo ambiental del río se definió en el Documento Conpes 3320 de 2004, el cual incluye un plan de acción que involucra a las diferentes entidades competentes, de acuerdo a su nivel territorial. En desarrollo del mismo, se han logrado los siguientes avances: (i) la elaboración de estudios técnicos para la optimización y ampliación de la PTAR Salitre y el diseño y construcción de la PTAR de Canoas, (ii) la aprobación del Documento Conpes 3631, el cual otorga el aval de la nación a la CAR para la contratación de un crédito con la banca multilateral para la financiación del proyecto de adecuación hidráulica y recuperación ambiental del río por US$250 millones, y (iii) la contratación por parte de la CAR de un estudio para elaborar o complementar los Planes Maestros de Acueducto y Alcantarillado del área urbana y de los sectores conurbanos de los 41 municipios de la cuenca.

  En relación con el aspecto financiero, se adelantó un trabajo intersectorial con el fin de definir fuentes de financiación disponibles para la estrategia, gestión que permitió incrementar los recursos identificados de un 48% de las inversiones en el año 2004 a un 99% en el 2010[60]. Hasta diciembre de 2009 se han ejecutado inversiones por $1,3 billones

- Programa de Saneamiento Río Chicamocha: El programa incluye la construcción de la PTAR de Duitama y la de Sogamoso, la ampliación de la PTAR de Tunja, para un total estimado de $81.657 millones. Para la financiación del programa, el MAVDT firmó un Acuerdo de Voluntades que garantiza el aporte de recursos por parte de las alcaldías de Tunja, Duitama y Sogamoso, la Gobernación de Boyacá, el MAVDT y Corpoboyacá. Para el seguimiento del proyecto, se creó la Mesa Interinstitucional del Río Chicamocha.

- Programa de Saneamiento Río Medellín: El programa beneficia a 2,7 millones de habitantes y contempla la construcción y entrada en operación de la PTAR de Bello, la cual tratará las aguas servidas de los municipios más grandes del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, y la construcción del Interceptor Norte. Para la financiación parcial del proyecto, EPM contrató un crédito con la Banca Multilateral hasta por $1,04 billones, el cual obtuvo el aval de la nación mediante el Documento Conpes 3542 de 2008.

- Programa para el Saneamiento, Manejo y Recuperación Ambiental de la Cuenca Alta del Río Cauca: Con el fin de definir un conjunto de estrategias orientadas a mitigar la contaminación de la cuenca alta del río Cauca y propender por su adecuado manejo ambiental, se aprobó el Documento Conpes 3624 de 2009, que incluye, entre otros, inversiones en interceptores, colectores y plantas de tratamiento en Cali y otros siete municipios del Valle del Cauca, y cuatro municipios en el departamento de Cauca, con un costo estimado de $1,6 billones, de los cuales se han identificado fuentes para financiar $1,3 billones.

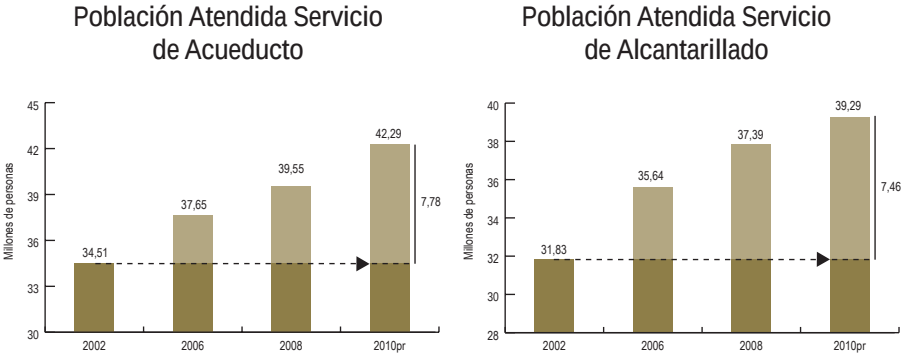
- Programa de Saneamiento Río Chinchiná: el programa consiste en la elaboración del diseño, construcción y operación de la infraestructura necesaria para la recolección y transporte

60- Las principales fuentes identificadas incluyen PGN, Fondo Nacional de Regalías, SGP Distrital y Departamental (participación de Bogotá en dicha Distribución), sobretasa ambiental al predial, transferencias del sector eléctrico, aportes de la EAAB y de la Gobernación de Cundinamarca.

de las aguas residuales urbanas de las ciudades de Manizales y Villamaría y su posterior tratamiento, de tal manera que se dé cumplimiento a los objetivos de calidad fijados por la autoridad ambiental local. Entre las obras que se van a construir se encuentran: interceptores, colectores, túneles y dos Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales: PTAR La Floresta y PTAR la Francia. El costo total del proyecto es de aproximadamente $186.543 millones, de los cuales se han identificado fuentes de recursos por $88 mil millones[61].

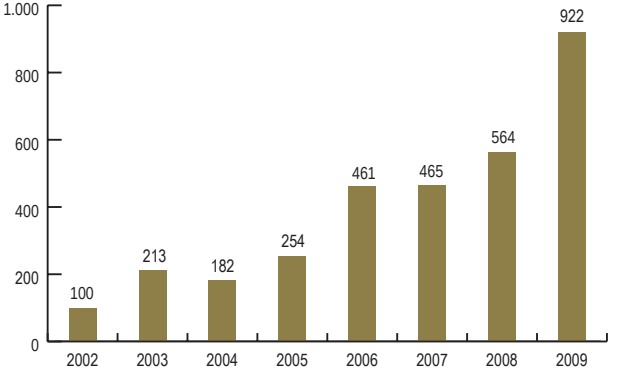
Dentro de los principales impactos de estos programas están: i) entre 2002 y 2010py se logró que 7,78 millones de nuevas personas tuvieran acceso al servicio de acueducto pasando de 34,51 millones 2002 a 42,29 millones en el 2010 y 7,5 millones al de alcantarillado pasando de 31,83 millones en el 2002 a 39,29 millones en el 2010py. (gráfico 3.57) y; ii) se pasó de 8% de aguas residuales tratadas en 2002 a 27% en 2010. Este comportamiento se refleja también en la evolución del indicador de obras civiles del DANE, en donde las cuentas del sector de agua presentan una dinámica muy positiva, como lo muestra el gráfico 3.58.

Gráfico 3.57
Población atendida con los servicios de acueducto y alcantarillado
(Millones de habitantes)



Nota: Para el cálculo de soluciones alternativas en 2009 se procesaron registros administrativos del MAVDT. En 2010 se proyectó la población atendida con el presupuesto del sector
Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno, DANE-GEIH, Cálculos DNP-DDU

Gráfico 3.58
Indice de obras civiles-DANE (año base 2002=100)
Cuentas sector agua potable y saneamiento básico



Fuente: DANE.

61- Se incluyen recursos de Corpocaldas y tarifas de Manizales y Villamaría.

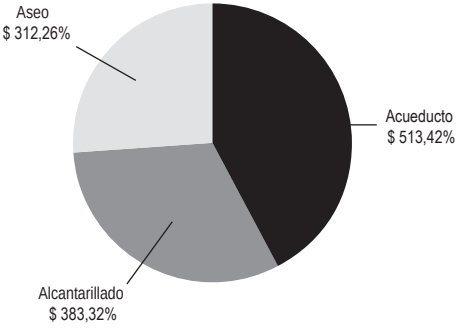
En cuanto a financiación, entre agosto de 2002 y mayo de 2010, con respecto a los Servicios Públicos Domiciliarios, Findeter apoyó las estrategias Manejo Social de los Servicios Públicos y Ciudades Amables con el fin de sacar adelante objetivos estratégicos de Equidad Social y Reducción de la Pobreza y Promoción del Empleo y la Equidad respectivamente, registrando desembolsos por más de $513 mil millones para Acueducto, más de $383 mil millones para Alcantarillado y más de $312 mil millones para Aseo.

En el marco de la visión integral para 2019, Findeter desembolsó en servicios públicos domiciliarios durante los cuatrienios 2002-2006 y 2006-2010 la suma de $1,21 billones contribuyendo al cumplimiento del objetivo de lograr Una sociedad más igualitaria y solidaria, en desarrollo de la estrategia Construir ciudades amables (gráfico 3.59).

Estos recursos fueron destinados en su mayoría para proyectos encaminados a la construcción de redes de acueducto y alcantarillado, construcción de colectores y a inversiones en saneamiento ambiental para el buen manejo y tratamiento de basuras, dada la alta tasa de urbanización hacia la cual tiende el país en los próximos años, de forma que garanticen un mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante la construcción de una sociedad más igualitaria y solidaria, ligada a la adecuación de aquellos espacios donde habitan y se relacionan los ciudadanos.

Gráfico 3.59
Colocaciones de crédito para servicios públicos
($ millones de pesos constantes 2009*)

Las colocaciones de Findeter en servicios públicos domiciliarios entre agosto de 2002 y mayo de 2010 ascienden a $1,21 billones.



** Datos de agosto de 2002 y mayo de 2010.*
Fuente: Findeter-Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Transporte urbano

Dentro de los lineamientos para programas y políticas integrales, se definió el componente de Renovación Urbana y Mover Ciudad. En el marco de este componente y en cumplimiento de lo establecido en el Documento Conpes 3305 de 2004[62], se prestó apoyo a las ciudades que se encontraban implementando sus SITM. Dicho apoyo se orientó a potencializar la inversión del Gobierno nacional y municipal sobre corredores con operaciones inmobiliarias en las ciudades de: Cartagena, Soacha, Cali, área metropolitana de Bucaramanga y área metropolitana de Barranquilla. Adicionalmente, se contrató la formulación de los planes de movilidad de Zipaquirá y Tunja. Y en desarrollo de la Guía para la formulación, adopción, implementación y/o

62- El cual establece los lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano.

seguimiento de los planes de movilidad, se prestó asistencia técnica a los municipios de Sogamoso, Villavicencio y Yumbo.

En materia de mejoramiento de Transporte Urbano y Movilidad, desde el 2002, el Gobierno nacional ha venido promoviendo la construcción y consolidación de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y el diseño de Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP), a fin de estructurar ciudades competitivas y eficientes que ofrezcan mejores condiciones de movilidad, bajo lineamientos de urbanismo, ordenamiento y planificación territorial. Al inicio del proyecto se estableció como meta la construcción de 224,47 km de corredores troncales para los Sistemas de Bogotá, Cali, Valle de Aburrá, Bucaramanga, Cartagena, Barranquilla, Pereira y la extensión de Transmilenio a Soacha. En el período comprendido entre agosto de 2002 y mayo de 2010, se contrataron 202,94 km, para un total de 174,5 km de corredores troncales construidos durante los últimos 8 años. Las ciudades que presentan los mayores avances en la ejecución de las obras son: Barranquilla, Pereira-Dosquebradas y Bucaramanga (cuadro 3.12).

Adicionalmente, en el 2008 se definieron metas por 259 km para la construcción de corredores pretroncales para los SITM de Barranquilla, Bucaramanga, Pereira, Cali, Cartagena y Valle de Aburrá. Al mes de mayo de 2010, se construyeron 173,4 km de pretroncales, y se encuentran en operación los SITM de Bogotá (Transmilenio), Bucaramanga (Metrolínea), Cali (Mío) y Pereira (Megabús), y en prueba Barranquilla (Transmetro), que movilizan un promedio de 1.400.000, 360.000, 902.000 y 120.000 pasajeros diarios respectivamente.

Cuadro 3.12

Avance en los Sistemas Integrados de Transporte Masivo

Ciudad	SITM	Fecha de inicio de obra	Alcance total km troncales	Total km construidos* troncales	% Avance obra
Barranquilla	Transmetro	2006	13,4	13,2	99,3%
Pereira - Dosquebradas	Megabus	2005	16,2	15,1	93,2%
Bucaramanga	Metrolínea	2006	8,9	8,9	100%
Bogotá	Transmilenio	1998	104,3**	90,5	87,1%
Valle de Aburrá	Metroplus	2006	12,5	10,6	86,4%
Santiago de Cali	MIO	2004	38,7	28,7	74,7%
Cartagena	Transcaribe	2006	10,3	6,5	64,1%
Soacha	Transmilenio	2009	5,9	1,03	18,6%
TOTAL			210,1	174,5	83,5%

**Datos acumulados desde el inicio del proyecto, con corte a mayo de 2010*
***No incluye el alcance del tramo de Transmilenio por la carrera 7ª.*
Fuente: Ministerio de Transporte

Como resultado del diseño, la contratación y la construcción de los SITM, en el período comprendido entre los años 2004 y 2009, se recuperaron 2.466.244 m^2 de espacio público nuevo y renovado, 1.347 km de redes de servicios públicos rehabilitadas y nuevas (redes secas y húmedas) y 41.499 árboles nuevos sembrados, lo que ha generado 155 mil empleos directos e indirectos.

Simultáneamente a la contratación y construcción de troncales y pretroncales, se adelantaron actividades de chatarrización, las cuales están orientadas a reducir la sobreoferta de transporte público. En total se chatarrizaron 8.945 vehículos entre 2000 y 2009, en las ciudades de Bogotá, Pereira y Santiago de Cali.

En relación con los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP), el DNP, en desarrollo de los lineamientos del Programa Nacional de Transporte Urbano establecido en los Documentos Conpes 3167 de 2002 y 3260 de 2003 y en el Decreto 3422 de septiembre de 2009 –el cual tiene como objetivo reglamentar la implementación de los SETP en ciudades intermedias, es decir aquellas ciudades con población entre 250.000 y 500.000 habitantes–, ha venido apoyando técnicamente la implementación de los Sistemas Estratégicos en las ciudades de Popayán, Santa Marta, Pasto, Armenia, Sincelejo, Montería, Valledupar, Manizales, Neiva, Buenaventura, Ibagué y Villavicencio.

Cuadro 3.13

Inversión total y ejecución presupuestal de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo

(Pesos constantes de 2008)

Ciudad / Área Metropolitana	Inversión nación	Inversión territorial	Inversión total	Total ejecución proyectos
Barranquilla – Transmetro	$ 295.365.740.341	$ 130.546.256.630	$ 425.911.996.971	$ 163.857.012.005
Pereira - Dosquebradas - Megabus	$ 132.132.000.000	$ 96.128.000.000	$ 228.260.000.000	$ 182.760.877.909
Bucaramanga - Metrolínea	$ 346.102.548.000	$ 148.882.920.000	$ 494.985.468.000	$ 252.372.577.055
Bogotá – Transmilenio	$ 3.682.567.620.341	$ 2.526.246.084.279	$ 6.208.813.704.619	$ 3.338.882.241.187
Valle de Aburrá – Metroplus	$ 423.595.100.000*	$ 265.338.528.502*	$ 688.933.628.502*	$ 234.446.006.380*
Cali – Metrocali	$ 972.959.712.427	$ 647.378.952.634	$ 1.620.338.665.061	$ 997.695.609.539
Cartagena – Transcaribe	$ 253.349.441.492	$ 139.608.682.948	$ 392.958.124.440	$ 29.886.676.503
Soacha – Transmilenio	$ 139.365.717.768	$ 34.345.054.580	$ 173.710.772.348	$ 27.513.630.078
Total	$ 6.245.437.880.368	$ 3.988.474.479.572	$ 10.233.912.359.941	$ 5.427.414.630.654

Datos a diciembre de 2009.
Fuente: Ministerio de Transporte.

De las ciudades mencionadas anteriormente, Pasto, Armenia, Santa Marta, Popayán, Sincelejo, Montería y Valledupar cuentan con Documento Conpes.

Los sistemas de Armenia, Pasto, Santa Marta y Popayán están en proceso de construcción y esperan iniciar operación el cuarto trimestre de 2011. Los SETP de Ibagué, Buenaventura, Neiva, Villavicencio y Manizales ya cuentan con diseños conceptuales de sus sistemas; sin embargo, se encuentran a la espera de recursos por parte de la nación.

3.6 Infraestructura para el Desarrollo

Proveer al país de una infraestructura adecuada ha sido un imperativo a partir de 2002, permitiendo que se logren avances en materia de equidad. De ahí el énfasis en proveer acceso universal en servicios de conectividad, energía y gas, lo que ha permitido los niveles de crecimiento necesarios para generar un impacto positivo directo en la economía del país y en sus habitantes. Por ello en el marco de la estrategia Infraestructura para el Desarrollo, el Gobierno ha venido trabajando bajo tres principios: aumento de la cobertura, mejoramiento de calidad y fortalecimiento de empresas prestadoras, a fin de garantizar el bienestar de los ciudadanos en el largo plazo.

En cuanto a las necesidades de accesibilidad territorial, desde 2002 el Gobierno ha venido respondiendo a los principales problemas de transporte en las áreas rurales del país, a través del mejoramiento y la adecuación de la infraestructura vial, el desarrollo de sistemas de movilidad rural intermodal, beneficiando a la población mediante la disminución de tiempos y costos de desplazamiento, que promueven la integración y la movilidad para un adecuado desarrollo social, local y regional.

Aeropuertos

Como parte del programa Aeropuertos Comunitarios, el Gobierno nacional ha mejorado la accesibilidad de los territorios y regiones más apartadas del país, zonas afectadas por los altos índices de violencia y pobreza, donde el transporte aéreo se considera como la mejor alternativa para garantizar el servicio de transporte de carga y de pasajeros, mediante la ejecución de actividades orientadas a la conservación, adecuación, mantenimiento, mejoramiento, ampliación, remodelación y reparación de la infraestructura aeroportuaria[63]

63- Pista, plataforma, cerramientos y terminales, principalmente.

Para el período 2002-2009 en total se intervinieron 49 aeropuertos comunitarios distribuidos en los departamentos de: Amazonas (El Encanto, La Chorrera, La Pedrera, Tarapacá), Antioquia (Amalfi, El Bagre, Frontino, Necoclí, San Pedro de Urabá, Vigía del Fuerte), Arauca (Puerto Rondón), Bolívar (Calamar), Boyacá (El Espino, Muzo, Paipa), Caldas (Palestina), Cauca (Timbiquí), Caquetá (Aracuara), Chocó (Acandí, Bahía Cúpica, Bahía Solano, Capurganá, Pizarro, Riosucio), Guainía (Barrancominas, Puerto Inírida), Guaviare (San José del Guaviare), Meta (La Macarena, La Uribe), Nariño (El Charco, Tumaco), Putumayo (Puerto Asís, Puerto Leguízamo, Villagarzón), Risaralda (Pereira), Santander (Barbosa, Malaga, Zapatoca), Tolima (Alpujarra), Vaupés (Carurú, Tapurucuará, Taraira, Teresita), Valle (Cartago, Juanchaco), Vichada (Marandúa, Nueva Antioquia, Santa Rosalía) y Sucre (Tolú), con una inversión de $112.148 millones (pesos de 2009) (mapa 3.2).

Mapa 3.2

Aeropuertos Comunitarios 2002-2010

Fuente: Ministerio de Transporte - Aerocivil.

En el período 2002-2006, se contrataron 40 intervenciones para aeropuertos comunitarios, de las cuales se culminaron 26, beneficiando a más de medio millón de personas en regiones como Acandí (Chocó), Timbiquí (Cauca), La Pedrera (Amazonas), Puerto Asís (Putumayo) y Puerto Rondón (Arauca).

Así mismo, para el período 2006-2010, se fijó como meta realizar 33 intervenciones en aeropuertos comunitarios del país relacionadas con obras de ampliación y mejoramiento de pistas, construcción y/o ampliación de plataformas y mejoramiento de los terminales aéreos. Se culminaron 32, entre los que se destacan los siguientes: Capurganá, Acandí y Bahía Cúpica (Chocó), Juanchaco (Valle), La Uribe y La Macarena (Meta), La Chorrera (Amazonas), San José del Guaviare, Tolú (Sucre), Puerto Inírida (Guainía) y Vigía del Fuerte (Antioquia).

Adicionalmente, en el año 2003, el Gobierno nacional, a través del Invías, creó la Subdirección de Red Terciaria y, en el año 2007, el Programa de Inversión Rural (PIR), como respuesta a la necesidad de conectar los departamentos y los municipios del país, mediante el mantenimiento y mejoramiento de las vías en las áreas rurales del país. El PIR, desde su inicio y hasta 2009, ha asignado a cada municipio en Colombia, en promedio, $160 millones.

Energía

Durante los últimos 8 años, el Gobierno nacional adelantó acciones enfocadas a avanzar en términos de equidad, basadas en el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, en condiciones de cobertura, calidad y fortalecimiento de las empresas prestadoras.

En lo referente al servicio de energía eléctrica, el Gobierno nacional ha orientado sus políticas a la búsqueda de la universalización del servicio de suministro de energía eléctrica, en un esquema donde los operadores de red son los principales gestores de los proyectos de expansión eléctrica; a través de los diferentes fondos de financiamiento, el Gobierno ha apoyado el desarrollo de estos proyectos.

Mediante la Ley 633 de 2000 se creó el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas (Fazni), cuyo objetivo es financiar los planes, programas y proyectos de inversión en infraestructura energética en las zonas no interconectadas (ZNI) y para financiar planes, programas y/o proyectos priorizados de inversión para la construcción e instalación de la nueva infraestructura eléctrica y la reposición o la rehabilitación de la existente, con el propósito de ampliar la cobertura y procurar la satisfacción de la demanda de energía en las Zonas No Interconectadas.

Durante el período 2002-2010 se realizaron modificaciones normativas como: la Ley 855 del 18 de diciembre de 2003, que define las localidades que se consideran ZNI y establece las prioridades en la asignación de los recursos del Fazni; la Ley 1099 de 2006, que prorrogó el recaudo del Fazni hasta diciembre de 2014, lo que permitió un mayor nivel de inversiones en mejoramiento de infraestructura eléctrica existente y construcción de nueva infraestructura en ZNI, y el Decreto Reglamentario 1124 de 2008, que aprobó el reconocimiento del valor de la preinversión de los proyectos que sean aprobados por el Comité de Administración del CAFAZNI, con lo cual se dio un mayor incentivo a la estructuración de proyectos por parte de los entes territoriales y las empresas prestadoras del servicio.

Entre 2003 y 2009, se desarrollaron a través de este fondo proyectos de infraestructura energética por valor de $568.737 millones constantes de 2009 en los departamentos de Amazonas, Antioquia, Caquetá, Casanare, Cauca, Chocó, Guainía, Guaviare, Meta, Nariño, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada, con lo cual se beneficiaron 130.188 usuarios (gráfico 3.60)

El Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER)[64] permite que los entes territoriales, con apoyo de las empresas prestadoras, sean los gestores de planes, programas y proyectos de inversión priorizados para la construcción e instalación de la nueva infraestructura eléctrica, permitiendo ampliar la cobertura y satisfacer la demanda de energía en las zonas rurales interconectadas, conforme con los planes de cada operador de red[65]. Entre 2003 y marzo de 2010, este fondo realizó inversiones a lo largo del territorio nacional por valor de 239.566 millones de pesos constantes de 2009, beneficiando 39.794 usuarios; se estima que para diciembre de 2010 se alcancen los $251.493 millones invertidos y 42.674 usuarios beneficiados (gráfico 3.61).

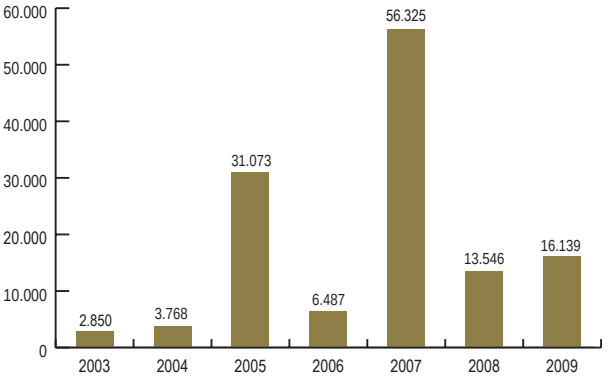
64- Este fondo fue creado mediante la Ley 788 de 2002 y reglamentado con el Decreto 1122 de 2008.

65- Estos proyectos deben contar con viabilidad de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).

Gráfico 3.60

Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las ZNI (Fazni)
(Beneficiarios)

Los proyectos del FAZNI han ayudado a mejorar el acceso al servicio de energía eléctrica de 130.188 beneficiarios en zonas no interconectadas.

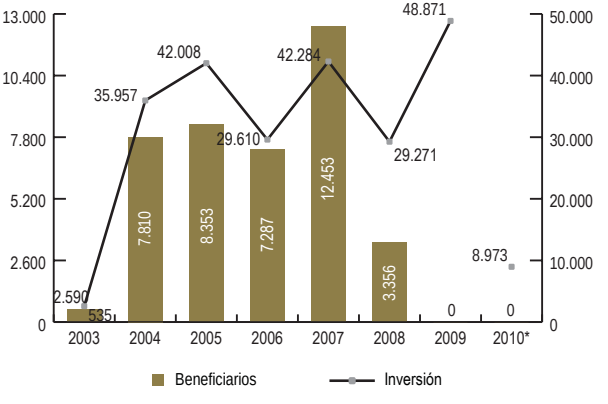


Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

Gráfico 3.61

Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER)
($ millones constantes de 2009)

Los proyectos financiados por el FAER apuntan a la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de satisfacción de la demanda de energía en las zonas rurales interconectadas.

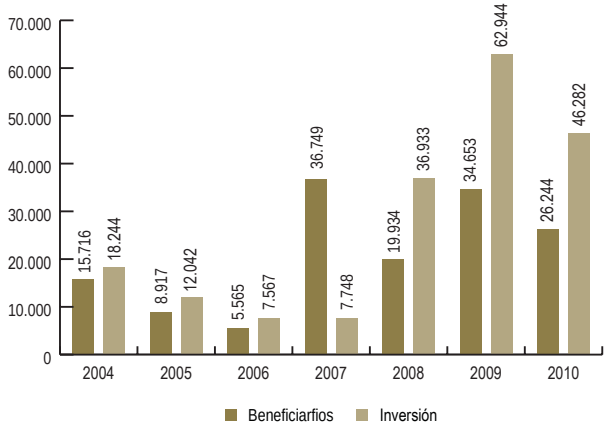


** Datos a marzo de 2010.*
Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

El Programa de Normalización de Redes Eléctricas (Prone)[66], que tiene como fin otorgar cofinanciación a planes, programas o proyectos para la normalización[67] de redes eléctricas, financió entre 2004 y marzo de 2010 proyectos por valor de $191.761 millones constantes de 2009, con los cuales se beneficiaron 156.534 usuarios en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Santander, Sucre y Tolima. A diciembre de 2010 se espera haber financiado proyectos por $204.216 millones y llegar a los 156.534 usuarios beneficiarios (gráfico 3.62)

Gráfico 3.62
Programa de Normalización de Redes Eléctricas (Prone)
(Beneficiarios y $ millones constantes de 2009)

Entre 2004 y 2010 se han realizado intervenciones de normalización de redes en un total de 348 barrios subnormales.



**Datos a marzo de 2010.*
Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

El Fondo de Energía Social (FOES) fue definido en la Ley 812 de 2003 como fondo especial del orden nacional con vigencia de 8 años o hasta el agotamiento de las rentas de congestión; posteriormente, mediante el artículo 59 de la Ley 1151 de 2007, se amplió la cobertura máxima de $40 a $46 por kilovatio hora[68] del valor de la energía eléctrica destinada al consumo de los usuarios ubicados en zonas de difícil gestión, áreas rurales de menor desarrollo y zonas subnormales urbanas definidas por el Gobierno nacional[69]. Durante la vigencia del fondo, durante el período 2004-2009, se giraron a diferentes departamentos recursos para las áreas especiales por valor de $740.886 millones constantes de 2009, beneficiando a 2.574.240 usuarios (cuadro 3.14). Para el año 2010 se estima una distribución de recursos por $116.785 millones, de los cuales en marzo de 2010 se hizo la distribución y giro de recursos por valor de $90.691 millones constantes y se espera alcanzar los $100.333 a agosto.

66- El Prone se constituyó legalmente como programa independiente mediante la Ley 1117 de 2006; sin embargo, desde 2002 se venían haciendo inversiones de este Programa dentro del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de Zonas Rurales Interconectadas (FAER).

67- Los operadores de red, por su parte, aportan una cofinanciación como parte del compromiso de disminuir los niveles de subnormalidad eléctrica que existe en Colombia, particularmente en los barrios subnormales. Así mismo, estos deben llevar a cabo la administración de los recursos aprobados del Prone y aportar a título gratuito la interventoría requerida para cada plan, programa o proyecto.

68- Los recursos del FOES están destinados a cubrir hasta cuarenta y seis pesos ($46) por kilovatio hora del valor de la energía eléctrica destinada al consumo de los usuarios ubicados en zonas de difícil gestión.

69- No aplica para usuarios no regulados.

Cuadro 3.14
Distribución recursos Fondo de Energía Social (FOES) 2004 -2009
(Por departamento, $ millones constantes de 2009)

Departamento	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Antioquia	5.141	8.024	9.410	4.604	4.135	6.189	37.503
Arauca	-	-	470	210	126	16	822
Atlántico	17.990	28.158	37.292	18.629	17.670	23.766	143.507
Bolívar	10.882	17.032	22.557	11.268	10.709	18.796	91.243
Boyacá	470	1.807	2.073	1.164	633	1.809	7.956
Caldas	233	1.326	1.144	380	186	222	3.492
Caquetá	83	232	306	140	82	2	844
Casanare	-	-	-	-	115	46	161
Cauca	2.756	4.344	4.954	2.412	2.357	2.746	19.568
Cesar	5.703	8.926	11.822	5.906	5.618	8.128	46.103
Chocó	1.119	1.697	2.122	1.508	1.328	1.017	8.792
Córdoba	11.639	18.217	24.127	12.053	11.420	14.987	92.442
Huila	1.735	2.185	2.366	1.172	1.108	1.542	10.108
La Guajira	6.039	9.452	12.518	6.253	5.927	7.764	47.953
Magdalena	11.988	18.763	24.850	12.414	11.798	17.482	97.294
Meta	566	640	960	390	336	573	3.465
Nariño	5.221	7.345	8.277	5.516	4.740	6.490	37.587
Norte de Santander	1.310	3.727	4.049	2.368	1.401	2.748	15.604
Putumayo	10	49	73	46	48	69	294
Quindío	138	227	298	148	73		883
Risaralda	269	552	543	339	479	639	2.822
Santander	3	1.524	2.829	2.114	1.917	2.367	10.754
Sucre	4.820	7.544	9.991	4.991	4.731	9.682	41.759
Tolima	179	1.406	1.596	793	595	731	5.301
Valle	723	2.359	2.383	1.575	2.800	4.789	14.628
Total general	89.018	145.536	187.009	96.391	90.332	132.600	740.886

Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

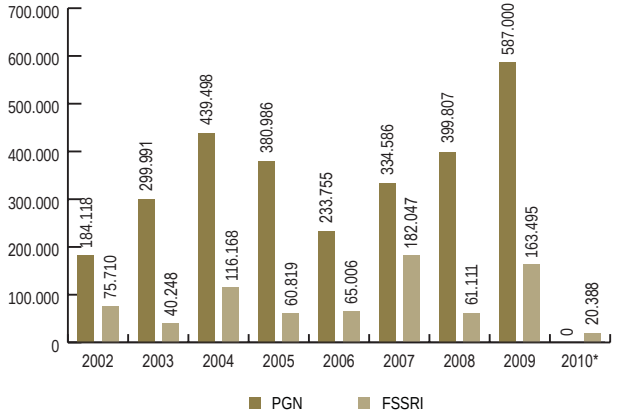
El Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSSRI) se creó como un fondo cuenta para administrar y distribuir recursos del Presupuesto Nacional y/o del mismo fondo, destinados a cubrir los subsidios de los servicios de energía eléctrica y gas combustible distribuidos por red física a los usuarios de estratos 1 y 2. Para el servicio de energía eléctrica, entre 2002 y marzo de 2009 se giraron con este fin recursos del Presupuesto General de la Nación por un valor cercano a los $2,86 billones constantes de 2009 y se redistribuyeron recursos de excedentes de la contribución de solidaridad generados por las empresas superavitarias a través del FSSRI por $784.993 millones constantes de 2009 (gráfico 3.63).

Gráfico 3.63

Recursos girados por menores tarifas (PGN) y los distribuidos por excedentes de la contribución (FSSRI)

Sector Eléctrico - $ millones constantes de 2009

El FSSRI permite la canalización de recursos para subsidiar el consumo de energía eléctrica de los hogares de más bajos ingresos.



**Datos a marzo de 2010.*
Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

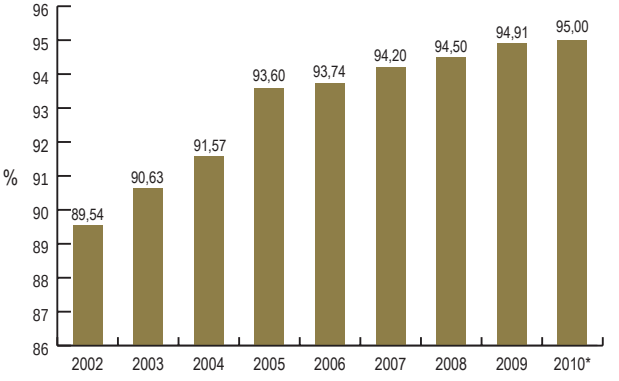
Por otro lado, en la búsqueda del fortalecimiento de las empresas distribuidoras de energía eléctrica con participación accionaria de la nación, se hace necesario contar con inversionistas calificados en la operación y/o propiedad de ellas; por tal razón, el Gobierno nacional vendió en febrero de 2009 su participación accionaria en las electrificadoras de Santander, Norte de Santander y Cundinamarca, y se captaron recursos por más de 1,2 billones de pesos, que se destinaron a inversiones para el desarrollo de la infraestructura regional.

Adicionalmente, el Ministerio de Minas y Energía firmó contratos de concesión de Áreas de Servicio Exclusivo para la Zona de San Andrés y Providencia con la Sociedad Productora de energía de San Andrés y Providencia S.A. E.S.P-SOPESA, en noviembre de 2009, y para la Zona de Amazonas con la Promesa de Sociedad Futura Energía para el Amazonas S.A. E.S.P., en enero de 2010. Mediante estos contratos se entrega al concesionario la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, con el fin de extender la cobertura de los servicios públicos de energía a personas de menores ingresos.

Gracias a los esfuerzos que se vienen adelantando en materia de energía eléctrica, la cobertura del servicio de energía eléctrica se incrementó en 5,5 puntos porcentuales entre 2002 y marzo de 2010, resultado de un aumento de 2,97 millones de usuarios residenciales en el territorio nacional, 38,7% más de los que se registraban en 2002 (gráfico 3.64).

Gráfico 3.64
Cobertura de energía eléctrica
(Porcentaje)

En 2009, la cobertura de energía alcanzó un nivel de 95% a marzo de 2010.



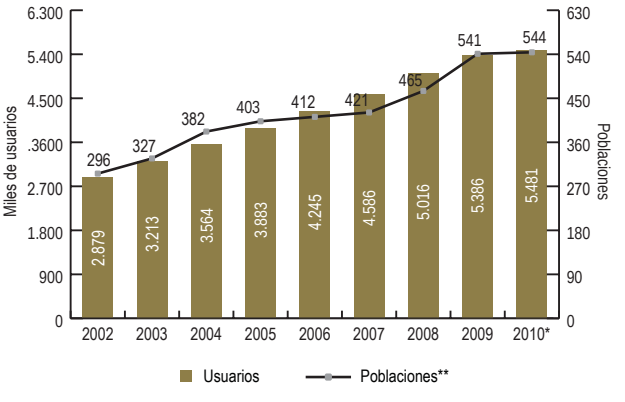
*Dato a primer trimestre de 2010.
Fuente: Ministerio de Minas y Energía - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Gas

El acceso al servicio de gas natural por redes ha presentado un comportamiento positivo, tanto en términos del número de usuarios del servicio, como del número de poblaciones o centros poblados en los cuales se presta este servicio. A marzo de 2010, el servicio de gas natural domiciliario contaba con más de 5,4[70] millones de usuarios en un total de 544 poblaciones, los cuales tuvieron un incremento de 90,4% y 83,9%, en 2002 y 2010 respectivamente (gráfico 3.65).

Gráfico 3.65
Usuarios gas natural domiciliario
(Miles de usuarios y poblaciones)

El comportamiento del número de usuarios y poblaciones con servicio de gas natural muestra que se ha avanzado en la búsqueda de un mayor acceso a este servicio.



*Datos preliminares a primer trimestre de 2010.
**Incluye municipios y centros poblados.
Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

70- Datos preliminares a primer trimestre de 2010.

Vale la pena mencionar que 126 de las poblaciones con este servicio pertenecen a las denominadas Áreas de Servicio Exclusivo de Gas Natural, que a la fecha cuentan con un total de 893.901 usuarios. Actualmente, el total de usuarios de este servicio presenta la siguiente composición: 98,28% en el sector residencial, 1,66% en el comercial y 0,06% en el industrial.

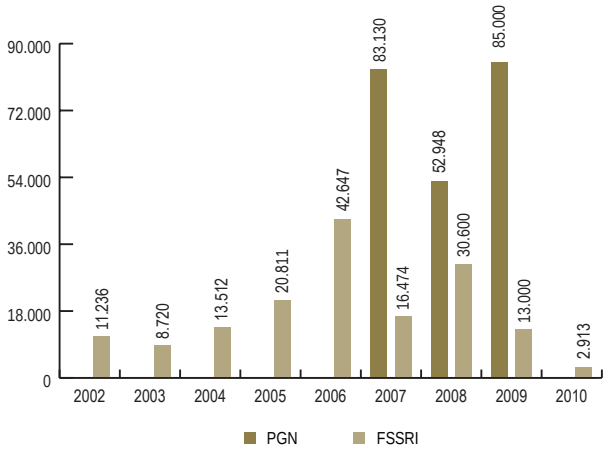
Al igual que en el sector eléctrico, los fondos de financiación también contribuyeron al mejoramiento del acceso al servicio de gas, es así que, a través del FSSRI, el Gobierno nacional ha giró entre 2002 y marzo de 2010 recursos del Presupuesto General de la Nación por valor de $221.079 millones constantes de 2009 y se redistribuyeron recursos de excedentes de la contribución de solidaridad generados por las empresas superavitarias por $159.913 millones (gráfico 3.66).

Adicionalmente, a través del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas, se han realizado inversiones por $105.465 millones, valor que incluye lo ejecutado y lo asignado hasta el primer semestre de 2010, llevando el servicio a 630.205 nuevos usuarios. Hasta abril de 2008, mientras Ecogas estuvo a cargo de la administración del Fondo, existían

Gráfico 3.66

Recursos girados por menores tarifas (PGN) y los distribuidos por excedentes de la contribución (FSSRI)

Sector gas - $ millones constantes de 2009



** Dato a marzo de 2010.*
Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

convenios por valor de $60.528.966.440 para un total de 145.075 conexiones ejecutadas. Durante 2008 el Ministerio de Minas y Energía, en calidad de nuevo administrador del fondo, aprobó 7 proyectos de conexiones, 1 proyecto de transporte y 10 proyectos de infraestructura de gas natural, los cuales se encuentran en ejecución y con los cuales se tiene previsto beneficiar aproximadamente a 296.000 usuarios, principalmente de estratos 1 y 2.

En materia de aseguramiento de la expansión y sostenibilidad del sector Gas Licuado de Petróleo (GLP), se han tomado medidas regulatorias y reglamentarias relacionadas con el aseguramiento de la expansión y sostenibilidad del sector, entre las que se incluyen: el esquema de responsabilidad de marca en los cilindros (Artículo 62 de la Ley 1151 de 2007), el establecimiento de un nuevo esquema de distribución y comercialización minorista (Resolución CREG 023 de 2008), la aprobación del nuevo reglamento técnico para plantas de envasado, ajustado al nuevo esquema de distribución de GLP (Resolución 18 0581 de 2008), el establecimiento del reglamento técnico de revisión y marcación de cilindros (Resolución 18 1464 de 2008) y la expedición del Reglamento Técnico de Almacenamiento de GLP en el Archipiélago de San Andrés (Resolución 180395 de 2010).

Finalmente, mediante el artículo 79 del Decreto 4881 de 2008, el Gobierno nacional reconoció para la vigencia 2009 subsidios al servicio público de distribución de GLP en cilindros para la atención de usuarios residenciales en zonas de frontera por valor de $5.000 millones, los cuales fueron distribuidos en su totalidad mediante las Resoluciones 181818, 181943, 181972, 182108 y 182350 de 2009 del Ministerio de Minas y Energía.

Inclusión digital

Bajo la premisa de acceso y servicio universal de prestación de servicios de telefonía e internet, el Gobierno nacional definió una política integral para alcanzar la inclusión digital, en el marco de la cual se han desarrollado una serie de acciones orientadas a mejorar el acceso universal a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) para toda la población, incluyendo a aquellos que habitan en zonas apartadas y/o menos favorecidas, bajo criterios de eficiencia, competencia y continuidad en el largo plazo. En este sentido, el Gobierno nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), para lograr este objetivo, definió y puso en marcha el Plan Nacional de TIC 2008-2019.

Este plan fue diseñado como una "política de Estado que ha sido ampliamente concertada (…). Su principal objetivo es contribuir a la inclusión social y la competitividad del país, a través de estrategias que mejoren el uso y la apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). La ejecución de este Plan, que ha sido liderado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, requiere de la coordinación interinstitucional entre varias entidades del Gobierno, el sector privado, la academia, los centros de investigación y la sociedad civil. La implementación del Plan se realizará de manera articulada con el Sistema Nacional de Competitividad y con las Comisiones Regionales de Competitividad".[71]

El plan comprende cuatro ejes transversales y cuatro verticales. Los ejes transversales cubren aspectos y programas que tienen impacto sobre la sociedad y la economía en su conjunto. Los ejes verticales

71- Documento Conpes 3527 de 2008: "Política Nacional de Competitividad y Productividad".

corresponden a sectores específicos considerados estratégicos para Colombia en la sociedad de la información.

Los ejes verticales (sectoriales) y sus objetivos generales son los siguientes:

- Educación. Impulsar las TIC como plataforma tecnológica para mejorar la cobertura, la calidad y la pertinencia de los procesos educativos, fortalecer la fuerza laboral en el uso de las TIC y promover la generación de contenidos educativos.

- Salud. Lograr altos niveles de calidad y cubrimiento de los servicios de salud, a partir de la instalación de infraestructura tecnológica y la apropiación y uso eficaz de las TIC en el sector.

- Justicia. Modernizar la gestión judicial, mediante la incorporación de tecnologías de información y comunicaciones, que faciliten el acceso ágil y oportuno a la información de la rama judicial y la interacción con los ciudadanos.

- Desarrollo empresarial. Fomentar el uso y aprovechamiento de las TIC en el sector empresarial, con especial énfasis en las mipymes, como base para mejorar la productividad y consolidar empresas más competitivas.

Los ejes transversales y sus objetivos generales son los siguientes:

- Comunidad. Lograr el acceso universal a las TIC y promover una cultura de uso y aprovechamiento de estas tecnologías por parte de la sociedad.

- Gobierno en línea. Contribuir en la construcción de un Estado más eficiente, transparente y participativo, que preste mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas, a través del aprovechamiento de las TIC.

- Investigación, desarrollo e innovación. Dinamizar la capacidad de investigación, desarrollo e innovación en TIC, como un aspecto fundamental para la conformación del capital humano calificado y el desarrollo de nuevas tecnologías que promuevan la competitividad en el país.

- Marco normativo, regulatorio e incentivos. En desarrollo de la Ley 1341 de 2009, avanzar en la consolidación de un marco normativo, institucional y regulatorio que promueva la competencia y genere condiciones propicias de inversión, además de beneficios sociales en términos de precios, coberturas y calidad de los servicios de TIC. Lo anterior, reconociendo la convergencia tecnológica y la globalización.

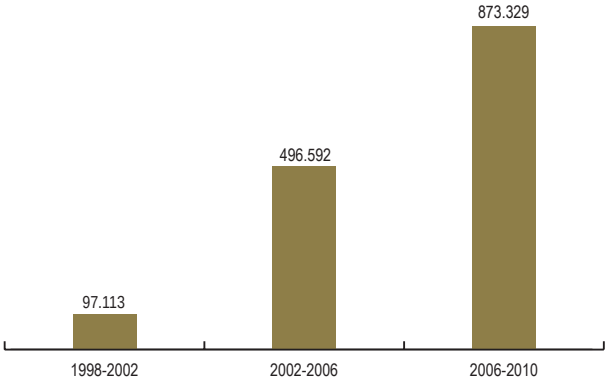
Los principales resultados de la puesta en marcha de este Plan se exponen a largo del documento, entre los cuales se destacan: Computadores para Educar, Compartel, Mypime Digital, Comercio Electrónico, RENATA y Gobierno en Línea.

Política de Telecomunicaciones Sociales: en el marco de las políticas de Acceso y Servicio Universal encaminadas a proveer acceso y apropiación social de las TIC, por parte de la población colombiana, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ha desarrollado programas sociales para mejorar la conectividad a internet, avanzar en la masificación de computadores y la apropiación de TIC, promover el acceso a las TIC para la población con discapacidad, consolidar la radio y la televisión pública e iniciar la creación de territorios digitales, para los cuales ha alcanzado destacables resultados que se presentan a continuación:

Conectividad a Internet: programa Compartel. Ampliación de telecomunicaciones sociales. En agosto de 2002 el programa Compartel contaba con tan sólo dos proyectos, Telefonía Rural Comunitaria (TRC) y Centros de Acceso Comunitario a Internet (Telecentros), con una inversión acumulada que alcanzó $170.017 millones (COP 2009). Compartel ha alcanzando una inversión acumulada en el período 2002-2010 de $1,51 billones[72] de pesos multiplicándose 8,9 veces respecto al período 1998-2002 (gráfico 3.67), debido principalmente a la evolución de servicios básicos de telefonía hasta los proyectos de conectividad a Internet que conocemos hoy en día, con una firme orientación hacia el acceso, promoción y apropiación de las TIC en los diferentes sectores de la sociedad, dando especial énfasis a la conectividad de las escuelas, hospitales y alcaldías, entre otros.

Entre el 2002-2006, Compartel inició el programa de conectividad para instituciones públicas, así como el de ampliación y reposición de redes de TPBC[73]-TPBC. Paralelamente desarrolló nuevas fases de los proyectos de TRC y Telecentros con una inversión total que superó los $496.592 millones, lo que

Gráfico 3.67
Inversión Compartel
(Millones de pesos)



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

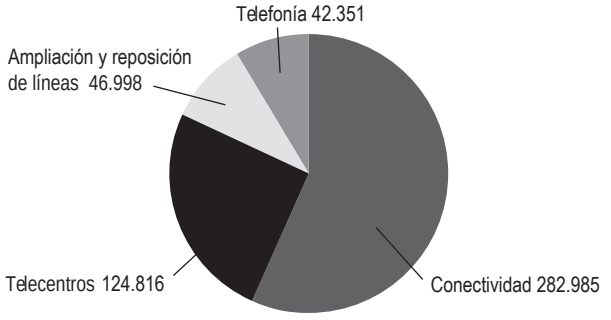
72- A 30 de abril del 2010.

73- TPBC: telefonía pública básica conmutada.

significó un incremento de 411% con respecto al Gobierno anterior. La inversión total de todos los proyectos 2002-2006 superó los $608.374 (COP 2009) millones incrementándose 257% con respecto al Gobierno anterior (gráfico 3.68).

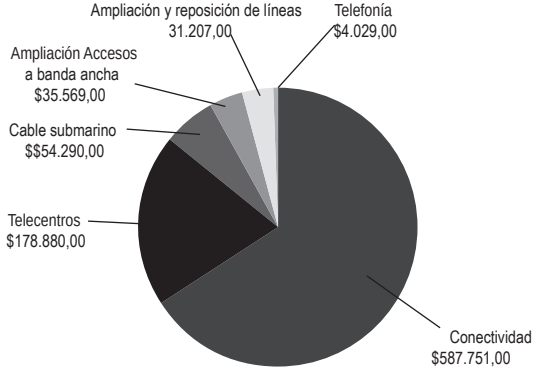
Para mejorar la conectividad, el programa Compartel desde agosto de 2006 y hasta abril de 2010, aumentó la inversión superando los $911.278 millones (COP 2009), es decir hubo un incremento del 50% en relación con el período 2002-2006. Estos recursos financiaron nuevas fases de Conectividad, Telecentros, TPBC y la contratación de nuevos proyectos; entre los cuales se destacan la adjudicación del Banco de Proyectos para la masificación de Accesos de Banda Ancha para mipymes y estratos 1, 2 y rural, así como la construcción y operación de una red de fibra óptica submarina entre el territorio continental colombiano y la Isla de San Andrés (gráfico 3.69).

Gráfico 3.68
Inversión 2002-2006
(Millones de pesos)



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Gráfico 3.69
Inversión 2006-2010
(Millones de pesos)



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Durante el último cuatrienio, el programa Compartel ha migrado hacia la configuración de alianzas Nación-Territorio que garanticen la apropiación eficiente de la infraestructura instalada a través de sus recursos de fomento sumados a los recursos disponibles para estos proyectos a nivel territorial. Con esto, se ha dejado de lado el carácter "nacional-centralista" del programa, que limitaba las posibilidades de apropiación local de la infraestructura instalada, pues era considerada en algunas ocasiones como ajena y sin ninguna representatividad de los operadores regionales y se ha pasado a un esquema descentralizado que cuenta con las participación territorial para el diseño de las estrategias y la financiación de las mismas.

De esta forma se consolidó la estrategia de Conectividad que integró proyectos regionales con diferentes Operadores como Internexa, Edatel, Metrotel, ERT, UNE, con el fin de dotar del servicio de internet a instituciones públicas y apoyar la ampliación de infraestructura de telecomunicaciones terrestres en Fibra Óptica con más de 1.200 km tendidos y centenares de estaciones para conectividad inalámbrica en diferentes tecnologías beneficiando a quince (15) departamentos. Así por ejemplo, departamentos como Atlántico, Valle y Arauca, hoy cuentan con una infraestructura de fibra óptica adecuada para soportar diferentes servicios, fortaleciendo la oferta de TIC hacia estas zonas.

En el marco de los proyectos de conectividad se han beneficiado desde el 2002 a 26.855 instituciones públicas con especial énfasis en el sector educativo. Entre 2002 y 2006 se instaló el servicio de Internet en 4.925 instituciones públicas con una inversión que alcanzó los $326.715 millones (COP 2009). El sector educativo fue el más beneficiado con conectividad para el 82% las instituciones educativas públicas.

Para el período 2006-2010[74] se beneficiaron 21.930 instituciones, 17.005 entidades más que en el período de gobierno anterior, con una inversión de $597.693 millones (COP 2009). De ese total de instituciones se beneficiaron 18.451 sedes educativas. En total, a la fecha se han beneficiado 22.507 instituciones educativas en el marco del proyecto de conectividad, cubriendo el 51,2% del total de sedes educativas oficiales y beneficiando a 5.471.504 estudiantes, que corresponden al 62% de la matricula estudiantil. En definitiva, la inversión total para el período 2002-2010 alcanza $ 924.408 (COP 2009) millones.

Paralelamente, durante el período 2002-2010[3] se beneficiaron entre otras 1.033 alcaldías, 861 instituciones de salud, 423 Bibliotecas, 1.095 juzgados, 378 Concejos Municipales y 243 de otras instituciones.[75]

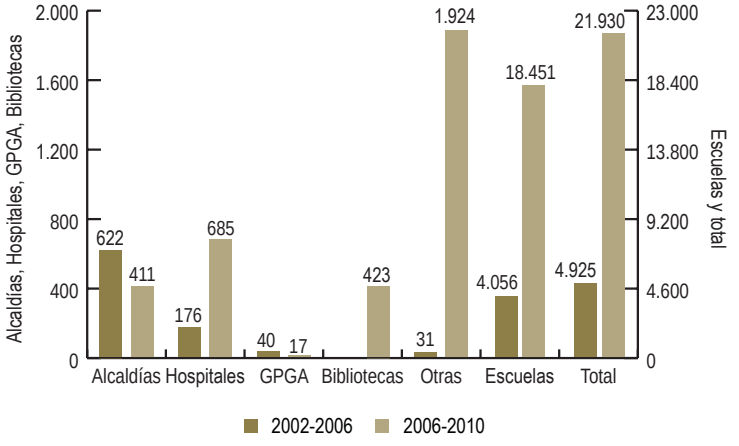
El programa Compartel de Internet Social (Telecentros), en el período 2002-2006 desarrolló la fase III de Telecentros en la cual se instalaron 550 Telecentros en cabeceras municipales, con una inversión de 124.816

74- SIGOB, resultado con corte a 30 de mayo de 2010.

75- Entre otras Instituciones se cuentan: centros penitenciarios, ICBF, casas de cultura, guarniciones militares y estaciones de policía.

millones de pesos. Durante el período 2006-2010 se instalaron 3.563 Telecentros, de los cuales 1.669 se abrieron en instituciones educativas oficiales. En el último cuatrienio, la estrategia de Telecentros migró de un modelo de infraestructura a un modelo integral de apropiación en instituciones educativas con un importante componente de capacitación y generación de contenidos locales. La inversión total registrada en este período corresponde a 178.603 millones de pesos (gráfico 3.70).

Gráfico 3.70
Instituciones con conectividad



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

De otro lado, el Ministerio de Tecnologías de las Información y las Comunicaciones (MINTIC) adelantó a través del programa Compartel, proyectos adicionales relacionados con:

- Ampliación y reposición de líneas de TPBC. Durante el período 2002-2006 se ampliaron 44.101 líneas y se repusieron 106.192 líneas de TPBC con una inversión de $57.854 millones (COP 2009). En el período 2006-2010 la inversión fue de $40.025 millones, con la cual se ampliaron 1.060 y se repusieron 70.351 líneas de TPBC.

- Ampliación y reposición de accesos de banda ancha para mipymes y estratos uno, dos y zonas rurales. En el año 2008 se conectaron un total de 40.188 accesos para mipymes, distribuidos así: para el sector comercio 42,66%; sector inmobiliario 11,92%; sector manufacturero 8,82%; servicios de salud y sociales 5,85%; hoteles y restaurantes, 5,87% y en otros sectores como construcción, servicios comunitarios, educación, intermediación financiera el 14,63%. Por otra parte, en estratos uno, dos y zonas rurales se instalaron 39.456 accesos de banda ancha. La inversión en estos dos proyectos superó los $35.569 millones.

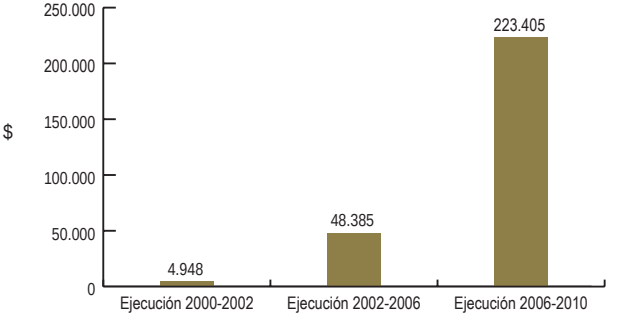
- En el año 2009 se contrató la construcción de un cable submarino de fibra óptica para conectar la Isla de San Andrés con el territorio continental, el cual iniciará operación en el segundo semestre de 2010. En el proyecto se invirtieron 54.290 millones de pesos.

- Actualmente el Ministerio adelanta la licitación para el diseño, fabricación, lanzamiento y validación de desempeño en órbita de un Satélite de Comunicaciones Sociales de Colombia (SATCOL). El objetivo es que este entre en operación a más tardar en 2013 permitiendo la conexión de entre 25.000 y 30.000 instituciones públicas, con ahorros estimados para el Gobierno de al menos 10 millones de dólares anuales durante los próximos 15 años, que es la vida útil calculada para el satélite.

Uno de los factores principales para avanzar en esta estrategia de masificación de Internet ha sido la constante retroalimentación de la ejecución de los proyectos contratados desde 1999 hasta hoy, y la adaptación de los proyectos al dinamismo del sector de las telecomunicaciones en cuanto a diversificación de operadores, el aumento de cobertura y la reciente adopción del tema por parte de los gobiernos locales.

Con todo lo anterior, se ve la evolución que ha dado el programa Compartel, que pasó de ser un programa de telefonía rural a un programa integral de comunicaciones a través de diferentes proyectos que integran las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como la telefonía fija, la conectividad a internet para instituciones públicas, el acceso a internet comunitario y el desarrollo de infraestructura.

Gráfico 3.71
Inversión Computadores para Educar
(Millones de pesos)



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Computadores para Educar: Apropiación de TIC y gestión de residuos electrónicos. Para agosto de 2002, el programa Computadores para Educar solamente atendía cuatro proyectos: recolección de donaciones, reacondicionamiento, entrega de equipos de cómputo y servicio técnico, con una inversión de $4.948 millones (gráfico 3.71). A marzo de 2010, la inversión se multiplicó por 55 y el número de proyectos se incrementó y llegó a 11, al agregar acompañamiento educativo, reposición, ensamblaje, densificación, demanufactura de residuos electrónicos, robótica y automática educativa, retoma y mantenimiento de equipos, que ha permitido tener una inversión en el período 2002-2010 de casi 272 mil millones de pesos.

En el período 2002-2010, Computadores para Educar entregó 252.987 equipos a 19.656 sedes beneficiarias, formó a 197.782 docentes en apropiación de TIC y gestionó en forma ambientalmente adecuada 3.200 toneladas de residuos de computadores, incrementando sustancialmente lo realizado hasta julio de 2002, con lo cual se posicionó como una alternativa integral y sostenible para contribuir al cierre de la brecha digital y del conocimiento, así como al adecuado aprovechamiento ambiental de los residuos electrónicos en el país.

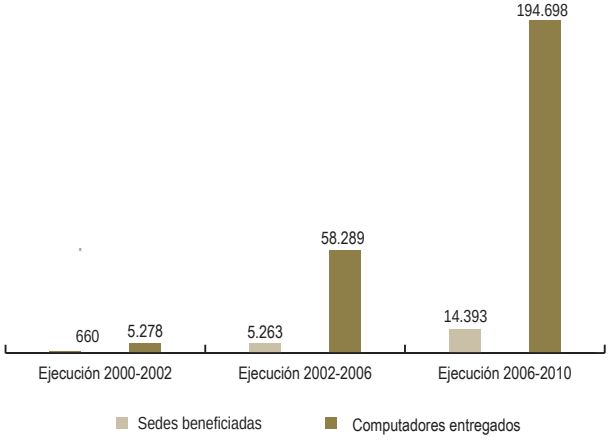
Computadores para Educar trabaja en tres líneas estratégicas: el acceso a las TIC, con lo cual contribuye al cierre de la brecha digital; la apropiación pedagógica, cuya columna vertebral es la formación a docentes, para cerrar la brecha de conocimiento; y el aprovechamiento

ambiental de los residuos electrónicos, cuya gestión es un aporte a la conservación del medio ambiente y al desarrollo sostenible del país.

En lo que respecta al acceso a las TIC, hasta agosto de 2002, el programa Computadores para Educar benefició menos de 700 sedes con la entrega de cerca de 5.300 computadores, llegando a alrededor de 7.300 docentes y 230 mil estudiantes, con una inversión cercana a los cinco mil millones de pesos (gráfico 3.72).

Posteriormente, en el período 2002-2006 se registró un avance sin precedentes, al registrar crecimientos que superan el 658%, con resultados como: 5.263 sedes beneficiadas, 58.289 computadores entregados, 10.465 docentes y 1.737.512 alumnos con 48.385 millones de pesos de inversión. Desde agosto de 2006 a junio de 2010, se avanzó de manera constante, con un crecimiento que va desde 87% (en alumnos) hasta 362% (en inversión) se beneficiaron 14.393 sedes con 194.698 equipos, que impactaron a 187.317 docentes y 3.245.433 estudiantes, a través de una inversión de 223.405 millones de pesos.

Gráfico 3.72
Sedes beneficiadas y equipos entregados por Computadores para Educar



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Lo anterior, traducido al indicador de niños por computador (que es el utilizado para comparar entre países la penetración que han tenido las TIC en las sedes educativas) significa que el país pasó de una relación de 235 niños por cada computador en 2001 a tener 46 en 2006 (cuando en ese mismo año Argentina tenía 29 y Chile 33) y, con un esfuerzo aun mayor, se logró pasar a 21 niños por computador a mayo de 2010, lo que deja a Colombia, sin duda, como uno de los países latinoamericanos líderes en la incorporación de TIC en la educación.

Este decisivo avance tiene su explicación en el hecho que la inversión realizada y la gestión desarrollada logró multiplicar por 44 la cantidad de equipos de cómputo que las sedes educativas oficiales más necesitadas del país recibían en donación del programa Computadores para Educar. Es decir, hasta julio de 2002, se habían entregado 5.278 equipos, mientras que con corte a junio de 2010 se habían llevado a las sedes educativas 252.987 computadores, es decir, 47 veces más equipos, lo que a su vez significa que se pasó a beneficiar de 230 mil niños a cinco millones en sólo 8 años por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Producto de la evolución y el mejoramiento del programa, desde 2006 se comenzaron a gestar nuevos proyectos que aumentaron la satisfacción de los beneficiarios de Computadores para Educar:

- Reposición. Consiste en reemplazar los computadores de las sedes beneficiadas que, o bien ya no eran aptos para su labor en las sedes educativas, o bien ya no funcionaban. Entre 2006 y 2010 se entregaron 34.222 computadores por reposición a alrededor de 6.000 sedes oficiales.

- Densificación. Es el proyecto que entrega computadores adicionales a las sedes ya beneficiadas que por contar con una numerosa matrícula están lejos de cumplir con la relación de 20 niños por computador. Entre 2006 y 2010 se entregaron 9.931 computadores por densificación a cerca de 600 sedes oficiales.

- Mantenimiento. Este servicio comenzó en 2006 y permite alargar la vida útil de los computadores, visitando todas las sedes beneficiadas, dos años después de haber entregado los computadores, para realizar un mantenimiento preventivo y correctivo al hardware y al software. Entre 2006 y 2010 se ha llevado este servicio a 10.945 sedes educativas, atendiendo más de 170 mil computadores.

Apropiación pedagógica. En cuanto al cierre de la brecha de conocimiento, hasta 2002 el Programa no tenía una estrategia de formación a docentes, su inicio se dio en 2004 y antes de 2006 se habían acompañado 1.515 sedes, se habían formado 5.738 docentes y dinamizado 1.398 proyectos de incorporación de TIC. Para 2006-2010 se dieron crecimientos entre el 445% y el 500% en las sedes y los docentes obteniendo resultados como 8.257 sedes visitadas, formación para 34.478 docentes y dinamización de 8.345 proyectos educativos. Este acompañamiento genera una apropiación que logra un verdadero impacto positivo en la mejora de la calidad de la educación de los alumnos beneficiados.

El beneficio del acompañamiento Educativo de Computadores para Educar se evidenció en la evaluación de impacto realizada por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, donde los resultados mostraron que entre los estudiantes que no tenían ningún tipo de beneficio de computadores, después de estar expuestos por tres años a la estrategia integral de Acompañamiento Educativo de Computadores

para Educar, disminuyeron la probabilidad de deserción escolar en 4 puntos porcentuales. En cuanto al logro escolar de un joven de grado 11 cuya sede ha sido beneficiada durante 8 años por Computadores para Educar, se estimó que este tiene un puntaje en el examen de Estado (ICFES) 3% más alto que el que habría obtenido si su sede educativa no hubiese tenido la estrategia integral de este programa durante el período mencionado.

El estudio también encontró que los jóvenes graduados de sedes educativas que han tenido acceso a acompañamiento educativo de sus maestros durante 8 años aumentan en 12 puntos porcentuales su acceso a la educación superior. El aumento en el acceso es un efecto no solamente de un más alto puntaje en el ICFES, sino también de la mayor exposición que tiene el joven a la sociedad del conocimiento que lo anima a ingresar en la educación superior.

Otro estudio de la firma Econometría en el año 2008 sobre la gestión de Computadores para Educar permitió evidenciar impactos socioeconómicos significativos, ya que determinó que este programa genera un beneficio social de $2,44 por cada peso invertido por el Gobierno, lo cual resalta la importancia del componente de acompañamiento educativo a las sedes educativas.

En lo referente al aprovechamiento y manejo ambiental de computadores usados (la gestión integral de residuos electrónicos), hasta 2002 el programa contribuía con la reutilización a través del reacondicionamiento de los computadores recibidos en donación tanto del sector privado como público, lo cual significó el aprovechamiento de 37.990 computadores equivalentes a 779 toneladas de residuos electrónicos.

Entre 2002 y 2006 se incrementaron en un 115% las donaciones, recibiendo 81.668 computadores (1.675 toneladas de residuos). Además, en dicho período, se inició proceso de demanufactura de equipos, para recuperar partes y materiales que fueron ubicados en el mercado del reciclaje. En este período se demanufacturaron cerca de 10.180 computadores.

En agosto de 2007, con la creación y puesta en marcha del Centro Nacional de Aprovechamiento de Residuos Electrónicos (Cenare), el primero de naturaleza pública en América Latina, Computadores para Educar consolidó un modelo de gestión integral de los computadores y periféricos, que prioriza el reuso con fines de inclusión digital y cierra el ciclo de materiales con la demanufactura de equipos no aptos para el reuso y la recuperación y aprovechamiento de materias primas, mediante el reciclaje.

Así, de los 73.642 computadores recibidos en donación entre 2006 y 2010, equivalentes a 1.509 toneladas de residuos electrónicos, se reacondicionaron y entregaron a las instituciones públicas educativas 56.627 computadores. Se demanufacturaron 43.560 computadores no aptos para el reacondicionamiento, y se hizo la gestión final de materiales recuperados, tales como metales ferrosos y no ferrosos, termoplásticos, cables y otros, de cerca de 625 toneladas. En este período, también, se desarrolló un proyecto de diseño y construcción de plataformas didácticas con base en diversos elementos mecánicos y eléctricos recuperados de los equipos obsoletos, para acercar a la ciencia y la tecnología a los niños y niñas de las sedes educativas del país, fomentando la innovación y la creatividad de una forma lúdica. En una fase de piloto, se han construido 205 plataformas que se han probado con cerca de 60 sedes educativas beneficiarias del programa.

En síntesis, con la gestión ambiental racional de los computadores y periféricos declarados en desuso, Computadores para Educar ha gestionado que cerca de 4 mil toneladas de residuos electrónicos se trataran de manera sana con el ambiente, evitando que se dispusieran inadecuadamente en rellenos sanitarios, basureros a cielo abierto o, inclusive, llegasen a las calles, playas o ríos del país.

A partir de estos importantes logros, resulta evidente que Computadores para Educar ha evolucionado significativamente presentando un completo portafolio de servicios con mecanismos que proporcionan mayores opciones de acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones en las escuelas oficiales del país. Hoy por hoy, se ha logrado convertir una iniciativa de reacondicionamiento tecnológico en un programa social y sostenible que ha beneficiado a más de 4 millones de futuros ciudadanos de la Sociedad de la Información que se viene consolidando con las diferentes actuaciones del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Otro programa adelantado por el Ministerio para complementar la estrategia de masificación de equipos es el proyecto Maestros Siglo XXI; este proyecto se materializa con un convenio de cooperación entre el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones cuyo propósito es fomentar el uso de las TIC como herramienta pedagógica y pretende que los maestros del sector público del país tengan el acceso al computador con un uso frecuente y sentido pedagógico; el proyecto pretende además permitir que los docentes puedan comprar a crédito sus equipos pagándolos por descuentos de nómina.

Durante la ejecución del convenio Maestros del Siglo XXI, se inscribieron a la convocatoria 58.249 docentes como candidatos para la entrega de un computador personal, previo el cumplimiento de los requisitos de entregar un proyecto pedagógico que fuera avalado por el rector del colegio. Más del 95% de los docentes inscritos manifestaron la necesidad de obtener crédito para adquirir su computador, la mayoría bajo la modalidad de libranza. La estrategia se configuró como una integración de actores en los que participan bancos, proveedores de computadores, proveedores de software y proveedores de internet, todos en el marco de una apuesta ganadora para los maestros desde el principio de la Responsabilidad Social Corporativa de los actores privados.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Educación coordinan las acciones de esta estrategia y aportan los recursos para otorgar un beneficio económico de $300.000 a 12.333 de los docentes inscritos en el plan.

La curva de experiencia es positiva, teniendo en cuenta que se han identificado realidades y procesos para aproximar el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones de los núcleos multiplicadores de la cultura digital. Hoy por hoy, varias secretarías de educación (Valle, Cundinamarca, Atlántico, Medellín, entre otras) asumieron el modelo y aportan recursos para subvención, lo cual le imprime la importancia y viabiliza la estrategia.

Desde el Estado y con base en el entendimiento y la asimilación que la atención a la discapacidad es un asunto prioritario en tanto permite materializar las garantías de los derechos humanos, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones viene trabajando en forma articulada con diferentes entidades con el fin de eliminar barreras sociales, culturales, económicas y políticas que imposibilitan la distribución incluyente de los beneficios que se derivan de la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Es por esto que el Ministerio ha adelantado proyectos para atender a la población con discapacidades fonoauditivas y visuales.

TIC para la población en situación de discapacidad - Centro de Relevo para Personas Sordas: este proyecto permite a las personas sordas acceder a la información y a la comunicación a través del servicio de telefonía. El Centro de Relevo es un sistema que posibilita la comunicación por vía telefónica entre una persona sorda que hace uso de diferentes tecnologías (teléfono de texto, chat, video, etc.) y una persona oyente que utiliza un teléfono convencional, con la intermediación de un asistente de comunicación.

La inversión del centro de relevo se ha hecho por fases y ciudades, es así como se han invertido 282 millones de pesos entre 2002 y 2006 y $ 4.450 millones entre 2006 y 2010 para atender esta estrategia, logrando en los últimos 8 años un crecimiento en la atención de 1.195% al pasar de atender 13.248 llamadas en 2002 a un total de 158.251 llamadas entre los años 2003 y 2010, a través del programa del centro de relevo y de telefonía accesible. En el año 2009 se atendieron 9.603 llamadas y en lo recorrido del año 2010 se han relevado 9.385 comunicaciones.

TIC para la población en situación de discapacidad – Conectando Sentidos: conectados con la sordoceguera, "Conectando Sentidos" es un proyecto que permite que el mundo de la tecnología esté al alcance de las personas sordociegas y sus familias. Según el registro realizado en el 2008 por el DANE y SURCOE, a nivel nacional hay 19.664 personas con sordoceguera, de las cuales se espera beneficiar a un total de 7.026.

Conectando Sentidos busca que niños, jóvenes y adultos con sordoceguera tengan la oportunidad de estudiar, navegar en internet, leer, escuchar música, entre otras actividades, en las salas especialmente diseñadas e implementadas con equipos de última generación que permiten el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

A través de la puesta en marcha de aulas de tecnología ubicadas en colegios, cajas de compensación familiar, bibliotecas, universidades y casas de cultura, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y la Asociación Colombiana de Sordociegos (SURCOE) fomentan la inclusión y la equiparación de oportunidades de las personas con sordoceguera, garantizando su acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Además de la implantación de tecnologías, el proyecto incluye los componentes de capacitación, socialización y seguimiento. Actualmente se cuenta con 13 aulas tecnológicas distribuidas en el territorio nacional ubicadas en Medellín, Barranquilla, Duitama, Florencia, Popayán, Yopal, Bogotá, Neiva, Pasto, Cúcuta, Armenia y Cali. Entre el 2007 y el 2010 se han realizado 14.467 visitas por parte de las personas con sordoceguera a las 13 aulas instaladas.

Navegantes de la conectividad: con esta estrategia el MINTIC promovió la apropiación de TIC en diferentes regiones del país, especialmente en las más apartadas, mediante la adecuación de aulas móviles, terrestres y fluviales. El primer navegante fue el bus de la conectividad (octubre de 2007), con el cual se recorrieron

21 municipios del país. Le siguieron en orden el Navegante del Magdalena (abril de 2008), durante 45 días recorrió el Río Magdalena enseñando a cerca 5.800 pobladores en el uso de internet, el Navegante del Pacífico (noviembre de 2008), visitó 16 pueblos de la costa pacífica y capacitó a 3.479 personas y por último el navegante del Amazonía (diciembre de 2009), cuyo recorrido se llevo a cabo por los ríos de Putumayo y Amazonas, se visitaron 15 localidades ribereñas a fin de sensibilizar en el aprovechamiento de las TIC.

Consolidación y fortalecimiento de la radio y la televisión pública.

Antes del año 2002 el sector de comunicaciones estaba capturado por falta de austeridad, grupos de interés y desgreño administrativo. En otras palabras había falta de transparencia, eficiencia administrativa y de inversión en el sector; las compañías daban pérdidas, ofrecían servicios de mala calidad a altos precios, lo cual se reflejaba en una mala atención a los ciudadanos.

Por lo tanto en el período 2002-2006 se iniciaron las reformas sectoriales que se caracterizaron por cambios administrativos, disminución de los gastos del Gobierno, reducción gastos laborales, el control del crecimiento del pasivo pensional y espacios para la creación de cooperativas y trabajo asociado. Se dio la liquidación de Inravisión y Audiovisuales (Decreto 3550 de 2004) y la creación de la sociedad pública Radio Televisión Nacional de Colombia-RTVC (Decreto 3525 de 2004); esta entidad sería la nueva gestora de la radio y televisión pública. Luego de esta reestructuración RTVC presentó utilidades cercanas a los 20 mil millones de pesos en el 2009 cuando Inravisión en 2002 presentaba pérdidas superiores a los 30 mil millones de pesos.

En el marco de esta reforma se implementó un modelo de negocio en el que RTVC se encarga principalmente de: i) la operación, mantenimiento, actualización e inversión de la red; ii) la programación y emisión de los canales Señal Colombia y Canal Institucional; iii) la emisión del Canal Uno y iv) la programación de la Radio Nacional. Así mismo, durante el este período de gobierno, se eligió el estándar europeo de televisión digital terrestre (TDT) mediante el cual se hará la transición hacia la prestación de la televisión digital en el país.

Con respecto a las recomendaciones estructuradas en el Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, las metas establecidas para 2010 y el Documento Conpes 3518 de 2008, el programa ha cumplido a lo largo de estos años, con resultados destacables en los porcentajes de tiempo de funcionamiento de las estaciones de radio y televisión de las ciudades principales y de las demás ciudades, pasando de 95% y 60% en el año 2006, a 99,19% y 97% a mayo 31 de 2010 respectivamente. También se destaca el resultado de Señal Colombia, que pasó en 2006 de 17.000 nuevos hogares de audiencia a 52.760, nuevos hogares a mayo 31 2010, esto gracias a la estrategia desarrollada por RTVC, centrada en el fortalecimiento de franjas de programación relacionadas con contenidos infantiles, deportivos y cine colombiano, donde se destaca la audiencia para los eventos deportivos, en especial los Juegos Olímpicos de Beijing.

Las TIC y la Competitividad de las Regiones: El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ha venido trabajando en descentralizar la inversión de las TIC e incentivar su uso, aprovechamiento y apropiación en las entidades territoriales, bajo esta primicia se plantea Territorios Digitales. Esta estrategia se convirtió en una de las más importantes innovaciones que ha desarrollado el Ministerio en materia de implementación de políticas públicas de ámbito regional. Hoy en día, el mundo globalizado ha

generado un nuevo paradigma de competitividad regional en el que las tecnologías y la innovación juegan un rol preponderante. En este escenario, la interacción pertinente entre las políticas públicas, la innovación y el sector productivo se vuelve fundamental para facilitar el cierre de las brechas socioeconómicas regionales.

La estrategia Territorios Digitales se contempló en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado Comunitario: desarrollo para todos" y en el Plan Nacional de TIC 2008-2019 que busca promover, facilitar, apoyar y orientar iniciativas de desarrollo social y económico basadas en el uso intensivo y masivo de las TIC, y en la apropiación social de sus beneficios en municipios y departamentos. Estas iniciativas son, y seguirán siendo, priorizadas desde la visión propia de los niveles local, departamental o regional, y tienen como finalidad hacer más productivo y competitivo el desempeño de los individuos y de las organizaciones, con miras a mejorar la calidad de vida de los habitantes de las diversas regiones que posee nuestro país.

Con esta estrategia de vanguardia, se ha mejorado significativamente la pertinencia de las intervenciones del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las regiones. Ha sido un rotundo éxito asignar la responsabilidad de la estructuración de las iniciativas tanto a las autoridades territoriales como a universidades públicas y otros gestores regionales. De esta forma, el despliegue de infraestructura y la generación de contenidos responden eficientemente a las necesidades de los habitantes de la región. Todo esto en el marco de la política que soporta la estrategia, la cual ha sido socializada ampliamente a todos los interesados.

En este sentido, hasta diciembre del año 2009, el Gobierno nacional ha cofinanciado 36 proyectos de territorios digitales en el país, con inversiones cercanas a los $46.956 millones. Estos territorios son: Apartadó, Antioquia, Barichara, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Buenaventura, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Huila, La Guajira, Magdalena, Magdalena Medio, Medellín, Meta, Montería, Norte de Santander, Ocaña, Pereira, Quindío, Risaralda, Santa Marta, Santander, Sincé, Sincelejo, Sucre, Tolima, Tumaco, Tunja, Turbo, Valle y Villeta.

Con el propósito de identificar y analizar los aciertos y dificultades en la operación de la estrategia Territorios Digitales, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, se llevó a cabo una evaluación detallada en los aspectos de diseño, estructura organizacional, insumos, manejo operativo, resultados y actividades de direccionamiento, evaluación y control, realizando visitas a cinco Territorios Digitales: Meta, Montería, Magdalena Medio, Medellín y Quindío-Armenia. La evaluación tuvo los siguientes resultados:

- La estrategia se adapta y responde a las necesidades, características, capacidades, iniciativas y apuestas estratégicas de los territorios.
- Se alinea con el proceso de descentralización territorial emprendido en el país, los territorios adquieren un papel más decisivo en la implementación de políticas que promuevan el desarrollo económico y social de las regiones.
- Se articula correctamente con la política sectorial de TIC, promoviendo esfuerzos intersectoriales en materia de intervenciones sociales en TIC en cada territorio.
- Se ha provisto de herramientas tecnológicas como computadores, banda ancha, redes inalámbricas, torres y antenas de repetición.
- Se adelantaron cursos de alfabetización digital, campañas de sensibilización y capacitación en TIC mediante el sistema de aulas abiertas.

La evaluación recomendó fortalecer aspectos relacionados con la sostenibilidad y continuidad de la estrategia, a fin de captar más recursos que permitan ampliar el número de Territorios Digitales, a través de acuerdos o documentos de política interinstitucionales o intersectoriales o con el sector privado. Adicionalmente, se concluye la necesidad de fortalecer el marco teórico en el que se apoya la estrategia que permita determinar el papel del Ministerio de TIC en la consecución de recursos, la formación de capacidades en los territorios y en el diseño de un plan de manejo ambiental.

Pacto Social Digital: en diciembre de 2009 se lanzó el Pacto Social Digital, cuyo principal desafío consiste en ampliar el número de alianzas entre los sectores público-privadas para acelerar el uso y la apropiación TIC en todas las capas de la población, en todos los lugares del país, para asegurar que al 2019 todos los colombianos estén conectados e informados.

El Pacto Social Digital está compuesto por tres etapas: lanzamiento del pacto, inscripción de iniciativas o proyectos; a junio de 2010 se han presentado 56 propuestas, de las cuales se han vinculado al pacto 17 proyectos como: Cartagena Crece Innovando, Centro de Emprendimiento para Mipymes, Formación de multiplicadores para la universalización y aprovechamiento de los beneficios de la TDT, Proceso de fortalecimiento comunitario e institucional en alfabetización digital, uso y apropiación de las TIC, Red de bibliotecas Medellín área metropolitana, Aulas TIC en Hospitales, Uso pedagógico de las TIC: Formación para estudiantes, maestros y padres de familia, entre otros, y por último, firma del Pacto Social Digital; cuyo propósito consiste en dar a conocer a la opinión pública el PSD.

Para la implementación de este proyecto el Plan Nacional de TIC definió 14 indicadores sectoriales asociados a los ocho ejes del Plan, estableciendo una meta base al año 2010 y una meta de largo plazo al 2019 (cuadro 3.15).

Adicionalmente, durante el lanzamiento del Pacto Social Digital se firmó el Pacto Notarial Digital para la Comunidad suscrito entre el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Unión Colegiada del Notariado Colombiano. Este pacto contempla una alianza institucional, con el propósito de adoptar, impulsar, implementar y ejecutar el programa de TIC, aplicadas a la función y al servicio notarial, con miras a trasladar los beneficios de estas tecnologías a la comunidad en procura de su bienestar. Durante este período se ha priorizado en los siguientes temas: definición de trámites notariales susceptibles de ser digitalizados y evento Pacto Notaria Digital para la Comunidad.

Cuadro 3.15
Indicadores Pacto Social Digital

No	Indicador	2010	2019
1	Usuarios de Internet de banda ancha por cada 100 habitantes	47%	70%
2	Computadores por cada 100 habitantes	16%	50%
3	Porcentaje de personas de cinco años de edad y más que usaron Internet (en cualquier lugar) en los últimos 12 meses	38%	70%
4	Promedio nacional de estudiantes por computador en establecimientos educativos públicos de educación preescolar, básica y/o media.	21	5
5	Promedio de estudiantes por computador en instituciones educativas y/o centros educativos públicos que ofrecen educación Media Técnica	18	3
6	Porcentaje de estudiantes con acceso a Internet, en instituciones educativas públicas	90%	100%
7	Porcentaje de docentes públicos con apropiación profesional en uso de TIC para la educación	45%	100%
8	Número de PHD formados en el área TIC	15	150
10	Porcentaje de IPS con prestación de servicios de salud bajo la modalidad de telemedicina	5%	10%
11	Porcentaje de procesos judiciales sistematizados (Gestión Documental)	15%	90%
12	Porcentaje de ciudadanos que realizaron trámites o solicitaron servicios haciendo uso del Gobierno en Línea	43%	70%
13	Porcentaje de empresas que realizaron trámites o solicitaron servicios haciendo uso del Gobierno en Línea	74%	100%
14	Porcentaje de empresas que realizaron actividades de comercio electrónico	4%	40%

Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

3.7 Equidad en el campo

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 planteó la necesidad de adoptar políticas específicas con las cuales mejorar la capacidad de los campesinos para generar ingresos y, por esa vía, aumentar su calidad de vida con el fin de que pudieran aprovechar las nuevas oportunidades suministradas por el crecimiento económico. Para este fin, a través del ajuste institucional del sector, del fortalecimiento de la promoción social para la población rural, con el apoyo financiero para el mejoramiento de la capacidad productiva y con la ampliación en el acceso a tierras, se logró adjudicar un número importante de hectáreas a familias del campo colombiano, se promovió el desarrollo

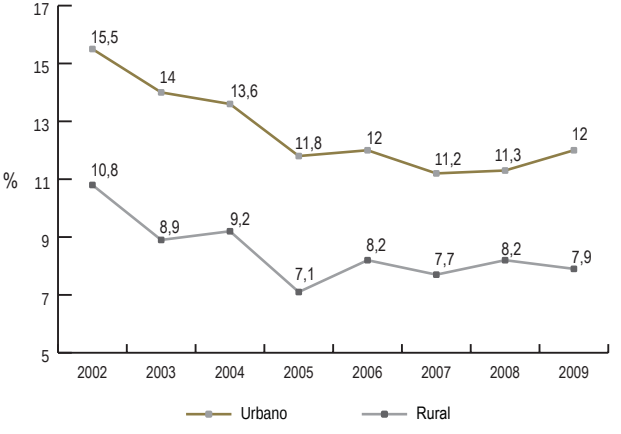
productivo mediante el programa alianzas productivas y se adjudicaron subsidios de vivienda de interés social rural. Con estos resultados se logró reducir la pobreza rural y las altas tasas de desempleo.

De esta manera, el Gobierno nacional enfocó sus esfuerzos en cuatro líneas de acción: (i) Ordenamiento social de la propiedad, (ii) Mejoramiento de la capacidad productiva, (iii) Promoción social para la población rural y iv) Ajuste institucional del sector.

Como evidencia del impacto que se tuvo respecto a los resultados obtenidos en las indicadas líneas de acción, es importante hacer mención de las cifras de empleo y pobreza rural. En relación con las cifras de empleo, en 2009 hubo cerca de 24 mil ocupados más que en 2002, por lo que el número de ocupados se ubicó en 4.191.000 en las zonas rurales. De esta manera, la tasa de desempleo rural presentó una reducción importante entre 2002 y 2009, pues pasó de 10,8% a 7,9%, cifra por debajo del promedio de los últimos años (gráfico 3.73). Adicionalmente, con respecto al indicador de pobreza rural, mientras en 2002 el porcentaje de pobreza se ubicó en 69,3%, en 2009 fue 64,3%, es decir 5 pp menos.

Gráfico 3.73
Tasa de desempleo, zona urbana y rural
Promedio móvil 12 meses
(Porcentaje)

La tasa de desempleo del área rural se redujo en 2,9 puntos porcentuales entre 2002 y 2009.



Fuente: DANE.

En materia de Ordenamiento social de la propiedad, entre el período 2002 y marzo 2010, fueron entregadas casi 4,8 millones de hectáreas a 223.115 familias del campo colombiano a través de diversas modalidades (cuadro 3.16). Mediante titulación de baldíos, el Incoder adjudicó 2,8 millones de hectáreas a más de 79 mil familias y vía compra directa se adjudicaron casi 71 mil hectáreas a 5.064 familias, lo que se logró gracias a una inversión de $131.019 millones. Adicionalmente, por el Fondo Nacional Agrario y con una inversión de $20.459 millones, entre 2004 y 2010 se entregaron 24.674 hectáreas, que beneficiaron a 2.186 familias campesinas y desplazadas. Finalmente, con otras formas de acceso como extinción de dominio y Familias Guardabosques se adquirieron 75.961 hectáreas que se destinaron a 118.450 familias (cuadro 3.17).

Cuadro 3.16

Adjudicación de Tierras

(Modalidades)

Períodos	Compra Directa		DNE		FNA		Titulación		Guardabosques		Resguardos Indígenas		Total	
	Flias	Ha	Flias	Ha	Flias	Ha	Flias	Ha	Flias	Ha	Flias	Ha	Flias	Ha
2002	83	2.957					7.968	387.278			1.767	56.812	9.818	447.047
2003	270	2.584					3.681	278.445	11.385		9.914	1.124.237	25.250	1.405.267
2004	719	9.850	336	4.946	89	737	4.781	268.940	7.639	1.978	232	51.452	13.796	337.903
2005	328	9.885	442	6.975	205	2.889	13.616	515.706	14.570	1.978	370	46.035	29.531	583.469
2006	906	15.560	2.266	26.996	13	225	11.785	562.367	20.909	1.712	1.285	13.978	37.164	620.837
2007	2.652	28.743	800	11.064	19	146	5.004	109.653	33.167	4.919	2.129	22.207	43.771	176.732
2008	106	810					9.990	224.617	19.414	2.191			29.510	227.618
2009					883	11.362	18.662	378.535	7.522	13.202	2.171	436.868	29.238	839.967
2010					977	9.315	3.984	107.751			76	239	5.037	117.305
Total	5.064	70.389	3.844	49.982	2.186	24.674	79.471	2.833.292	114.606	25.979	17.944	1.751.827	223.115	4.756.144

Incluye: Adjudicación de tierras DNE - Fondo Nacional Agrario, Guardabosques y Convocatorias y titulación de baldíos a campesinos y comunidades étnicas.
Fuente: Incoder-Acción Social.

Cuadro 3.17

Adjudicación de tierras por beneficiario

(Hectáreas y familias)

Año	Campesinos *		Comunidades Negras		Desplazados		Indígenas		Otros**		Total	
	Flias	Ha	Flias	Ha	Flias	Ha	Flias	Ha	Flias	Ha	Flias	Ha
2002	69	1.862	7.968	387.278	14	105	1.767	57.802			9.818	447.047
2003	11.795	4.515	3.422	275.211	119	857	9.914	1.124.685			25.250	1.405.267
2004	11.962	169.393	1.011	105.309	591	9.524	232	53.676			13.796	337.903
2005	21.594	162.368	7.032	361.330	534	6.603	370	53.159	1	9	29.531	583.469
2006	31.289	489.054	2.752	89.586	1.498	18.403	1.285	19.860	340	3.934	37.164	620.837
2007	38.399	90.227	641	33.183	2.459	24.919	2.129	27.463	143	939	43.771	176.732
2008	29.418	225.289	28	1.730	64	598					29.510	227.618
2009	26.961	399.652	100	3.217	3	17	2.171	436.868	3	213	29.238	839.967
2010	4.961	117.066					76	239			5.037	117.305
Total	176.448	1.659.427	22.954	1.256.844	5.282	61.026	17.944	1.773.752	487	5.096	223.115	4.756.144

**Familias Guardabosques se incluyen en campesinos.*
***Incluye profesionales y reincorporados.*
Fuente: Incoder-Acción Social.

Convocatoria de tierras

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 reorientó la política pública de tierras, y pasó del esquema de oferta de los programas de tierras del Incoder hacia un mecanismo de convocatoria pública como instrumento para la entrega del subsidio. El apoyo económico ofrecido en la convocatoria se orientó a la compra de tierra y a la financiación parcial del proyecto productivo.

Mediante el mecanismo de convocatoria pública se estableció el subsidio integral de tierras, cuya cobertura es nacional y se otorga a beneficiarios cuyos proyectos productivos tengan como componente la adquisición de un predio ubicado en zona rural de

conformidad con los planes o esquemas de ordenamiento territorial de los respectivos municipios. La población objetivo son los desplazados que estén registrados en el sistema de información de Acción Social y los campesinos que carezcan de tierra o posean menos de una Unidad Agrícola Familiar (UAF).

En las dos convocatorias de 2008, se firmaron 173 resoluciones de adjudicación de subsidio en beneficio de 1.133 familias, por valor total de $32.878 millones, que implicaron compra de predios por 10.043 hectáreas. La primera convocatoria de 2008 fue dirigida a población desplazada y campesina, mientras que para la segunda convocatoria cubrió únicamente la población en condición de desplazamiento. Para la convocatoria de tierras 2009, se viabilizaron 238 solicitudes por $44.772 millones, para demandar tierras por 11.521 hectáreas, lo que benefició a 1.616 familias campesinas y desplazadas (Cuadro 3.18).

Entre el 5 de enero y el 12 de febrero de 2010, el Incoder abrió la convocatoria de tierras para población en situación de desplazamiento y mujeres desplazadas. La convocatoria cuenta con recursos por $37.400 millones del presupuesto de la entidad, de los cuales hasta $10.000 millones serán destinados a mujeres desplazadas. El monto del subsidio por familia será de máximo 56 salarios mínimos para compra de predios y 14 salarios mínimos más para el proyecto productivo.

Cuadro 3.18
Convocatoria tierras 2009 - Proyectos viables y viables condicionados*
(Millones de pesos)

Beneficiario	Número de proyectos	Familias	Hectáreas	Valor subsidio
Campesinos	103	859	5.790	22.845
Desplazados - general	104	715	5.377	20.766
Desplazados - madres de familia	31	42	354	1.161
Total	238	1.616	11.521	44.772

**Proyectos condicionados son proyectos viables con procedimientos incompletos como demora en el levantamiento de la hipoteca y su respectiva certificación.*
Fuente: Incoder.

Como resultado de esta convocatoria, se tienen habilitados 385 proyectos que presentan para negociación 423 predios por 9.299 hectáreas en beneficio de 1.200 familias.

Para la segunda fase de la convocatoria que culmina el 25 de junio de 2010, el Incoder firmó un convenio con Acción Social y el ICA, con el fin de elaborar el proyecto productivo y hacer el avalúo de los predios. Con esto, el Instituto busca asegurar que la población objetivo no incurra en gastos para la elaboración del proyecto.

Cuadro 3.19
Alianzas Productivas
(Millones de pesos)

Componentes	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	Total
Número de alianzas aprobadas	4	15	17	33	43	24	32	26	9	203
Número de beneficiarios (familias)	365	1.865	1.608	3.099	3.134	1.643	2.423	1.699	558	16.394
Número de hectáreas	5.850	4.880	2.471	5.530	4.239	1.775	4.390	2.649	945	32.729
Valor de los proyectos (millones de pesos)	10.330	23.927	24.139	54.866	43.156	25.944	45.518	26.931	10.643	265.454
Valor incentivo modular	2.936	5.145	5.676	12.794	12.634	6.896	10.721	6.366	2.363	65.531
Empleos generados por Alianzas Productivas aprobadas	1.300	4.965	1.957	3.073	4.682	1.794	N.D.	N.D.	N.D.	17.771

**Cifras a mayo de 2010.*
Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Respecto a la segunda línea de acción, Mejoramiento de la capacidad productiva, los esfuerzos del Gobierno se centraron principalmente en dos programas: Alianzas Productivas y Microempresas Rurales. Mediante el programa Alianzas Productivas, entre 2002 y 2010 se aprobaron 203 alianzas productivas que beneficiaron a 16.394 familias de pequeños productores y se generaron 17.771 empleos. La inversión realizada alcanzó los $65 mil millones, lo que reactivó económicamente 32.729 hectáreas del campo colombiano (cuadro 3.19).

Con el programa Microempresas Rurales, a través del proyecto de apoyo al desarrollo de la microempresa rural (Pademer), entre agosto de 2002 y diciembre de 2006 se atendieron 20.045 familias rurales pobres organizadas en 12.959 microempresas a las que se les entregaron incentivos superiores a los $18 mil millones para el fortalecimiento de sus emprendimientos rurales. Adicional a lo anterior, se entregaron microcréditos a 9.047 microempresarios por $15.768 millones, con lo que se generaron 31.078 empleos en actividades agroindustriales, artesanales y turísticas. Entre 2007 y 2009, con el programa Oportunidades Rurales, se beneficiaron 19.132 familias microempresarias con servicios de asistencia técnica en áreas tecnológicas, comerciales, gerenciales y organizativas de sus empresas.

Con el fin de impulsar proyectos productivos de generación de alimentos para el autoconsumo, mejorar los tipos de respuesta a los problemas de seguridad alimentaria y pobreza, y fomentar el arraigo entre pequeños productores agropecuarios, el Gobierno implementó la Red de Seguridad Alimentaria (Resa). Entre 2003 y abril de 2010, Resa atendió 824.957 familias en los 32 departamentos del país (mapa 3.3), con una inversión de aproximadamente $242.053 millones de pesos, en todas sus líneas de intervención: Resa Rural, Resa Urbano, Maiz y Frijol y Culinaria Nativa. Se adelantaron 414 proyectos en diferentes regiones del país y se espera alcanzar 830.157 familias en agosto de 2010.

Por otra parte, en lo que se refiere a seguridad alimentaria, durante el período 2002-2010 y en el marco de los ODM, el Gobierno nacional aprobó la política integral de Seguridad Alimentaria y Nutricional mediante el Documento Conpes social 113 de 2008, con el que se buscó garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad.

Mapa 3.3

Familias beneficiadas por la Red de Seguridad Alimentaria

(2003-abril 2010)

A través de la ejecución de 414 proyectos de seguridad alimentaria en Colombia, se han atendido, desde 2003 y abril de 2010, 824.957 familias.

Dato a 30 de abril de 2010.
Fuente: Acción Social - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Asimismo, la Ley 1355 de 2009 definió la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), como instancia para orientar y coordinar la política de SAN. La CISAN está integrada por los Ministerios de la Protección Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio, Industria y Turismo, Educación Nacional y Ambiente, además del DNP, Acción Social, Incoder e ICBF.

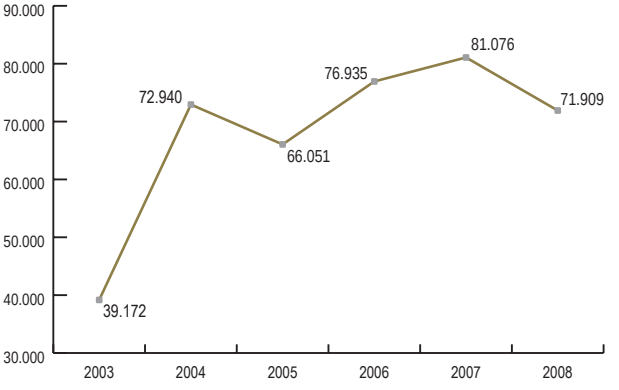
En el eje disponibilidad, en particular, se avanzó en la meta de incrementar la superficie agrícola sembrada: la superficie sembrada de productos agroalimentarios se incrementó entre 2006 y 2009 un 8%, sobrepasando la meta prevista para el 2010 de un incremento del 6,6%.

En relación con la tercera línea de acción Promoción Social para la Población Rural, por medio del programa Vivienda de Interés Social Rural se atendió a la población vulnerable del país a través de subsidios para mejoramiento y saneamiento básico, construcción o adquisición de vivienda nueva[76]. En el período 2003-2009 se otorgaron subsidios a 73.973 hogares por valor de $419.198 millones que a su vez apoyaron proyectos por $630.886 millones (gráfico 3.74). El 24,6% de estos subsidios se dirigió a familias desplazadas.

En 2009 el Gobierno nacional entregó $11.116 millones en subsidios de VIS rural para atender 1.224 familias afectadas por el fuerte invierno en 2008 en los departamentos de Tolima, Antioquia, Huila y Cauca.

Gráfico 3.74
Monto de subsidios VIS Rural
(Millones de pesos)

Entre 2003 y 2008, se otorgaron $408.082 millones con subsidios VIS rural para beneficiar a 72.749 familias.



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

76- El valor del subsidio para mejoramiento y/o saneamiento básico, hasta el 2009, estuvo entre 10 y 12 salarios mínimos mientras que para construcción estuvo entre 12 y 18 salarios mínimos. Para desplazados y afectados por desastres los valores están entre 12 y 18 smlm y entre 15 y 18 smlm, respectivamente.

Finalmente, en cuanto al Ajuste institucional del sector, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural realizó el análisis y evaluación de la gestión administrativa de cuatro entidades descentralizadas adscritas al sector (Incora, Inat, Inpa, DRI) y se determinó su supresión y liquidación. Así mismo, se determinó la viabilidad para la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, responsable del desarrollo de las funciones de las entidades liquidadas (cuadro 3.20).

Cuadro 3.20

Procesos finalizados

Entidad	Inicio del Proceso	Fecha de liquidación
Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA)	Agosto de 2003	Liquidado en diciembre de 2008.
		Aprobación de la transferencia de predios al Incoder y de los derechos y obligaciones al MADR.
Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT)	Mayo de 2003	Liquidado en diciembre de 2006.
		Transferencia de los distritos de riego al Incoder
Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural - DRI	Mayo de 2003	Diciembre de 2004.

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

.

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

3.1 Pobreza y población vulnerable

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL									
Familias en la Red Juntos con acompañamiento familiar (con acuerdo de corresponsabilidad)					0,0	42.189,0	329.387,0	1.039.382,0	1.123.103,0
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA									
Investigaciones realizadas para el seguimiento a los objetivos de Desarrollo del Milenio						4	4	3	N.D
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN									
Coeficiente de Gini	0,594	0,573	0,579	0,580	N.D.	N.D.	0,589	0,578	N.D.
Indigencia (porcentaje de la población)	19,7	17,0	17,0	15,4	N.D.	N.D.	17,8	16,4	N.D.
Pobreza (porcentaje de la población)	53,7	51,2	51,0	50,3	N.D.	N.D.	46,0	45,5	N.D.

N.D: No disponible.
Fuente: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Nacional de Estadistica - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.
Fecha de reporte: 2 de julio de 2010.
Indicador no monitoreado por el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno para dicho año.

3.2 Mercado y relaciones laborales

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Transversales									
Tasa de desempleo (Trimestre, marzo-mayo)	15,2	13,5	14,0	12,4	11,7	11,4	11,1	11,9	12,0
Promedio de Número de Semanas de Búsqueda de Trabajo por sexo	41,3	41,9	40,8	37,9	31,9	23,4	20,5	21,9	N.D
Tasa de Participación Infantil		10,40		8,90		6,80		N.D	

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE									
Empleos generados por el Fondo Emprender			504,0	2.315,0	1.352,0	555,0	4.110,0	2.077,0	108,0
Empresas creadas por el Fondo Emprender			89,0	350,0	338,0	105,0	757,0	234,0	22,0
Personas Colocadas laboralmente a través del Servicio Público de Empleo - SPE	43.462,0	59.615,0	77.146,0	83.627,0	73.260,0	75.085,0	81.295,0	94.313,0	57.310,0
Porcentaje de vacantes utilizadas por inscritos en el Servicio Público de Empleo - SPE	40,7	45,3	49,56	46,9	48,9	45,0	51,4	61,3	68,0

N.D: No disponible
Fuente: Ministerio de la Protección Social - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.
Fecha de reporte: 2 de julio de 2010.
□ *Indicador no monitoreado por el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno para dicho año.*

3.3 Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL									
Familias beneficiadas por el programa Familias en Acción (desplazadas)				62.526,0	111.286,0	172.637,0	270.707,0	341.759,0	350.414,0
Niños beneficiados por el programa Familias en Acción (desplazados)					257.171,0	333.364,0	576.557,0	695.770,0	714.510,0
Niños beneficiados por el programa Familias en Acción (Sisben y desplazados)					1.759.787,0	3.191.268,0	4.052.817,0	5.149.351,0	5.172.017,0
Total Familias en Acción beneficiadas (Sisben y desplazadas)	320.716,0	350.781,0	340.420,0	514.502,0	699.391,0	1.610.544,0	1.765.263,0	2.570.202,0	2.585.479,0
CONSEJERÍA DE PROGRAMAS ESPECIALES									
Ayudas técnicas entregadas a personas con discapacidad	182*	874,0	1.106,0	1.786,0	1.475,0	781,0	1.582,0	1.182,0	13,0
Nuevos cupos educativos creados	2195*	4.322,0	9.976,0	3.919,0	5.296,0	2.902,0	2.576,0	1.833,0	632,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Proyectos de infraestructura educativa entregados en los municipios focalizados por el programa	18,0	47,0	84,0	16,0	26,0	20,0	20,0	17,0	6,0
FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A.									
Valor de las colocaciones por Findeter para educación ($ millones)	21.110,0	68.409,0	60.210,0	30.530,0	69.332,0	77.123,0	114.019,0	145.264,0	108.519,0
Valor de las colocaciones por Findeter para salud ($ millones)	400,0	29.088,0	45.715,0	69.113,0	153.370,0	163.392,0	237.257,0	247.039,0	128.095,0
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR									
Adultos mayores beneficiarios de complemento alimentario			25.710,0	288.212,0	400.008,0	381.233,0	400.008,0	417.230,0	417.230,0
Adultos mayores en situación de desplazamiento beneficiarios de complemento alimentario				2.867,0	8.330,0	13.903,0	18.125,0	32.162,0	27.412,0
Días de atención del Programa Alimentación Escolar (anual)	N.D	N.D	N.D	N.D	142,0	142,0	151,0	167,0	56,0
Familias beneficiadas con el programa vivienda con bienestar						40.153,0	78.360,0	38.440,0	41.560,0
Hogares Múltiples construidos					6,0	2,0	14,0	11,0	7,0
Jardines Sociales construidos							4,0	7,0	6,0
Niños beneficiados con el programa Alimentación Escolar (acumulado)	2.229.687,0	2.498.679,0	2.625.984,0	2.786.509,0	3.376.198,0	3.705.493,0	3.893.056,0	3.923.511,0	4.026.898,0
Niños de 6 meses a 5 años de edad beneficiados con el programa Desayunos Infantiles (acumulado)				36.578,0	1.006.640,0	1.125.185,0	1.156.640,0	1.322.817,0	1.622.817,0
Niños de 6 meses a 5 años de edad en situación de desplazamiento beneficiados con el programa Desayunos Infantiles (acumulado)						42.023,0	41.347,0	77.907,0	74.875,0
Niños en situación de desplazamiento beneficiados con el programa Alimentación Escolar (acumulado)				36.578,0	208.456,0	212.932,0	240.416,0	197.018,0	218.610,0
Nuevas familias beneficiadas con la modalidad de Educador Familiar						385.004,0	289.697,0	-	-
Número de hogares comunitarios beneficiados con mejoras locativas						120	1.240	1.001	399

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Número de niños/as beneficiarios de Hogares ICBF (comunitarios, infantiles, lactantes y preescolares y jardines)	956.061,0	954.088,0	957.238,0	960.301,0	954.368,0	937.277,0	935.286,0	1.165.087,0	1.164.161,0
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL									
Alumnos en condición de desplazamiento atendidos en el sistema educativo oficial			114.044	164.425	232.115	274.514	415.849	526.044	567.556
Alumnos en condición de vulnerabilidad atendidos en el sistema educativo oficial					4.876.126	5.375.540	6.504.849	6.588.559	
Jóvenes y adultos alfabetizados					394.768	591.838	855.959	1.083.019	
Niños en edad inicial con atención educativa						35.704	116.739	61.167	115.670
Nuevos cupos generados en educación superior	22.905	34.858	69.045	107.986	84.991	81.504	124.001	83.261	
Porcentaje de créditos colocados para personas de Sisben I y II					41,7	47,7	55,2	53,6	58,2
Porcentaje de entidades del sector, adscritas y vinculadas certificadas en la norma NTC-GP 1000					20,0	20,0	20,0	60,0	60,0
Porcentaje de estudiantes de educación superior financiados con créditos Icetex	9	10	11,3	12	15	21	18	19	20
Recursos colocados en cartera del Icetex ($ billones)	0,6	0,6	0,8	0,9	0,9	1,2	1,5	1,6	1,7
Tasa de analfabetismo	7,6	7,5	7,0	6,9	7,1	6,9	6,6	6,8	
Tasa de Cobertura Bruta para la Educación Básica (Grados: Transición a 9)	96,7	100,6	101,9	104,2	106,0	106,8	108,0	110,5	110,9
Tasa de Cobertura bruta para la educación básica primaria (grados 1 a 5)	114,1	115,6	117,3	118,1	120,2	119,2	120,1	121,3	119,8
Tasa de Cobertura bruta para la educación básica secundaria (grados 6 a 9)	79,4	84,2	85,9	89	93,0	95,6	98,0	102,0	105,2
Tasa de Cobertura bruta para la educación media (grados 10 a 11)	57,4	60,5	61,7	64,9	68,9	70,6	71,3	75,8	79,4
Tasa de Cobertura bruta para transición	75,7	88,9	87,7	95,4	93,7	90,3	94	90,8	90,1

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Tasa de cobertura de educación superior	24	26	27	28	29	31,7	34,1	35,5	N.D
Tasa de deserción de estudiantes en educación básica y media oficial	7,5	6,6	6,0	5,8	5,8	5,5	5,4	5,2	N.D
MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL									
Adultos mayores beneficiados con subsidio monetario			138.835,0	189.719,0	240.211,0	425.634,0	486.211,0	549.956,0	573.472,0
Cobertura afiliados en el Régimen Subsidiado en Salud	N.D	46,6	61	72,9	74,0	80,0	90,7	90,3	93,1
Cobertura de vacunación con pentavalente (DPT-HIB-HB) en niños menores de un año	N.D	N.D	N.D	N.D	87,0	92,8	92,2	92,2	35,0
Cobertura de vacunación con triple viral en niños de un año	93	93	92	89	95,0	94,6	92,4	95,2	36,5
Cotizantes a Pensiones del Régimen de Ahorro Individual (Acumulado)			2.240.698	2.458.094	2.881.153,0	3.522.056,0	3.840.103,0	3.987.104,0	3.972.440,0
Cotizantes a Pensiones del Régimen de Prima media (Acumulado)					1.986.247,0	1.842.270,0	1.907.965,0	1.976.381,0	1.792.441,0
Hospitales Públicos reestructurados (Incluye más de una intervención por hospital)	55,0	21,0	55,0	33,0	197,0	214,0	226,0	259,0	
IPS preparadas para la acreditación					32,0	50,0	50,0	50,0	
Muertes maternas anuales	N.D	N.D	N.D	N.D	536	536			
Muertes por malaria en los municipios a riesgo	N.D	N.D	N.D	N.D	74	65			
Nuevos afiliados al Régimen Contributivo de Salud (cotizantes mas beneficiarios)	170.469,0	639.738,0	1.052.049,0	676.332,0	819.169,0	740.787,0	689.878,0	301.062,0	
MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL									
Nuevos afiliados en el Régimen Subsidiado en Salud (cupos para subsidios Desplazados)		28.770,0	87.771,0	142.569,0	273.738,0	196.117,0	286.355,0	63.661,0	79.571,0
Nuevos afiliados en el Régimen Subsidiado en Salud (cupos subsidios totales)	374.821,0	1.123.658,0	1.897.458,0	2.748.257,0	1.642.841,0	1.693.207,0	2.035.527,0	513.433,0	347.989,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Nuevos afiliados en Riesgos Profesionales	73.548,0	437.493,0	247.286,0	254.296,0	533.626,0	307.977,0	242.664,0	519.116,0	99.454,0
Nuevos beneficiarios del Régimen Contributivo de Salud					600.388,0	333.696,0	345.120,0	92.886,0	
Nuevos cotizantes al Régimen Contributivo de Salud					218.781,0	407.091,0	357.323,0	217.393,0	
Número de casos de transmisión perinatal por el VIH	152,0	290,0	89,0	29,0	57,0	78,0	59,0	71,0	
Tasa de tratamientos exitosos contra Tuberculosis en los municipios con Tratamiento Estrictamente Supervisado (TAES)			78	79,9	80,0	70,0	74,8		
Total afiliados al Régimen Contributivo de Salud (Acumulado)*	13.165.463	13.805.201	14.857.250	15.533.582	16.352.751,0	17.093.538,0	17.762.604,0	18.062.855,0	17.947.632
Total afiliados en Riesgos Profesionales (Acumulado)*	4.164.975	4.602.468	4.849.754	5.104.050	5.637.676,0	5.945.653,0	6.188.317,0	6.707.433,0	6.806.887,0
Total Cotizantes Régimen Contributivo de Pensiones (Acumulado)	4.356.689	4.478.798	4.140.937	4.498.491	4.867.400,0	5.364.326,0	5.748.068,0	5.963.485,0	5.764.881,0
Total cupos contratados en el Régimen Subsidiado mediante subsidios plenos (Nuevo)		11.837.947	13.735.405	16.576.712	18.234.692,0	20.373.977,0	22.485.211,0	23.018.080,0	22.995.513,0
Total empresas vinculadas al Sistema de Riesgos Profesionales (Acumulado)		347.219	368.153	369.847	390.505,0	418.620,0	449.031,0	443.515,0	434.333,0
Total nuevos afiliados en el Régimen Subsidiado en Salud (Incluye cupos para subsidios totales y parciales)	374.821,0	1.123.658,0	3.685.527,0	3.027.936,0	1.669.210,0	1.693.207,0	2.035.527,0	513.433,0	347.989,0
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE									
Alumnos en integración con la Educación Media (Anual)		8.819,0	39.017,0	106.155,0	143.284,0	180.744,0	263.127,0	453.751,0	42.749,0
Alumnos graduados del Programa Jóvenes en Acción	30.860,0	28.687,0	18.098,0	22.271,0	245,0	15.508,0	22.893,0	24.037,0	N.D
Alumnos graduados del Programa Jóvenes Rurales		4.510,0	32.691,0	75.607,0	111.200,0	90.940,0	145.006,0	143.330,0	N.D
Alumnos matriculados en el Programa Jóvenes en Acción	48.883	19.101	0,0	26.585,0	17.615,0	5.471,0	39.987,0	29.560,0	2.013,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Alumnos matriculados en el Programa Jóvenes Rurales		4.972,0	102.500,0	147.106,0	154.188,0	162.150,0	211.680,0	257.069,0	40.736,0
Alumnos matriculados en Formación Virtual		28.888,0	129.623,0	327.103,0	495.019,0	1.312.026,0	2.135.758,0	3.373.574,0	1.535.054,0
Cupos de Formación para Negritudes					38.507,0	56.530,0	74.965,0	101.525,0	15.056,0
Cupos en formación Complementaria (anual)	966.634,0	2.070.851,0	2.698.805,0	3.497.739,0	3.714.924,0	4.672.158,0	5.470.775,0	7.155.388,0	1.786.252,0
Cupos en formación para Técnicos Profesionales y Tecnólogos (anual)	52.550,0	48.123,0	47.594,0	97.468,0	141.765,0	197.951,0	249.654,0	307.060,0	59.517,0
Cupos en formación profesional integral (anual)	1.142.798,0	2.263.382,0	2.964.799,0	3.853.352,0	4.148.809,0	5.153.188,0	6.043.428,0	7.920.273,0	1.951.049,0
Cupos en Formación Titulada (anual)	176.164,0	192.531,0	265.994,0	355.613,0	433.885,0	481.030,0	572.653,0	764.885,0	164.797,0
Horas de formación impartidas al año	5.731.451,0	6.839.346,0	10.424.025,0	12.670.496,0	12.750.278,0	13.261.104,0	14.381.789,0	16.521.127,0	2.652.627,1
SUPERINTENDENCIA DE SUBSISIO FAMILIAR									
Afiliados a cajas de compensacion (acumulado)	3.422.734,0	3.573.925,0	3.982.329,0	4.390.160,0	4.858.857,0	5.246.554,0	5.661.598,0	5.781.793,0	5.899.760,0
Empresas afiliadas a cajas de compensación (acumulado)	172.760,0	183.689,0	194.827,0	214.437,0	229.324,0	277.650,0	325.902,0	331.342,0	332.802,0
Subsidios al desempleo entregados		18.247	65.462	110.774	76.761	80.600	87.055	95.261	33.279

Dato suministrado por la Entidad.
N.D: No disponible
Fuente: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Ministerio Educación Nacional ; Ministerio de Hacienda, Ministerio de la Protección Social - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.
Fecha de reporte: 2 de julio de 2010.

☐ *Indicador no monitoreado por el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno para dicho año.*

3.4 Banca de las Oportunidades

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
BANCA DE LAS OPORTUNIDADES									
Cobertura de municipios con servicios financieros de la Banca de Oportunidades					17,0	34,0	174,0	7,0	17,0
Nuevos asociados al Sector Cooperativo					93.731,0	275.932,0	415.022,0	158.176,0	37.514,0
Total de créditos a microempresarios a través de Bancos, Compañias de Financiamiento Comercial (CFC), ONG´s y Cooperativas					526.854,0	1.458.944,0	1.474.128,0	1.581.057,0	655.720,0
Total de créditos a microempresarios a través de cooperativas					13.823,0	42.592,0	50.507,0	63.226,0	13.269,0
Total de créditos a microempresarios a través de ONG´s					335.990,0	970.033,0	948.022,0	864.487,0	396.265,0
Total de créditos a microempresariosa través de Bancos y Compañías de Financiamiento Comercial (CFC)					177.041,0	446.319,0	475.599,0	653.344,0	246.186,0

N.D: No disponible.
Fuente: Banca de las Oportunidades - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.
Fecha de reporte: 2 de julio de 2010.
☐ *Indicador no monitoreado por el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno para dicho año.*

3.5 Ciudades Amables

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA									
Porcentaje de avance en el diseño, suministro y seguimiento a la aplicación de las nuevas metodologías de estratificación socioeconómica (cabeceras municipales y centros poblados rurales)					1,0	19,5	28,2	29,9	12,4

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A.									
Créditos y microcréditos inmobiliarios desembolsados para VIS (Findeter)	N.D	N.D	67,0	5.419,0	8.497,0	3.876,0	2.609,0	2.326,0	489,0
Valor de las colocaciones por Findeter para acueducto ($ millones)	37.740*	48.999,0	8.660,0	42.122,0	35.772,0	119.233,0	78.094,0	73.339,0	24.420,0
Valor de las colocaciones por Findeter para alcantarillado ($ millones)	3.295,0	16.491,0	33.082,0	43.029,0	4.137,0	139.443,0	86.155,0	18.022,0	525,0
Valor de las colocaciones por Findeter para aseo ($ millones)	468,0	2.691,0	34.406,0	69.937,0	36.824,0	14.124,0	52.547,0	36.348,0	32.717,0
Valor de las colocaciones por Findeter para vivienda ($ millones)	3,581*	2.769,0	4.432,0	89.138,0	129.744,0	56.413,0	49.519,0	56.822,0	19.185,0
INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI									
Instituciones con sistemas de información enlazados con la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales -ICDE-					N.D	2,0	2,0	2,0	N.D
Municipios con bases de datos de Registro y Catastro Interrelacionadas ICARE.					N.D	45,0	180,0	456,0	55,0
Municipios con interrelación permanente entre las bases de datos de Registro y Catastro IPER.					N.D	5,0	N.D	0,0	0,1
Porcentaje acumulado de cubrimiento de la cartografía básica del país a escala 1:25.000 en las zonas priorizadas (mayor densidad poblacional).					6,0	10,6	15,1	20,0	22,7
Porcentaje mantenido de cubrimiento de la cartografía básica del país a escala 1:100.000	0,0	24,0	51,0	72,4	100,0	100,0	100,0	100,0	92,0
Porcentaje mantenido de predios rurales con actualización catastral	45,7	N.D	N.D	N.D	41,5	46,4	46,4	52,8	49,6
Porcentaje mantenido de predios urbanos con actualización catastral	54,3	N.D	N.D	N.D	70,0	85,9	79,2	69,5	74,5
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL									
Familias desplazadas beneficiadas con subsidio de VIS Rural	N.D	919,0	1.382,0	3.819,0	3.050,0	4.122,0	1.660,0	N.D	N.D

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Total familias beneficiadas con subsidio de VIS Rural	9650*	9.370,0	14.979,0	12.954,0	12.882,0	12.499,0	10.445,0	1.224,0	N.D
MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL									
Créditos Aprobados para VIS por el Fondo Nacional de Ahorro	5922*	3.212,0	8.722,0	12.232,0	15.713,0	29.333,0	30.126,0	54.844,0	27.303,0
Créditos de vivienda desembolsados beneficiarios de cobertura de tasa de interés								33.352,0	15.654,0
Créditos y Microcréditos para VIS desembolsados por el sector financiero	N.D	N.D	N.D	N.D	33.641,0	48.132,0	56.725,0	48.192,0	N.D
Nueva población beneficiada con el servicio de acueducto		709.570	1.519.877	786.186	1.133.843,0	957.408,0	948.865,0	1.382.486	1.352.255**
Nueva población beneficiada con el servicio de alcantarillado		630.290	2.209.375	906.194	1.028.831,0	993.966,0	762.790,0	959.512**	938.530**
Número de viviendas construidas con certificación de existencia						11.911,0	12.343,0	25.462,0	4.124,0
Predios fiscales o privados titulados - FONVIVIENDA - MAVDT					3650***	31.379,0	89.283,0	83.051,0	34.674,0
Subsidios Asignados para Mejoramiento de Vivienda-FONVIVIENDA						1.752,0	10.168,0	5.933,0	0,0
Subsidios Asignados para VIS por Cajas de Compensación Familiar	32178*	24.840,0	32.696,0	39.427,0	48.796,0	46.294,0	46.281,0	47.734,0	14.857,0
Subsidios Asignados para VIS rural por Banco Agrario	9650*	9.370,0	14.979,0	12.954,0	12.882,0	12.499,0	10.445,0	1.224,0	0,0
Subsidios asignados para VIS urbana por FONVIVIENDA (Desplazados, mejoramiento y otras bolsas)	15012*	20.441,0	36.763,0	46.871,0	38.538,0	37.497,0	45.850,0	27.461,0	15.963,0
Subsidios para VIS Asignados por Caja Promotora de Vivienda Militar y Policia	3638*	4.534,0	4.793,0	7.166,0	6.101,0	6.982,0	6.948,0	6.408,0	869,0
Total soluciones financiadas y subsidiadas de vivienda de interés social	73008*	70.158,0	106.065,0	128.179,0	129.014,0	163.984,0	228.880,0	220.728,0	93.666,0
Viviendas VIS y VIP construidas en suelo habilitado por macroproyectos de interés social Nacional - MISN								5.318,0	780,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
MINISTERIO DE TRANSPORTE									
Kilómetros construidos de corredor pretroncal en el SITM de Barranquilla y su Área Metropolitana (Transmetro) - Acumulado								6,6	17,8
Kilómetros construidos de corredor pretroncal en el SITM de Bucaramanga y su Área Metropolitana (Metrolinea) - Acumulado						4,3	7,1	7,7	7,7
Kilómetros construidos de corredor pretroncal en el SITM de Pereira (Megabus) - Acumulado								3,8	4,0
Kilómetros construidos de corredor pretroncal en el SITM de Santiago de Cali (MIO) - Acumulado					2,1	101,4	148,2	148,2	148,2
Kilómetros construidos de corredor pretroncal en el SITM del Distrito de Cartagena (Transcaribe) - Acumulado									0,6
Kilómetros construidos SITM de Barranquilla - Acumulado					1,6	6,5	10,8	12,9	13,3
Kilómetros construidos SITM de Bogotá - Acumulado	42,0	42,0	55,0	69,0	84,4	84,4	84,4	88,8	90,8
Kilómetros construidos SITM de Bucaramanga - Acumulado			N.D	N.D	2,6	6,3	7,8	8,2	8,9
Kilómetros construidos SITM de Cali - Acumulado			1,4	8,0	14,4	24,4	27,0	28,2	28,9
Kilómetros construidos SITM de Cartagena - Acumulado					0,8	1,3	3,7	5,9	6,6
Kilómetros construidos SITM de Pereira - Dosquebradas - Acumulado				4,4	14,8	15,0	15,0	15,1	15,1
Kilómetros construidos SITM de Soacha - Acumulado								0,6	1,1

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
MINISTERIO DE TRANSPORTE									
Kilómetros construidos SITM del Valle de Aburrá - Acumulado					1,3	6,0	9,7	10,1	10,8
Sistemas de Transporte Masivo en operación - Acumulado					2,0	2,0	3,0	4,0	5,0

**Dato: enero - diciembre de 2002.*
*** Datos proyectados DDU-DNP con base en registros administrativos del MAVDT (2009) y presupuesto del Sector (2010).*
****Dato agosto - diciembre de 2006.*
N.D: No disponible.
Fuente: Ministerio de Transporte, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Financiera de Desarrollo Trritorial S.A., Departamento Administrativo Nacional de Estadística - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.
Fecha de reporte: 2 de julio de 2010.
☐ *Indicador no monitoreado por el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno para dicho año.*

3.6 Infraestructura para el desarrollo

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
AERONÁUTICA CIVIL									
Aeropuertos comunitarios intervenidos anualmente	N.D	N.D	N.D	N.D	10,0	6,0	12,0	8,0	N.D
Intervenciones terminadas para aeropuertos comunitarios	N.D	N.D	N.D	N.D	10,0	6,0	14,0	8,0	N.D
AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL									
Porcentaje de avance en la construcción de la Pequeña Central Hidroeléctrica (PCH) Guapi e interconexión Costa Pacífica							20,0		
INSTITUTO DE PLANIFICACIÓN DE SOLUCIONES ENERGÉTICAS									
Áreas con esquemas de gestión por resultados implementados						1,0	0,0	1,0	0,0
Capacidad instalada de generación con combustibles fósiles sustituida con energías alternativas (excepto hidroeléctricas)							0,7	0,0	0,2
Incremento en el tiempo promedio de servicio de energía eléctrica en las Zonas no Interconectadas					1,0	3,0	1,0	3,6	0,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Localidades con sistemas de telemedida					2,0	6,0	5,0	43,0	0,0
Nuevos proyectos hidroeléctricos de menor escala en operación					0,0	1,0	2,0	0,0	0,0
Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas					1.800,0	11.746,0	13.646,0	12.207,0	N.D
Número de usuarios con soluciones energéticas implementadas en las zonas no interconectadas					1052*	2.848,0	4.839,0	1.888,0	N.D
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA									
Cobertura de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional	89,5	90,6	91,6	93,6	93,7	94,1	94,5	94,9	95,0
Electrificadoras con vinculación de capital privado						0,0	0,0	3,0	0,0
Nueva capacidad de generación instalada en el Sistema Interconectado Nacional	N.D	N.D	102,0	38,4	26,0	128,0	7,1	49,1	9,5
Nueva capacidad de generación instalada en Zonas no Interconectadas	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	2,0	2,9	21,0	0,0
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES									
Alcaldías con conectividad - Compartel			7,0	499,0	217,0	303,0	6,0	0,0	1,0
Bibliotecas con conectividad - Compartel							180,0	231,0	12,0
Centros provinciales de gestión agroempresarial con conectividad - Compartel					41,0	16,0			
Computadores con conectividad de Compartel en entidades públicas					40.380,0	37.737,0	22.243,0	46.260,0	57.595,0
Computadores entregados a sedes educativas públicas	9.102,0	11.778,0	13.303,0	15.937,0	19.450,0	27.856,0	67.801,0	63.743,0	27.391,0
Docentes capacitados por CPE en apropiación de TICS					18.668,0	38.051,0	42.718,0	54.314,0	44.031,0
Empresarios capacitados en apropiación de TICS					150,0	1.142,0	2.088,0	2.752,0	543,0
Entidades públicas con conectividad - Compartel			20,0	2.391,0	3.761,0	4.523,0	4.948,0	10.028,0	1.184,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Funcionarios de Gobiernos Territoriales capacitados en Gobierno en Línea - Sistema de Información de la Administración Pública					1.254,0	4.938,0	8.014,0	59.566,0	314,0
Funcionarios públicos capacitados en apropiación de TICS					508,0	3.857,0	7.235,0	13.292,0	2.300,0
Hospitales con conectividad - Compartel			1,0	85,0	95,0	522,0	66,0	70,0	22,0
Instituciones educativas públicas beneficiadas con computadores	968,0	1.256,0	1.329,0	1.226,0	1.427,0	2.927,0	3.286,0	4.178,0	3.387,0
Otras instituciones públicas con conectividad - Compartel					17,0	155,0	423,0	909,0	456,0
Porcentaje de Alcaldías con conectividad - Compartel					65,8	93,3	93,8	93,8	N.D
Porcentaje de bibliotecas con conectividad - Compartel							11,3	25,9	N.D
Porcentaje de Centros provinciales de gestión agroempresarial con conectividad - Compartel					65,1	90,5	90,5	90,5	N.D
Porcentaje de hospitales con conectividad - Compartel					19,1	72,6	79,4	86,7	88,9
Porcentaje de sedes educativas oficiales beneficiadas con conectividad de banda ancha (urbanas y rurales) - Compartel					11,5	19,6	29,2	49,7	51,4
Porcentaje de sedes educativas oficiales beneficiados por CPE					14,7	21,2	28,6	35,3	43,7
Sedes educativas oficiales beneficiadas con conectividad de banda ancha (urbanas y rurales) - Compartel			12,0	1.793,0	3.391,0	3.527,0	4.273,0	8.818,0	693,0
Telecentros apoyando el programa de Banca de Oportunidades						180,0	65,0	3.018,0	300,0
Telecentros con Internet en Banda Ancha	95,0	160,0	330,0	57,0	3,0	180,0	65,0	3.018,0	300,0
RADIO TELEVISIÓN DE COLOMBIA									
Horas diarias de nueva programación de la Radio Nacional					16,8	8,0	10,0	14,0	16,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Porcentaje de tiempo de funcionamiento de las estaciones de radio y televisión en las ciudades principales					95,0	95,0	95,0	97,0	99,2
Porcentaje de tiempo de funcionamiento de las estaciones de radio y televisión en las demás ciudades					60,0	85,0	85,0	96,0	97,0

**Dato agosto - diciembre de 2006.*
N.D: No disponible.Fuente: Minsiterio de Minas y Energía, Ministerio de Tecnologías de la información y las comunicaciones - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.
Fecha de reporte: 2 de julio de 2010.
Indicador no monitoreado por el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno para dicho año.

3.7 Equidad en el campo

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL									
Familias beneficiadas con adjudicación provenientes de compra directa y extinción de dominio	1.072*	270,0	1.444,0	975,0	3.185,0	3.471,0	504,0	1.622,0	1.832,0
Familias desplazadas atendidas con proyectos de Desarrollo Rural						800,0			
Famillias en situación de desplazamiento beneficiadas con adjudicación de tierras (extinción y compra directa)	14**	119,0	591,0	534,0	1.498,0	2.460,0	248,0	323,0	432,0
Hectáreas adjudicadas (Por compra directa y extinción de dominio)	8211*	2.583,0	15.534,0	19.751,0	42.783,0	39.949,2	4.720,3	17.561,6	15.114,6
Hectáreas adjudicadas a familias en situación de desplazamiento (extinción y compra directa)	N.D	N.D	N.D	N.D	18.403,0	24.914,0	2.623,0	2.743,4	3.352,8

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Hectáreas tituladas a través de los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras	N.D	N.D	N.D	N.D	1.218.714,0	1.251.648,4	1.253.378,6	1.256.595,6	N.D
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL									
Familia beneficiadas con Oportunidades de Microempresas Rurales					4.308,0	3.494,0	9.242,0	6.396,0	N.D
Familias beneficiadas - Alianzas Productivas					3.350,0	1.643,0	4.760,0	2.539,0	607,0

**Dato enero - diciembre de 2002*
***Dato agosto - diciembre de 2002.*
N.D: No disponible.
Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.
Fecha de reporte: 2 de julio de 2010.
☐ *Indicador no monitoreado por el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno para dicho año.*

Doing Business en Colombia 2010
DNP

CAPÍTULO 4

Crecimiento alto y sostenido: condición para un desarrollo con equidad

El Gobierno se comprometió a que el país transite por una senda de crecimiento alto y sostenido, que permita la creación de las condiciones para promover la generación de empleo de calidad y la reducción de la pobreza. En cumplimiento de este propósito, el Gobierno adoptó una conjunto de políticas y estrategias mediante las cuales se buscaba avanzar en tres áreas estratégicas: (i) *Consideraciones macroeconómicas*, que incluyen la seguridad como sustento de aumento de la inversión, una política fiscal sostenible, una postura de política monetaria proclive a la reducción de la inflación, la elevación de los flujos de comercio exterior e inversión extranjera directa; (ii) *Agenda interna para el desarrollo empresarial*, el mejoramiento del capital físico, el fortalecimiento del capital humano y el desarrollo del turismo; y (iii) *Consolidación del sector agropecuario*, a través de la disposición de recursos financieros, humanos, comerciales, tecnológicos y de investigación.

Las consideraciones macroeconómicas han sido las esenciales para la recuperación de la confianza, y para el diseño de las políticas en condiciones sostenibles. Durante el período 2002-2007 la economía presentó un crecimiento promedio de 4,5%, a pesar de los efectos de la crisis internacional que acabó con millones de empleos en el mundo. En medio de esta crisis la economía colombiana mostró su solidez y fue de los pocos países de América Latina que tuvo un crecimiento positivo en el año 2009. En el primer trimestre de 2010, la economía registró un crecimiento de 4,4%, superior al de economías como México y Chile.

Los resultados obtenidos durante el período 2002-2007 fueron producto de la adopción de un conjunto de políticas en el frente tributario y de comercio exterior, lideradas por la *seguridad democrática*, que estimularon el crecimiento de la inversión, la cual representaba el 15,9% del PIB en el 2002, y al finalizar el 2007 ascendió a 23,4%. Este aumento en la inversión fue acompañado de un crecimiento en la productividad total de los factores de 1,3% en promedio, producto también de aumentos en la acumulación de capital humano gracias a la universalización de la educación básica y la elevación de la cobertura en educación superior y técnica. De otra parte, la Inversión Extranjera Directa (IED), la cual fue una de las principales fuentes de ahorro externo, alcanzó los niveles más altos en la historia económica del país, pues aumentó de US$2.134 millones (en 2002) a US$9.049 millones (en 2007), y el spread riesgo-país de Colombia se redujo de 883 puntos básicos y llegó a 227 puntos, lo que demuestra la confianza de los inversionistas extranjeros en el país.

La política económica también fue un factor decisivo en todo este período de expansión. La política fiscal, uno de los canales de aumento de la inversión y la confianza, fue una política

responsable, pues el déficit del Sector Público Consolidado se redujo de 3,1% en el 2002 del PIB a 0,1% en el 2008 y se eleva a 3,6% en el año 2010, por efecto de la postura contracíclica. La deuda pública, por su parte, disminuyó de 41,8% del PIB en el año 2002 a 28,4% en el 2010, según proyecciones del marco fiscal de mediano plazo. Esta política fue complementada con una política expansiva, pero responsable del Banco de la Republica, la cual estimuló el crédito en sus diferentes modalidades, sin poner en riesgo el sistema financiero. La postura del Banco fue seria, pues cuando las presiones inflacionarias comenzaron a hacerse presentes, el Banco en forma anticipada comenzó a ajustar las tasas de interés de referencia, tal como sucedió desde 2007.

El mayor crecimiento y la mayor confianza no sólo aumentaron la capacidad de ingreso y de consumo de la población, sino que redujo las tasas de desempleo de 15,9% a 11,0% en 2007[1].

Por efecto de la crisis mundial, la economía colombiana redujo su crecimiento a 2,7% en el año 2008 y a 0,8% en el año 2009, lo que mostró una importante recuperación en el primer trimestre del año 2010. Como se anotó anteriormente, la economía no alcanzó a ser tan afectada como otras economías de la región como fueron el caso de México, Brasil y Chile. Para mitigar los efectos de la crisis, desde febrero de 2009, el Gobierno nacional adoptó una estrategia denominada *Política anticíclica*, apoyada por el sector privado, la cual impidió un crecimiento negativo en el 2009 e hizo que los costos fiscales fueran inferiores a los registrados en las economías desarrolladas y al promedio de los países emergentes. Esta política fue complementada con una postura contracíclica por parte del Banco de la República, que redujo las tasas de referencia en 700 puntos básicos.

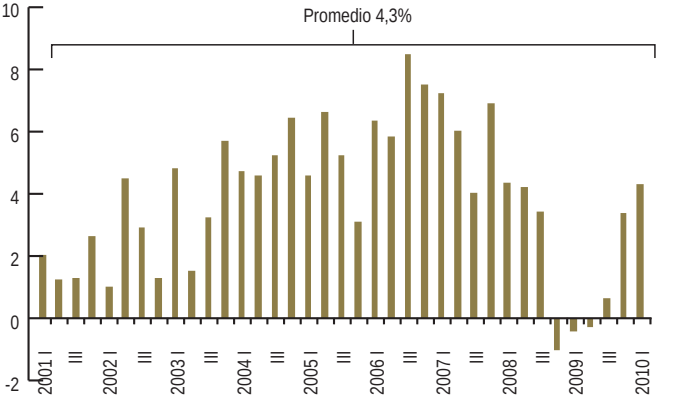
Como se mencionó anteriormente, la economía en el período 2002-2010 registró un crecimiento promedio de 4,3%. Así mismo, la tasa promedio de crecimiento promedio entre el tercer trimestre de 2002 y el segundo trimestre de 2006 fue de 4,5%, en tanto que el promedio de crecimiento registrado en el periodo 2006-2010 fue de 4,0%, incluyendo en este último los efectos de la crisis mundial.

Gráfico 4.1

Producto Interno Bruto*

(Variación anual %)

Durante el período 2002-2010, Colombia registró un crecimiento promedio de 4,3%.



** Serie desestacionalizada a precios constantes base 2005.*
(p) Datos preliminares.
Fuente: DANE.

1- Las cifras de empleo en este año se vieron seriamente afectadas por el efecto de los cambios metodológicos introducidos por el DANE a la Encuesta Continua de Hogares, los cuales fueron adoptados en julio de 2006, pero afectaron todos los indicadores laborales.

De igual forma, una de las evidencias del mejoramiento de las condiciones de confianza en el país es la reducción en el spread riesgo-país de la deuda soberana (lo cual se refleja en un margen de tasa sobre los bonos equivalentes del Tesoro Norteamericano). En efecto, mientras que el 7 de agosto de 2002, el spread riesgo-país para Colombia llegó a 883 puntos básicos, y llegó a superar los 1.000 puntos entre septiembre y octubre de 2002, el 30 de junio se redujo a 227 puntos básicos del presente año (gráfico 4.2).

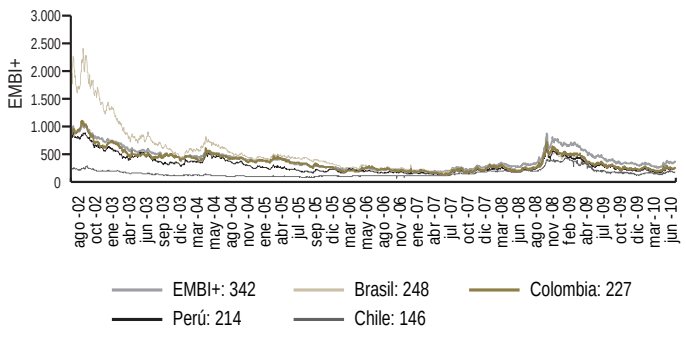
Los mayores niveles de confianza acompañados de una política monetaria expansiva en el perído 2004-2007 y contracíclica entre 2008 y 2010, y de ajustes en las tasas de interés de referencia. Así mismo, el gobierno mantuvo una política fiscal responsable, la cual durante el período 2002-2008, redujo el déficit del SPC de 3.1% a 0.1% del PIB, mientras que en el período 2009 - 2010, éste aumenta por efecto de la postura contracíclica a 2.8% y 3.6% del PIB respectivamente. Las medidas de política económica para controlar la inflación, elevar el empleo y la inversión contribuyeron a que esta aumentará de 15,9% como proporción del PIB en 2002 a 24,6% en el 2010, lo que evidenció un incremento porcentual de 10,5 puntos en promedio (gráfico 4.3).

Gráfico 4.2

Spread Riesgo-País Colombia

(EMBI Plus - puntos básicos)

El spread riesgo-país pasó de 883 puntos básicos el 7 de agosto de 2002 a 227 en junio 30 de 2010

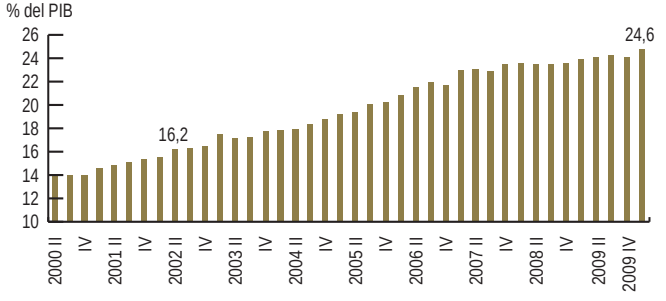


Fuente: JP – Morgan
Dato a Junio 30 de 2010

Gráfico 4.3

Inversión total

(Porcentaje del PIB*)



**Cálculos teniendo en cuenta el PIB serie desestacionalizada a precios constantes de 2000, con cultivos ilícitos.*
Fuente: DANE

Finalmente cabe destacar que a finales de 2009 el Gobierno anunció su interés por fortalecer la capacidad fiscal del país para atender futuros choques en la economía, para lo cual designó a una comisión de expertos encargada del diseño de la regla fiscal.

Tal regla consiste en consolidar el proceso de ajuste fiscal, garantizar la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo y contribuir a la estabilidad macroeconómica. La experiencia internacional en la adopción de reglas fiscales es amplia y la mayoría de países de la OECD cuenta con este tipo de reglamentación. En América Latina: Brasil, México, Perú y Chile son algunos de los ejemplos.

La adopción de una regla fiscal en Colombia en la coyuntura actual resulta de particular importancia dados los avances que se han hecho en relación con la sostenibilidad de las finanzas públicas y la buena dinámica que registra el sector minero-energético.

4.1 Consideraciones macroeconómicas

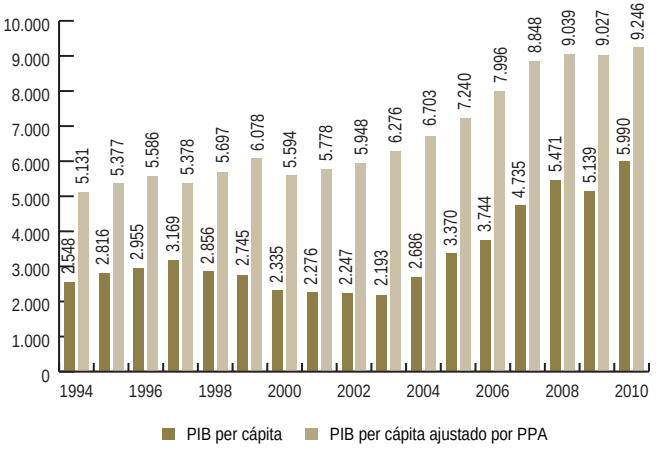
El compromiso del Gobierno nacional de elevar el crecimiento como herramienta fundamental para promover la equidad, lo cual se puede evidenciar a través de los diferentes indicadores macroeconómicos que se mencionaron anteriormente, y que dan cuenta del avance del país en materia económica. Con base en ello, durante el período 2002-2010, el PIB per cápita pasó de USD$2.247 a US$5.990, lo que representó un incremento de 13,4% en promedio anual. Adicionalmente, el crecimiento promedio del PIB per cápita ajustado por Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) aumentó de US$ 5.950 a USD$9.246 (gráfico 4.4).

A junio de 2010, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) presentó una variación anual acumulada de 2,47%, inferior a los 5,98% puntos porcentuales registrado en agosto de 2002. Este comportamiento se explica, en parte, por el desempeño de la denominada inflación núcleo calculada por el Banco de la República, la cual descendió

Gráfico 4.4

PIB per cápita y PIB per cápita ajustado por Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) (USD$ Corrientes)

El PIB per cápita presentó un crecimiento promedio de 13,4% entre 2002 y 2010.



Fuente: DANE, Banco de la República, FMI, cálculos DNP con información disponible a mayo de 2010

de 5,54% en agosto de 2002 a 3,23% en junio de 2010. Por su parte, la inflación sin alimentos se redujo de 4,97% a 2,51% en el mismo período (gráfico 4.5).

El Gobierno y el Banco de la República tomaron un conjunto de medidas con el fin de frenar la inflación durante el período 2007-2008, que contribuyeron a mejorar la calidad de vida de todos los colombianos, teniendo en cuenta que la inflación es probablemente el impuesto más regresivo y uno de los factores que genera mayor incertidumbre e inestabilidad macroeconómica.

Así mismo, entre 2002 y 2010, la demanda total y la demanda interna crecieron 4,9% y 5,1%, respectivamente. Este comportamiento fue causado, en parte, por la recuperación de la confianza de hogares y firmas, así como por la mejora en las condiciones de seguridad que contribuyeron, como se mencionó anteriormente a elevar la inversión y a atraer flujos de IED (gráfico 4.6).

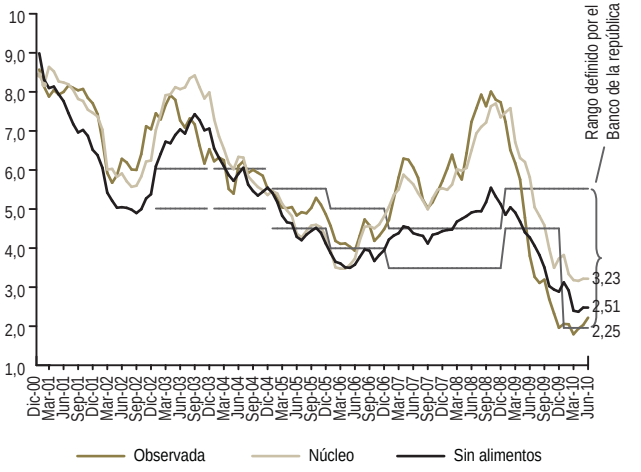
Como se señaló anteriormente, gracias a la *Política de seguridad democrática*, la confianza de los inversionistas extranjeros en el país mejoró, el spread riesgo-país de la deuda soberana se ha reducido y la inversión total se ha incrementado. Esto ha contribuido decisivamente a la atracción de

Gráfico 4.5

Inflación

(Variación porcentual - 12 meses)

A junio de 2010, la variación anual promedio del IPC sin alimentos presentó una disminución de 3,28 puntos porcentuales con respecto a 2002.



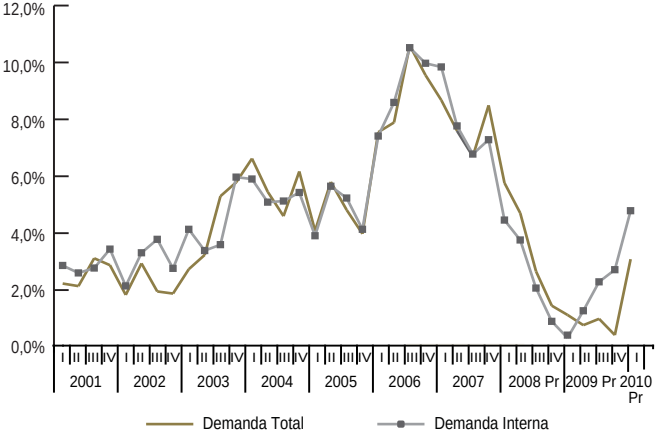
Fuente: DANE, Banco de la República

Gráfico 4.6

Crecimiento de la demanda total e interna

(Porcentaje)

Entre 2002 y 2010, la demanda interna en Colombia creció 5,1% y la demanda total lo hizo en 4,9%



Fuente: DANE – Cuentas trimestrales base 2000

los flujos en Inversión Extranjera Directa (IED), que alcanzaron los USD$7.200 millones en 2009 frente a los US$2.134 millones de 2002, lo que significó un crecimiento de 32% en el período.

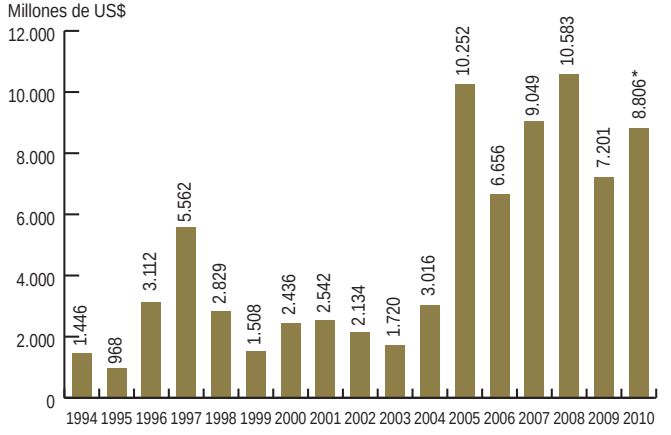
Cómo porcentaje del PIB, la IED colombiana en algunos años superó a las de Brasil, México, Argentina y Venezuela. Teniendo en cuenta los fundamentales de la economía con los que ha construido Colombia (considerables tasas de inversión, recuperación de las finanzas públicas, beneficios tributarios a la inversión, incentivos a la exportación, entre otros), fueron decisivos para contrarrestar los efectos negativos de la crisis sobre la economía Colombiana (gráfico 4.7).

De otra parte, el Gobierno nacional ha logrado mantener una política fiscal sana, reflejada en la disminución del déficit del balance del Sector Publico Consolidado (SPC), que, a diciembre de 2002, registró un déficit de 3,1% del PIB, en tanto que al finalizar el año 2008, dicho desbalance fue de 0,1% del PIB. Por efectos de la crisis mundial y la postura contracíclica, el déficit proyectado para este año asciende a 3,6% del PIB. Sin embargo, tal como se proyecta en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el déficit se reducirá a 3,0% en el año 2011, a 0,7% en el 2012, y a un superávit a partir del 2015 (gráfico 4.8).

Gráfico 4.7

Flujo de Inversión Extranjera Directa en Colombia
(USD$ millones)

Entre 2002 y 2009, la inversión extranjera directa en Colombia creció 32% en promedio.

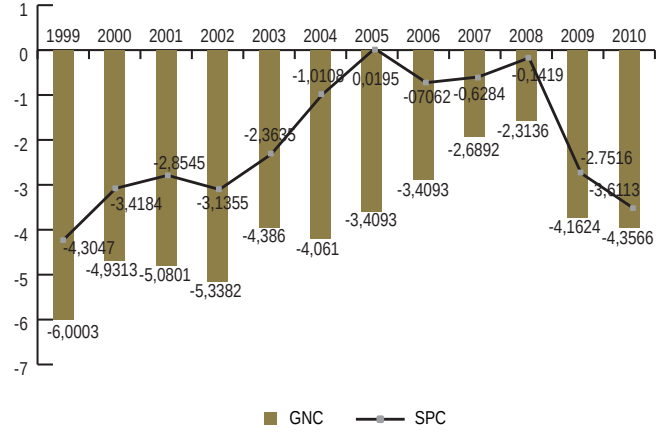


Fuente: Banrep.
** 2010 es proyección*

Gráfico 4.8

Balance Fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) y del Gobierno Nacional Central (GNC)
(Porcentaje del PIB)

Entre 2002 y 2010, el balance del SPC osciló entre el -0,1% y el 3,6% del PIB, y el déficit del GNC, lo hizo entre el 5,3% y el 2,3%.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Gracias al esfuerzo fiscal que se ha realizado en el período, el balance primario del GNC ha presentado una tendencia a la mejoría. En período 2002-2008, el superávit primario del Sector Público No Financiero (SPNF) aumentó de 0,9% a 3,5% del PIB. Por efecto de la postura anticíclica de la política fiscal en el año 2009 y 2010, el balance primario se redujo a 0,4% en el 2009 y a -0,7% del PIB (gráfico 4.9).

Los resultados fiscales anteriormente señalados, así como el desempeño de la economía, han permitido reducir la deuda neta como proporción del PIB durante los últimos años. No obstante, el comportamiento de la deuda del Sector Público No Financiero (SPNF) se ubicó en 28,5% del PIB de acuerdo con la proyección de 2010 establecida en el MFMP, presentado al Congreso el 15 de junio de 2010 (gráfico 4.10).

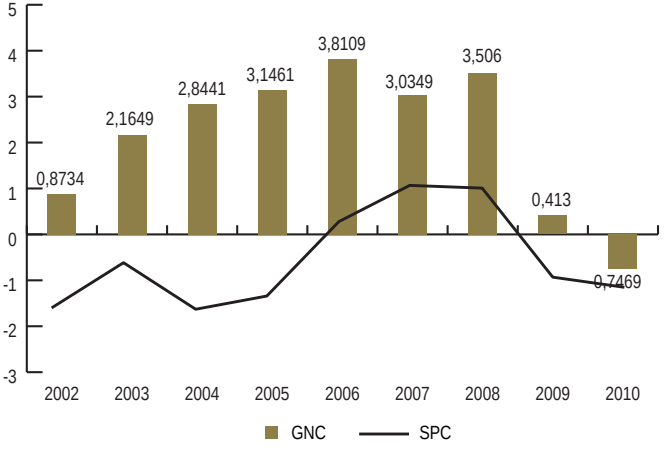
El recaudo bruto de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en el período 2002-2010 aumentó de 11,2% del PIB a 12,9%; es decir, pasó de $27,5 billones a $69,7 billones, que equivale a un aumento de $42,2 billones, lo que representa un incremento de 53%, y un avance promedio de 101% respecto a las metas establecidas

Gráfico 4.9

Balance Primario

(Porcentaje del PIB)

Entre 2002 y 2010, el balance primario del SPNF aumentó de 0,9% del PIB, 3.5% en el 2008. Por efecto de la crisis mundial, se redujo a 0,4% en el 2009 y a -0,7% en el 2010.



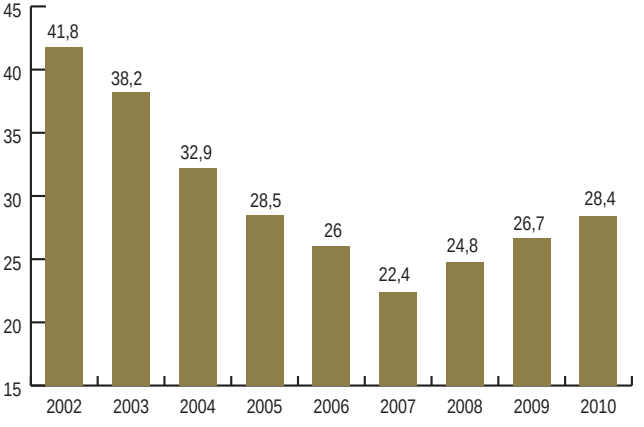
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Gráfico 4.10

Deuda neta de activos financieros totales del Sector Público No Financiero

(Porcentaje del PIB)

El comportamiento de la deuda del SPNF se ubicará en 28,5% en 2010, de acuerdo con el MFMP.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Cálculos DNP-DEE.

en los diferentes planes del Gobierno. Este comportamiento está relacionado con una mayor gestión de la DIAN y con una mejora en la cultura tributaria de los colombianos (gráfico 4.11).

Por otro lado, durante el período en mención, en materia de comercio exterior se debe resaltar el comportamiento de las exportaciones, las cuales aumentaron de US$12.384 millones a US$37.464 millones, lo que equivale a un aumento de 3 veces el valor exportado en el año 2002. Además, alcanzó el más alto nivel histórico con una cifra cercana a USD$38.5 mil millones en el año 2008. Este resultado se explica por un incremento de 238,1% de las exportaciones tradicionales y de 123% de las exportaciones no tradicionales para el mismo periodo (gráfico 4.12). El crecimiento de las exportaciones totales de Colombia superó el obtenido por otras economías latinoamericanas como Brasil (153,4%), Perú (248,5%), México (42,6%) y Chile (195,6%).

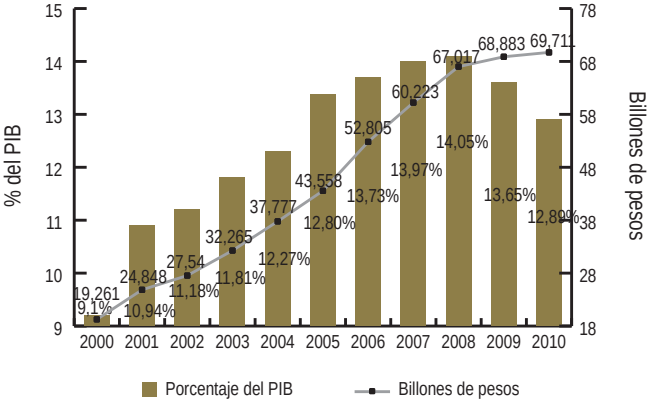
Las exportaciones de bienes sumaron USD$36.554 millones, lo que representó un crecimiento promedio de 15,1% en el período 2002-2010. En este desempeño se destaca: el crecimiento del sector de petróleo, de 17,7%, el de carbón, de 26,6%,

Gráfico 4.11

Recaudo Bruto Tributario Total

(Porcentaje del PIB y valor en billones de pesos corrientes)

Entre 2002 y 2010 recaudo total fue de $55,8 billones, 6% más con respecto al mismo período de 2007-2008.



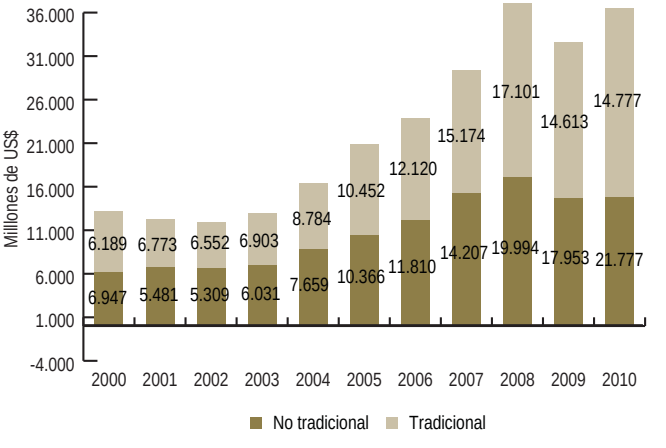
Fuente: DIAN-Cálculos DNP

Gráfico 4.12

Exportaciones anuales tradicionales y no tradicionales

(USD$ Millones)

Durante el período, 2002-2010 las exportaciones totales aumentaron tres veces. Las no tradicionales aumentaron 123,0% y las tradicionales lo hicieron en 238,1%.



Fuente: DANE

Cuadro 4.1

Distribución de las exportaciones

(USD$ millones FOB[2])

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	11.862	12.934	16.442	20.818	23.930	29.381	37.095	32.565	36.554
Café	772	809	949	1.471	1.461	1.714	1.883	1.543	2.160
Petróleo y derivados	3.275	3.383	4.227	5.559	6.328	7.318	12.204	10.268	12.045
Carbón	991	1.422	1.854	2.598	2.913	3.495	5.043	5.416	6.539
Ferroníquel	272	416	628	738	1.107	1.680	864	726	1.033
No tradicionales 1/	6.552	6.903	8.784	10.452	12.120	15.174	17.101	14.613	14.777
Oro no monetario	105	588	561	517	281	332	891	1.537	1.793
Esmeraldas	92	80	74	72	90	126	154	88	88
Resto	6.355	6.235	8.149	9.863	11.749	14.716	16.056	12.987	12.895

Fuente: DANE

el de ferroníquel, de 18,2%, el de café, de 13,7%, y el de las exportaciones no tradicionales, de 10,7% (cuadro 4.1).

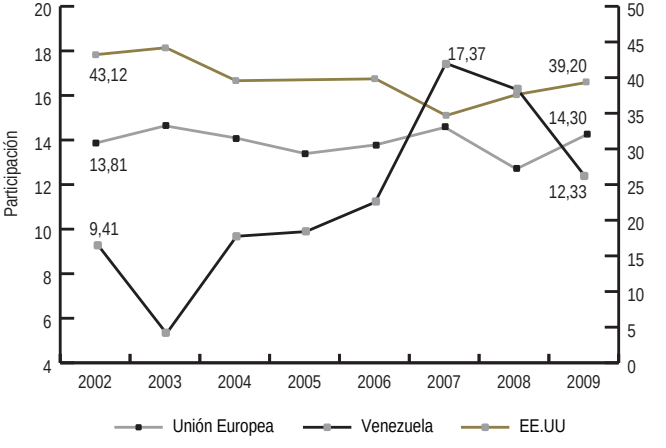
Durante el periodo 2002-2009, los principales destinos de las ventas colombianas fueron: Estados Unidos, cuya participación paso de 43,1% a 39,2%, Venezuela (creció de 9,4% a 12,3%)[2] y la Unión Europea (UE) se mantuvo en promedio alrededor del 13% (gráfico 4.13).

Estados Unidos, Venezuela y la Unión Europea se mantienen como los principales socios comerciales de Colombia.

Gráfico 4.13

Principales destinos de las exportaciones colombianas

(USD$ millones FOB)



Fuente: DANE

2- Las participación de Venezuela en el 2008 había sido de 17,4%.

Por otro lado, entre 2002 y 2010 (incluyendo la proyección del año), las importaciones de bienes y servicios se incrementaron en 199,2%, al pasar de USD$12.077 millones a USD$36.139 millones. Este incremento se debe principalmente a mayores importaciones de bienes de capital (para la industria y la agricultura) y de materiales de construcción y equipos de transporte (gráfico 4.14).

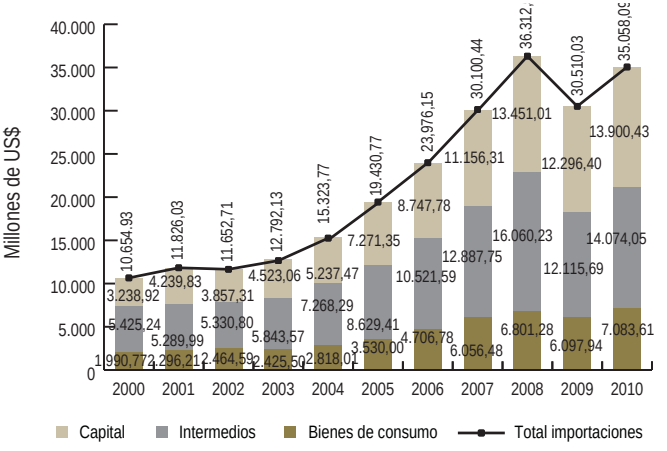
Entre 2002-2010, el valor de las importaciones de bienes de consumo aumentaron de US$2.465 millones a US$7.084 millones; las importaciones de bienes de intermedios y materias primas pasaron de US$5.331 millones a US$14.074 millones. Finalmente, las importaciones de capital para la industria, el sector agrícola, el transporte y la construcción aumentaron de US$3.857 a US$13.900. (gráfico 4.14).

Gracias a la dinámica mostrada por las exportaciones en este período, en la mayor parte del período se registraron superávits que oscilaron entre US$142 millones en el año 2003 y US$2.055 en el año 2009. Para el año 2010 se proyecta un superávit de US$1.496 millones, gracias a la mejora en los términos de intercambio y al crecimiento del sector minero (gráfico 4.15).

Gráfico 4.14

Importaciones anuales
(USD$ millones CIF)

En 2008, las importaciones de bienes de capital, y de materiales de construcción y equipo de transporte representaron entre el 33,1% y 39,6% de las importaciones totales del país.

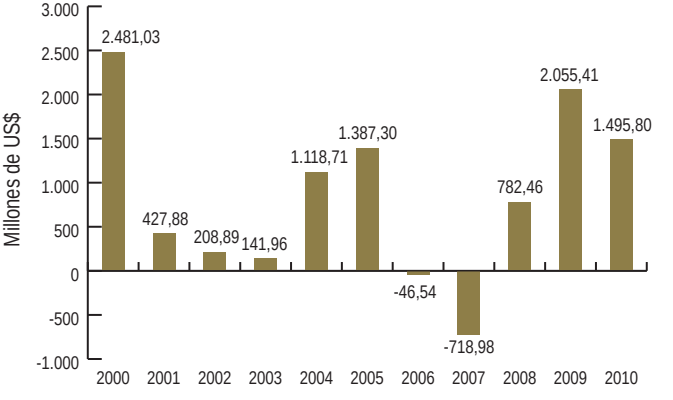


Fuente: DANE

Gráfico 4.15

Balanza comercial
(USD$ millones FOB)

Entre 2002 y 2010,el superávit de la balanza comercial osciló entre US$142 millones y US$2.055 millones, dado el mayor crecimiento de las exportaciones.



Fuente: DANE

4.2 Agenda interna: estrategia de desarrollo productivo

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 planteó una estrategia orientada hacia la transformación productiva y al fortalecimiento de la plataforma productiva vigente. Así mismo, se propuso mejorar la ubicación relativa de Colombia en los escalafones internacionales de competitividad. Para dichos fines, el Gobierno trabajó en las siguientes líneas de acción: i) Desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico, ii) Ahorro, inversión y financiamiento, iii) Capital físico, iv) Capital humano, v) Instituciones para el desarrollo productivo y, vi) Programas sectoriales de alto impacto.

Desarrollo empresarial

La política de desarrollo empresarial se fundamentó en cinco ejes principales: i) fomento a la innovación y el desarrollo tecnológico para la competitividad, ii) competitividad asociada con la productividad empresarial, iii) inserción internacional y facilitación del comercio, iv), adecuado funcionamiento del mercado interno y v) estrategias específicas de productividad y competitividad para las microempresas y para las pymes.

Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo establece que las estrategias y acciones sectoriales relacionadas con el crecimiento económico deben establecer un vínculo con la generación de empleo e ingresos, como medio fundamental para contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Siguiendo estos lineamientos, se adelantaron acciones para impulsar la trasformación productiva del país, las cuales, teniendo en cuenta las diferentes características y requerimientos a nivel sectorial y regional, fortalecen y diversifican la oferta de productos y servicios colombianos, promueven su adecuada inserción en los mercados globalizados y contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de la población colombiana.

Con respecto al fomento a la innovación y el desarrollo tecnológico para la competitividad, se planteó desarrollar este eje a través de los campos de: fortalecimiento de la articulación entre el sector educativo y sector productivo; promoción del desarrollo institucional de las organizaciones prestadoras de servicios de Ciencia, tecnología e innovación (CTI), como por ejemplo centros de desarrollo tecnológico; apoyo

directo a la innovación y el desarrollo tecnológico en empresas; fomento a la transferencia de tecnología, y apoyo a procesos innovadores que generen transformaciones sociales, organizacionales y empresariales.

A través del Sena, se ofrecieron servicios de asesoría empresarial, asistencia técnica, formación gerencial, formación y asesoría a creadores de empresas e incubación empresarial, de capacitación en empresarismo junto con emprendimiento de programas de innovación y desarrollo tecnológico. En efecto, desde 2006 a mayo 2010, este programa prestó asesoría a 5.831 proyectos relacionados con incubación de empresas, Sena-Digital, Colombia Certifica, alta especialización del talento humano vinculado a las empresas, innovación y desarrollo tecnológico agroindustrial, parques tecnológicos y operación de logística e interventoría.

Así mismo, el Sena lideró una propuesta para la consolidación del Sistema Nacional de Desarrollo Tecnológico, Innovación y Emprendimiento en Colombia a través de la articulación e integración de una red de instituciones del sector público y privado que facilitó la difusión de tecnología, y el estímulo de la transferencia de conocimiento a los procesos productivos, particularmente de los resultados en los desarrollos tecnológicos y de innovación.

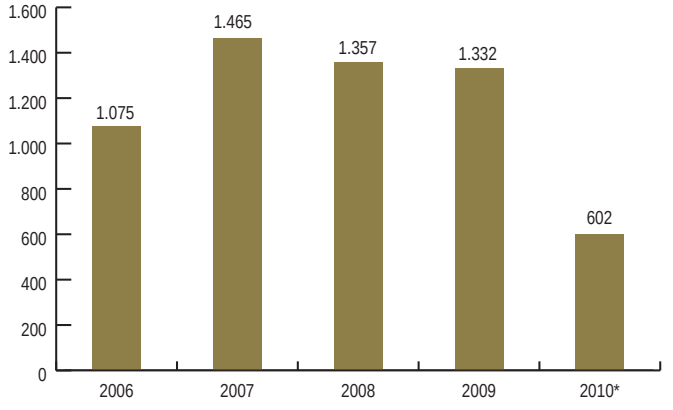
Durante estos ocho años, la entidad invirtió 20% de los aportes parafiscales en acciones de fomento a la actividad empresarial, tecnológica y económica del país, logrando una inversión directa entre 2006 y mayo 2010 de más de $1.011.31 millones, financiando a 5.831 proyectos en los diferentes programas (cuadro 4.2).

Gráfico 4.16

Proyectos de innovación y desarrollo tecnológico

(Número de proyectos)

Entre 2006 y mayo de 2010, se prestó apoyo y asesoría a 5.831 proyectos de innovación y desarrollo tecnológico.



**Dato enero-mayo de 2010.*
Fuente: SENA - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Cuadro 4.2

Inversión en proyectos de Innovación y Desarrollo Tecnológico
($ millones)

Temas	Ejecución 2006	Ejecución 2007	Ejecución 2008	Ejecución 2009	Ejecución Enero – Mayo de 2010
Convenio Sena – COLCIENCIAS	40.123	46.025	54.545	31.495	100.367
Programa Nacional de Formación Especializada del Recurso Humano Vinculado a las Empresas	34.286	44.280	23.757	31.150	31.996
Unidad de Investigación de Empresas	-	-	-	5.388	366
Programas de Innovación, Productividad y Desarrollo Tecnológico	7.642	10.958	16.374	7.860	4.561
Parques Tecnológicos - Red Tecnoparque	-	-	-	8.077	7.866
Modernización de la oferta de formación Profesional en los Centros	46.586	44.616	64.043	94.081	17.454
Colombia Certifica	2.797	3.342	3.471	4.000	3.255
Sena Digital	19.830	25.613	35.159	52.426	52.669
Internacionalización (Actualización y Transferencia Tecnología) y otros Proyectos	6.666	6.612	11.859	5.715	4.008
Total	157.929	181.447	209.208	240.193	222.541

Fuente: SENA – Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Otro aporte que ofreció el Sena en la materia, fue el proyecto Red TecnoParque Colombia, el cual se creó especialmente para construir una red que articula recursos del sector público, privado y educativo, dispuestos a promover y motivar la transformación de jóvenes y público en general, en fuentes de ideas innovadoras, las cuales se pueden consolidar en empresas, contribuyendo a la productividad y competitividad del país. En la actualidad, la Red TecnoParque Colombia cuenta con once nodos en funcionamiento en Bogotá (2), Bucaramanga, Manizales, Medellín, Pereira, Rionegro, Neiva, Pitalito, Santa Marta y Espinal (Tolima).

De igual forma, con el fin de promover la innovación y el desarrollo tecnológico, el Gobierno, a través de Colciencias, consolidó 22 centros de desarrollo tecnológico y benefició 980 empresas con instrumentos de promoción a la innovación.

Se destacan adicionalmente las siguientes tareas realizadas: la aprobación del Documento Conpes 3652 en 2010, con el cual se aprueba un crédito de la Banca Multilateral para Colciencias para el fortalecimiento del SNCTI; la gestión para permitir el acceso de los parques tecnológicos al régimen de zonas francas; la

implementación de un instrumento de captura de la información en el marco del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) para los proyectos de o con componentes de actividades científicas, tecnológicas y de innovación (ACTI)[3]; y la revisión del papel que juega la Comisión Nacional de Proyectos de Competitividad y Desarrollo Tecnológico Productivo para la viabilidad de los recursos de la Ley 344, entre otras tareas a destacar.

Por otra parte, se aprobó en 2008 el Documento Conpes 3533, "Bases de un plan de acción para la adecuación del sistema de propiedad intelectual a la competitividad y productividad nacional 2008-2010", el cual ha tenido avances en cada una de las estrategias previstas. Así, se retoman las recomendaciones del Conpes, y se da un impulso a la formulación y ejecución de la política a través de la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIPI), creada con el decreto 1162 del 13 de abril de 2010, con el cual además se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Propiedad Intelectual. La CIPI creó seis subcomisiones técnicas, cuatro temáticas (actividades públicas y particulares alrededor de la propiedad industrial) y dos transversales (derechos alrededor de la propiedad intelectual).

De otro lado, en lo que se refiere al eje de *Competitividad asociada a la productividad empresaria*l, con la implementación del Programa de Transformación Productiva (PTP), cuya metodología implica la definición de objetivos y metas concertadas en alianza público-privada, la concreción de un lenguaje común y la correspondiente articulación pública interinstitucional, se ha logrado impulsar y estimular el desarrollo de los bienes y servicios de ciertos sectores de la economía, haciendo compatible su progreso con su inserción a la economía global.

Actualmente, se tienen identificados por concurso 12 sectores que lideran el fortalecimiento del aparato productivo colombiano; 8 sectores, con planes de negocios en implementación; energía eléctrica, bienes y servicios conexos, tercerización de procesos de negocios BPO&O, software y tecnología de la información, cosméticos y artículos de aseo, turismo de la salud, autopartes y ensambladoras, textiles y confecciones, diseño y moda, industria de la comunicación gráfica, y 4 sectores agrícolas y agroindustriales que durante 2010 deberán formular sus planes de negocios: cacao, confitería y chocolatería; palma, aceites y grasas; camaronicultura, y ganadería bovina.

El PTP está conformado por los sectores identificados como potenciales para convertirse en sectores de clase mundial y cuatro ejes transversales de intervención: formación de capital humano, infraestructura, normatividad y regulación y fortalecimiento de la industria y promoción.

Recurso humano para sectores de clase mundial. En la medida en que los sectores de clase mundial se expanden y consolidan requieren del capital humano necesario para soportar ese crecimiento. Una vez identificado el perfil, en articulación con el Ministerio de Educación, el SENA, y otros actores públicos y privados, se promueve la formación técnica, tecnológica o profesional relacionada con los sectores identificados de clase mundial como son:

3- Esta tarea es de vital importancia para mejorar la calidad de la información de la inversión en temas de CTI y así poder dar cumplimiento al artículo 21 de la Ley 1286 de 2009.

- Convenio Ministerio de Comercio Industria y Turismo con el Icetex por $3.000 millones que, mediante becas, buscan apoyar a los estudiantes que hayan sido aceptados por la universidades en determinados programas;
- Alianza Teleacción-Uniminuto-EAN, para formación técnica laboral, técnica profesional, tecnológica y profesional en BPO&O[4];
- Convenio ACOLFA-Universidad de San Buenaventura, para la creación de mallas curriculares en educación técnica y tecnológica específica para el sector de autopartes;
- Bilingüismo, proyecto piloto inglés específico para necesidades de la industria de la comunicación gráfica con el SENA.
- Con el SENA y otras entidades relacionadas se lanzó la plataforma "I Speak", que permitió la presentación del examen y la certificación de 9.865 personas en 10 ciudades del país, cuyos datos están disponibles en internet para que las empresas, previamente inscritas, puedan contratar personal colombiano bilingüe certificado. En 2010 se harán dos convocatorias adicionales.

Infraestructura. En este eje se gestionan acciones con las entidades involucradas, para relacionar la disponibilidad de infraestructura y los requerimientos de los sectores de clase mundial. A la fecha algunos logros son:

- Ejecución de proyectos de expansión de la capacidad hospitalaria por más de 1.000 camas mediante ampliación de clínicas existentes y desarrollo de nuevas clínicas bajo régimen de zona franca uniempresarial[5].
- Aprovechamiento de la línea "A Progresar" para renovación de la sede Vida Plena (medicina alternativa) en Bogotá y construcción de la sede para un programa nuevo enfocado al turismo de salud (Genavie) por $3.000 millones.

Normatividad y regulación. Busca adecuar la normatividad y la regulación, teniendo en cuenta los parámetros internacionales y nacionales que existen sobre la materia, lo cual ha permitido:

- Articular con la DIAN el control al contrabando, la fiscalización, formalización e inclusión de los sectores del programa de transformación productiva en la estrategia de fiscalización del año 2009-2010.
- El diagnóstico del Subsistema Nacional de Calidad realizado mediante convenio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) con una empresa prestadora de servicios de calidad y con el cual se identifican las necesidades de infraestructura para el cumplimiento de los requisitos de calidad.
- Ampliar la validez de los certificados de libre venta de productos del sector cosméticos y artículos de aseo expedidos por el Invima[6] y la adopción, por parte de esa entidad, del sistema de control y vigilancia en el mercado, para el sector de cosméticos.

Fortalecimiento de la industria y promoción. Tiene por objeto generar una adecuada difusión de las potencialidades del sector para fortalecer sus gremios, su capacidad de gestión y promoción y, de manera conjunta con Proexport, atraer inversión que permita su expansión y crecimiento. Algunos logros:

4- Un primer grupo que inició en enero 2010 con 200 técnicos y 80 profesionales.

5- 6 zonas francas ya aprobadas y una más por presentar.

6- La ampliación pasó de 1 a10 años.

- La creación del gremio de industrias creativas con base en tecnología e inclusión como capítulo de Fedesoft.

- La realización del Pacto por la Digitalización de Mipymes de clase mundial entre el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Colciencias y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

- La articulación de los diferentes eslabones de la cadena textil, confección, diseño y moda en torno a la problemática de los inventarios estacionales del algodón.

- Los resultados de la misión liderada por el Ministro a clínicas de Estados Unidos: Alianza estratégica internacional Clínica de Occidente-Jackson Memorial Hospital para el desarrollo del centro de trauma.

- El desarrollo de la primera fase de campaña de promoción de Colombia como destino en turismo de salud, acción liderada por Proexport.

Por otra parte, el Gobierno continuó fomentando los mecanismos para atraer nuevas inversiones, diseñando incentivos tributarios para competir por el capital que genera empleo de calidad y mejora la competitividad del país. Dentro de estos figuran el nuevo régimen de zonas francas y los contratos de estabilidad jurídica.

Para las zonas francas (Ley 1004 de 2005 y los Decretos 383 y 4051 de 2008), se otorgan beneficios tales como: un impuesto de renta de 15% –que no depende de exportaciones o ventas al mercado doméstico– y el no pago de IVA ni arancel por la introducción de mercancías a la zona franca. Adicionalmente se mantuvieron las zonas francas permanentes, es decir varias empresas pueden instalarse en una zona franca ya establecida (tipo parque industrial) y se dio origen a las zonas francas uniempresariales.

Así mismo, se instauró la Ley de Estabilidad Jurídica para los inversionistas en Colombia (Ley 963/05) con el fin de promover inversiones nuevas y ampliar las existentes en el territorio nacional, manteniéndoles las condiciones iniciales.

Como resultado de estos mecanismos, a partir de 2006 se aprobaron 66 solicitudes de contratos de estabilidad jurídica y se firmaron 49, lo que significó una inversión de US$12.553 millones y la generación de 20.438 empleos, además de ingresos para la nación por concepto de prima de estabilidad jurídica de los contratos firmados que ascienden a $98,6 billones, de los cuales ya se recaudaron alrededor de $49,6 billones, es decir, 50,3%. Desde el año 2007 se han aprobado 75 zonas francas (72 nuevas y 3 ampliaciones) con una inversión proyectada acumulada de $12 billones y 45.694 empleos directos (mapa 4.1).

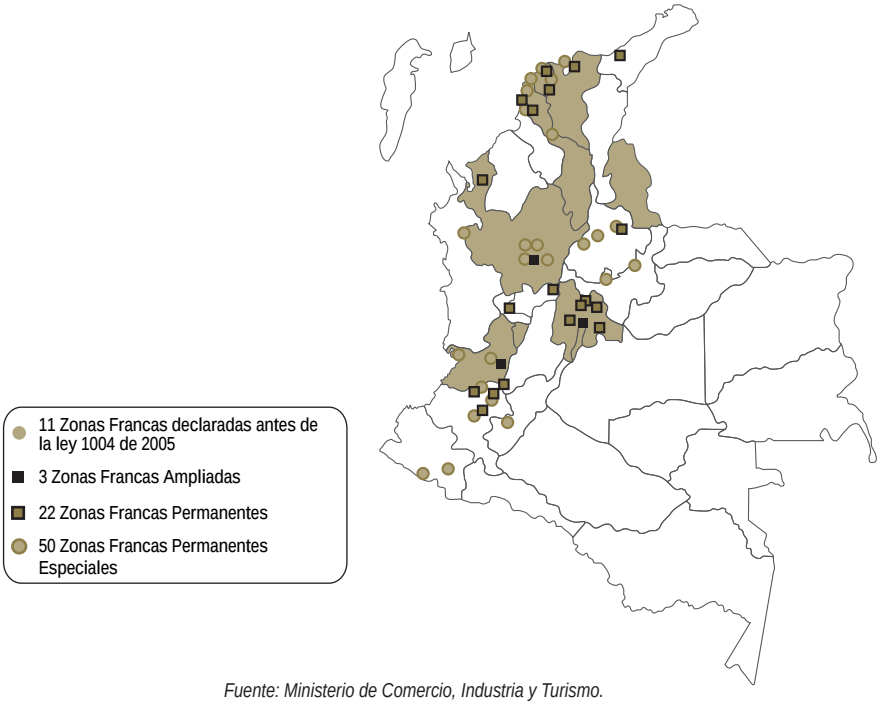
El Documento Conpes 3527 definió la Política Nacional de Competitividad y Productividad con la cual "se trata de volver al país más competitivo. Esto no sólo nos permite una mejora en los escalafones

de competitividad a nivel mundial, sino que también contribuye a sostener la tasa de crecimiento. De esta manera se logra reducir la brecha existente con los países de ingresos medios altos. El plan de acción busca adaptar el marco regulatorio y legislativo para volverlo más competitivo, promover la competencia y la estabilidad jurídica y atraer la inversión nacional y extranjera.

"Aumentar la competitividad es un requisito preponderante para lograr insertarnos con éxito en la economía global, generar oportunidades de empleo formal y combatir la pobreza y la desigualdad. En este sentido, los aumentos de la competitividad son una herramienta fundamental para el desarrollo socioeconómico y la prosperidad colectiva"[7].

Mapa 4.1

Zonas Francas



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Por lo anterior en las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), como espacios públicos y privados en los que se discuten, validan y promocionan acciones que impulsen el desarrollo productivo y la creación de entornos competitivos e innovadores, se definieron 32 planes regionales de competitividad, mediante igual número de proyectos productivos y de gestión, los cuales están ya en proceso de ajuste e implementación. Así mismo, se formalizó, por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), el apoyo a las CRC para la contratación de un ejecutor permanente como soporte en el proceso de implementación de los respectivos Planes Regionales de Competitividad (PRC).

Las anteriores actividades se complementan con la realización de 35 eventos de Colombia Crece[8], con los cuales se busca el fortalecimiento de la productividad y competitividad

7- Documento Conpes 3527. La política nacional de competitividad y productividad. Junio de 2008.

8- Se redefinió el alcance de Colombia Crece, y se logró una articulación con Agenda Presidencial, mediante la instauración del modelo de consultorio empresarial, llegando a las regiones en articulación interinstitucional.

nacional de las empresas, a través de la presentación de la oferta de instrumentos de apoyo del sector a la actividad productiva. Cada Colombia Crece cuenta con la participación de funcionarios de las entidades del sector comercio, industria y turismo, así como de otras entidades de Gobierno cuya oferta es necesaria para fortalecer el tejido empresarial en cada uno de los departamentos.

Respecto al cuarto eje, A*decuado funcionamiento del mercado interno*, y en cumplimiento del Decreto 4149 de 2004 y la política de facilitación, racionalización y automatización de trámites, el MCIT, en concertación con 17 entidades vinculadas al comercio exterior, implementó la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) como una solución técnica que beneficia al universo de usuarios importadores, exportadores y agentes de aduana, con lo que se permitió realizar los trámites en línea, reducir los costos de transacción relacionados con los tiempos muertos en que se incurre con la realización física de los mismos, y obtener ganancias en transparencia, seguridad e integridad de las transacciones realizadas, con posibilidad de avanzar hacia una mayor interoperabilidad de las transacciones a nivel internacional.

Así mismo, la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), en el marco de un convenio celebrado con la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación y diferentes entidades públicas del orden nacional, implementó la Ventanilla Única de Registro de la Propiedad Inmueble (VUR) en Bogotá, servicio que empezó a funcionar al 100% de su fase básica desde el 2 de julio de 2009, y mediante el cual se le da cumplimiento a la Ley 527 de 1999, el Decreto 2150 de 1995, la Ley 962 de 2005 y el Decreto 235 de 2010. Esta solución tecnológica se tradujo en un portal electrónico asociado a un sistema puesto a disposición de 54 de las 77 notarías de Bogotá, que permite eliminar el requisito de presentar el Certificado de Libertad y Tradición y los certificados de paz y salvo de impuesto predial y valorización, documentos que antes se exigían a ciudadanos y empresarios durante el trámite de compraventa simple de propiedad inmueble.

La VUR también ha facilitado este tipo de transacciones poniendo a disposición de los usuarios información de consulta en línea, minutas virtuales interactivas y escrituras digitales, servicios complementados con la habilitación del registro provisional de la propiedad ante los notarios. Este conjunto de servicios y facilidades, ofrecidos por la VUR, ha permitido el mejoramiento del ambiente de los negocios, a través de la simplificación y reducción de los procedimientos, tiempos y costos asociados a esta cadena de trámites.

Las reformas en los trámites y la regulación empresarial, en las que se destacan las dos anteriores, permitieron que Colombia mejorara de manera sostenida su posición en el escalafón sobre la facilidad para hacer negocios del estudio Doing Business del Banco Mundial, pasando del puesto 83 de 175 países en 2006 al 37 de 183 países en 2009, lo que indica que Colombia

tiene una regulación más favorable que el 80% de los países incluidos en el estudio (gráfico 4.17).

En cuanto al último eje temático, *estrategias específicas de productividad y competitividad para las microempresas y para las Pymes*, el Gobierno concentró sus esfuerzos en las áreas de formalización y acceso a la financiación. En cuanto a la política de formalidad recogió actividades en las áreas de flexibilización de la regulación, simplificación de trámites, reducción de requerimientos y alivio de la carga tributaria, aumento de la oferta de servicios de apoyo y divulgación de las ventajas de la formalidad y costos de la informalidad. Entre los principales logros se tienen:

- Fortalecimiento del programa rutas para la formalización mediante la vinculación de 19 nuevas cámaras de comercio.

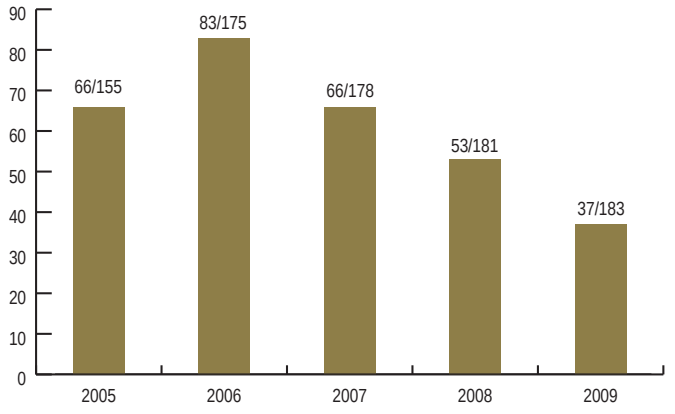
- Creación de 2 centros de desarrollo empresarial en Cali con la Universidad de Valle y el Icesi, para generar espacios donde los emprendedores y los microempresarios puedan encontrar servicios integrales de apoyo para la consolidación de sus proyectos productivos y el crecimiento de sus empresas.

Gráfico 4.17

Posición de Colombia en el escalafón Doing Business

(Número de proyectos)

El resultado del Doing Business demuestra que Colombia tiene una regulación más favorable que el 80% de los países incluidos en el estudio.



Fuente: Banco Mundial.

- Se lanzó el Programa Exportafácil, que tiene por objeto implementar un sistema simplificado de exportaciones por envíos postales, para fortalecer la cultura exportadora de las micro, pequeñas y medianas empresas, reducir los costos y simplificar los trámites de exportación y facilitar el acceso al mercado internacional[9].

- Implementación del decreto 525 de 2009, sobre la gradualidad en el pago de parafiscales para las Mipymes. Mientras en mayo de 2009 solamente 20 empresas fueron beneficiarias de los descuentos en su aporte parafiscal, en diciembre del mismo año, esa cifra ascendió a 1.078 empresas, reflejando la acogida a este tipo de acciones que facilitan la inserción a la formalidad, lo que permitió que a abril de 2010 sean 1.895 empresas activas.

9- El programa piloto esta en Pereira - Dosquebradas, Manizales, Armenia, Cartago y Bogotá. Se cuenta con el apoyo y participación DNP, 4-72, MinTICs, DIAN, Proexport y Sena.

- Sociedad por Acciones Simplificada (SAS). Este instrumento creado mediante Ley 1258 de 2008, ha tenido un importante desarrollo, de las 54.196 empresas creadas entre diciembre de 2008 y abril de 2010, 29.581 corresponden a SAS.

- El MCIT, con el apoyo del Icontec, expidió: (i) la norma técnica 6001 certificable para la gestión de la calidad de Mipymes, la cual incluye requisitos certificables de formalización; (ii) la norma técnica certificable 5520-1: Calidad de Servicio para pequeño comercio, la cual incluye requisitos certificables de formalización, y (iii) Guía técnica para la formalización empresarial.

- La Ley Contable 1314 de 2009, autoriza al Gobierno nacional para establecer normas de contabilidad y de información financiera especiales para las microempresas, que sean razonables y acordes con sus circunstancias.

De otro lado, a través del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas – FOMIPYME, entre 2002-2010 el Gobierno Nacional ha entregado recursos de cofinanciación no reembolsables para 900 proyectos o programas por casi $171 mil millones (cuadro 4.3).

Cuadro 4.3

Resultados Fomipyme 2002-2010

Descripción	Resultados 2002-2010
Personas beneficiadas	78.454
Empresas beneficiadas	14.931
Nuevos empleos generados	7.251
Nuevas empresas creadas	1.992
Nuevas empresas asociativas creadas	240
Nuevos productos diseñados y elaborados	3.114

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Teniendo en cuenta que es especialmente complejo para las Mipyme satisfacer sus necesidades de capital inicial de una actividad productiva, con el ánimo de suplir esa deficiencia, en 2009 se consideró necesario comprometer recursos de Fomipyme en uno o varios fondos de capital semilla / riesgo para apalancar capital que sirva para el financiamiento de empresas en etapa temprana. Para adelantar esta iniciativa, en el marco del programa piloto de financiamiento de empresas en etapa temprana, se asignaron $2.500 millones a dos fondos: Fondo Inversor con $1.500 millones y Fondo de Biocomercio con $1.000 millones, cuya implementación se debe surtir en 2010. Con el Fondo Inversor, recientemente se definió el correspondiente reglamento, es decir el documento básico para definir las condiciones de participación, de inversión y de control. Está pendiente adelantar esta tarea con Biocomercio.

Adicionalmente, gracias a la reforma laboral de 2002 (Ley 789), se creó el Fondo Emprender[10], a través del cual se destacan grandes resultados en la creación de nuevas empresas y en empleos generados (gráfico 4.18). En estos ocho años, a través de este

10- El Fondo Emprender, ha permitido la financiación de proyectos empresariales de aprendices, practicantes universitarios (que se encuentren en el último año de la carrera profesional) o profesionales que no superen dos años de haber recibido su primer título profesional.

programa se han financiado 1.895 nuevas empresas, las cuales permitieron generar 11.021 empleos.

Otro de los aspectos del eje temático *estrategias específicas de productividad y competitividad para las microempresas y para las Pymes* es la promoción de las exportaciones en los mercados nacionales e internacionales mediante la cual el Gobierno apoyó, entre agosto de 2006 y marzo de 2010, la visita de 556 inversionistas extranjeros y de 1.154.404 viajeros extranjeros calificados. Durante el periodo 2002-mayo 2010, Proexport facilitó negocios a 1.305 empresas en promedio anual, por un monto de USD 4.910 millones en más de 60 países (gráfico 4.19).

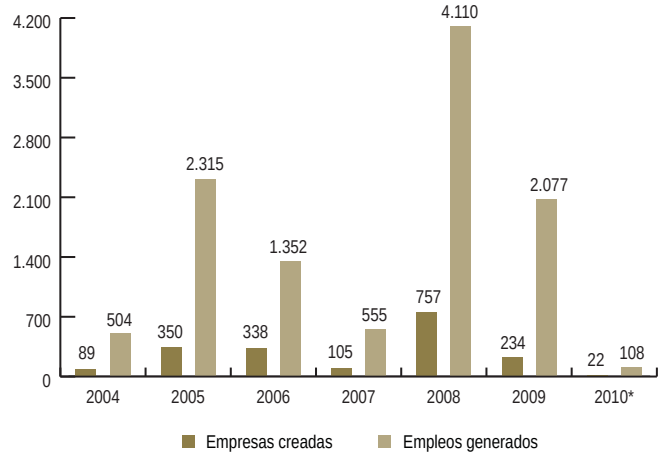
Así mismo, se continúo con la labor de entrega de información, capacitación, preparación y promoción de la oferta exportable mediante diferentes instrumentos o servicios, haciendo énfasis en la diversificación de mercados y búsqueda de nichos de valor agregado. Se realizaron 24 macrorruedas con las que se generaron expectativas de negocio por US$1.156 millones, con la participación total de 5.352 compradores internacionales de 4.533 empresas de más de 30 países y, 9.176 exportadores colombianos representando a 7.066 empresas con un promedio de 2.200 citas por evento.

Gráfico 4.18

Empresas y Empleos Generados, Fondo Emprender

(Empresas y empleos)

En ochos años, el Gobierno ha logrado financiar 1.895 nuevas empresas y generado más de 11 mil empleos a través del Fondo Emprender.



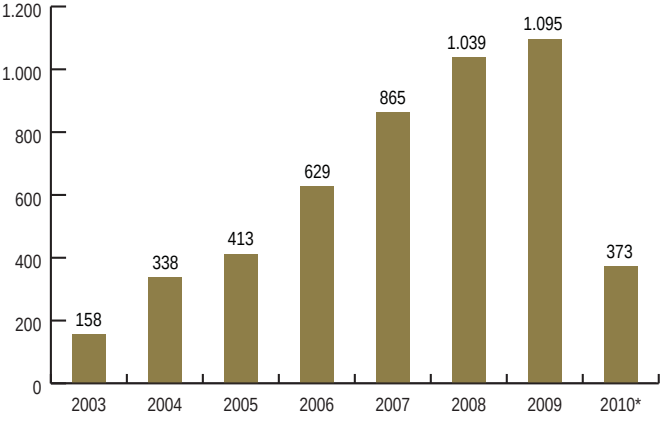
**Datos a mayo de 2010.*
Fuente: SENA.

Gráfico 4.19

Promoción de exportaciones

(US$ millones)

Entre 2002 y 2010 se han facilitado negocios por un monto de US$ 4.910 millones



**Datos a mayo de 2010.*
Fuente: Ministerio de Comercio Industria y Turismo

En cuanto a las capacitaciones se logró en promedio anual, la participación de 1.450 personas en los programas de formación exportadora, 1.740 empresas beneficiadas en programas realizados con recursos de cooperación internacional y 2.780 empresas en los seminarios de divulgación de acuerdos comerciales y oportunidades de mercado. El programa de Expopyme ha contado con la participación de 1.315 empresas, apoyando la Iniciación de 55 redes empresariales.

Capital físico

El desarrollo y la acumulación de capital físico promueven e incrementan la productividad y la competitividad del país. Desde agosto de 2002, el compromiso del Gobierno ha sido proveer al país de la mejor infraestructura para los sectores de transporte, minas y energía, y telecomunicaciones, bajo condiciones eficientes en términos de costos de transacción y producción que promuevan el desarrollo de la actividad económica en el país y consoliden el crecimiento económico sostenido en el largo plazo.

La estrategia implementada por el Gobierno para el desarrollo del capital físico se encuentra sustentada en tres ejes: i) Ampliación y mejoramiento de la infraestructura de transporte y los servicios asociados, ii) Implementación de una política que garantice el abastecimiento energético y iii) Aprovechamiento de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC).

En el marco del primer eje temático, Ampliación y mejoramiento de la infraestructura de transporte y los servicios asociados, el sector transporte ha adelantado acciones orientadas al mejoramiento de la infraestructura para los diferentes modos de transporte (terrestre, férreo, fluvial, marítimo y aéreo), a través de optimizaciones en los esquemas de prestación de servicios, mediante la política de concesiones y, en el marco institucional que promueve la inversión, la competencia y la innovación.

El Gobierno nacional, desde este sector, para el período 2002-2006 se propuso consolidar una infraestructura competitiva, estratégica e integral, enfocando las acciones a culminar los proyectos en marcha, mantener y rehabilitar la malla vial existente, reactivar las vías férreas, modernizar la infraestructura portuaria y aeroportuaria y reactivar los corredores fluviales. Para esto, se vinculó activamente al sector privado en la gestión y conservación de la infraestructura y en la atención de las regiones apartadas. En efecto, durante el período 2006-2010, con el objetivo de mejorar aún más la competitividad, la integración regional y la prestación de servicios, el Ministerio de Transporte dio continuidad al proceso de consolidación e implementación de esta estrategia, definiendo acciones orientadas a la creación, modernización y ampliación de la infraestructura en transporte terrestre, aéreo y fluvial.

Los lineamientos definidos durante los últimos 8 años de gobierno se orientaron hacia el mantenimiento, mejoramiento y complementación de la infraestructura física para facilitar el comercio, promover la intermodalidad, facilitar la conectividad entre las regiones y los principales corredores de comercio exterior y el posicionamiento de la economía nacional, bajo acciones relacionadas con vinculación de capital privado, aumento en la inversión pública en infraestructura, ajustes de marcos institucionales y la definición de un nuevo marco legal y regulatorio.

Es por ello que, con el fin de ampliar y mejorar el sistema de transporte y aumentar la infraestructura física asociada para el transporte terrestre, entre agosto de 2002 y agosto de 2006 se pavimentaron 2.412,7 km de la red vial nacional, de los cuales 1.564,2 km pertenecen a vías de la red no concesionada a cargo

del Instituto Nacional de Vías (Invías, incluye Plan 2500) y 848,5 km a la red vial concesionada a cargo del Instituto Nacional de Concesiones (Inco). De igual forma, entre agosto de 2006 y mayo de 2010, se han pavimentado 4.826,1 km de la red vial nacional, equivalente a un incremento de 100% frente al periodo anterior, de los cuales 3.476,9 km corresponden a vías de la red no concesionada a cargo del Invías y 1.349,2 km a la red vial concesionada a cargo del Inco (gráfico 4.20).

Del total de kilómetros pavimentados, 2.468 km corresponden al programa de Infraestructura Vial y Desarrollo Regional (Plan 2.500), cuyo objetivo es la pavimentación y/o repavimentación de 3.136 km de carreteras del orden secundario principalmente, y también del orden primario y terciario, en 31 departamentos del país (gráfico 4.21).

De otra parte, y de acuerdo con lo estipulado en el Documento Conpes 3536 de 2008[11], se estructuró el programa Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad (CACC), que busca consolidar una red de transporte articulada y eficiente, con adecuados niveles de servicio

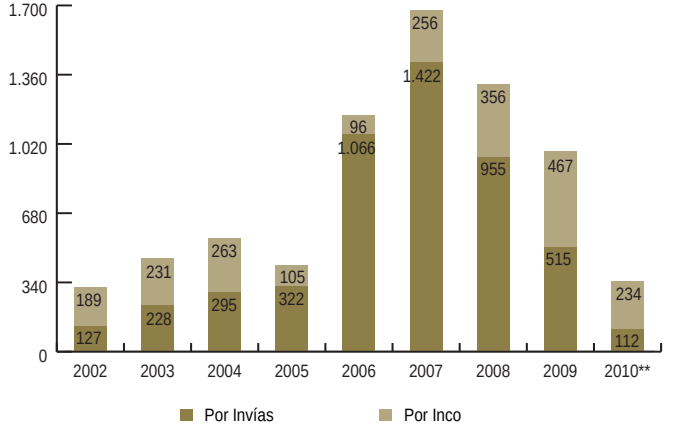
11- Importancia estratégica de la etapa 1 del programa Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad.

Gráfico 4.20

Pavimentación de la Red Carretera*

(Kilómetros)

Entre agosto de 2002 y marzo de 2010, se han pavimentado 7.238,8 km en la red concesionada y no concesionada en el país.



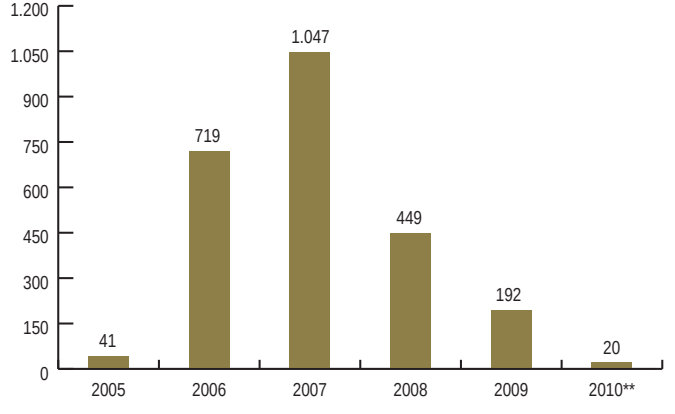
**Incluye los km pavimentados de red vial nacional concesionada y no concesionada, red vial departamental, Plan 2.500 y red vial municipal.*
***Datos con corte a mayo de 2010.*
Fuente: Invías, INCO - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Gráfico 4.21

Kilómetros pavimentados en el marco del Plan 2.500*

(Kilómetros)

Desde el inicio del Plan 2.500 en 2005, se han pavimentado y/o repavimentado 2.468 km, 78,7% del total previsto para la meta.



**Red vial principal, secundaria y terciaria no concesionada.*
***Dato enero-marzo de 2010.*
Fuente: Invías - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

y la suficiente capacidad para facilitar la movilidad de pasajeros y la conexión de los centros de producción con los centros de consumo y con los corredores de comercio exterior, cuyo fin es lograr una mayor competitividad y productividad de las regiones y del país. El horizonte de desarrollo de la fase I del programa es de 4 años a partir de su adjudicación (junio de 2009), con la intervención de 20 corredores (4 en construcción y 16 en mejoramiento) y un alcance de cerca de 1.500 km; de acuerdo con información suministrada por el Invías, a mayo de 2010, se pavimentaron 38 km/carril, lo que equivale a 19 km/calzada (cuadro 4.4).

Cuadro 4.4

Corredores arteriales complementarios de competitividad (Fase 1)

No.	Corredor	Tramo	Longitud estimada de intervención (km)	Inversión (millones de pesos de 2008)
1	Transversal de La Macarena	San Juan de Arama - La Uribe - Colombia - Baraya	122	145.000
2	Transversal Cafetera	Honda - Manizales	26	130.000
3	Corredor del Sur	San Miguel - Santa Ana	109	185.000
4	Marginal de la Selva	San José del Fragua - Florencia - San Vicente del Caguán	146	86.000
5	Corredor del Paletará	Popayán - Paletará - Isnos	66	78.000
6	Transversal del Libertador	La Plata - Valencia - Inzá - Totoró – Popayán	93	138.000
7	Troncal Norte de Nariño	Buesaco - El Empate - La Unión – Higuerones	46	60.000
8	Anillo del Macizo Colombiano	Rosas - La Sierra - La Vega - Santiago - Bolívar - La Lupa	54	100.000
9	Transversal del Carare	Cimitarra - Landázuri - Vélez	46	66.000
10	Transversal de Boyacá	Puerto Boyacá - Dos y Medio - Otanche – Borbur - Pauna - Chiquinquirá	110	135.000
11	Transversal del Cusiana	El Crucero - Toquilla - Aguazul (El Crucero - Aquitania)	54	105.000
12	Transversal del Sisga	El Sisga - Machetá - El Secreto	84	75.000
13	Troncal Central del Norte	La Palmera - Málaga - Presidente	96	150.000
14	Carretera de la Soberanía	La Lejía - Saravena	150	105.000
15	Transversal Medellín - Quibdó	Ciudad Bolívar - La Mansa - Quibdó	99	70.000
16	Troncal del Nordeste	Vegachí - Segovia - Zaragoza	81	81.000
17	Corredor de Las Palmeras	Fuente de Oro - San José del Guaviare	30	57.000
18	Doble Calzada Bucaramanga - Cúcuta *	Bucaramanga - Pamplona	83	350.000
19	Doble Calzada Bogotá - Buenaventura *	Loboguerrero - Cisneros	14	340.000
20	Transversal Central del Pacífico	La Virginia - Las Animas - Nuquí	45	60.000
	Total		1.554	2.516.000

** Los proyectos 18 y 19 hacen parte de los corredores Sistemas de Autopistas en Doble Calzada.*
Fuente: Instituto Nacional de Vías (Invías).

Adicionalmente, y con el fin de mantener niveles de servicio aceptables en las carreteras del país, prolongar la vida útil del pavimento existente, y/o evitar su deterioro prematuro, durante 2006-2010 se realizó mantenimiento periódico[12] a 2.082 km de la red vial principal no concesionada y a 1.308 km de la red principal concesionada. En total para el periodo 2002-2010 se realizó mantenimiento periódico a 6.831,4 km de la red principal no concesionada y a 1.893,1 km de la red concesionada.

A través del programa de Corredores de Mantenimiento Integral, cuyo objetivo es atender la red vial primaria de manera oportuna (en términos de costo beneficio y preservación del patrimonio vial), se contrataron 6 corredores importantes de la red vial nacional en 11 tramos que comprenden 1.987,2 km de carreteras. Entre marzo de 2005 y a marzo de 2010, los corredores calificados en buen estado pasaron de 11% a 65%, lo que significó un incremento de 54 puntos porcentuales en su avance a nivel nacional (gráfico 4.22).

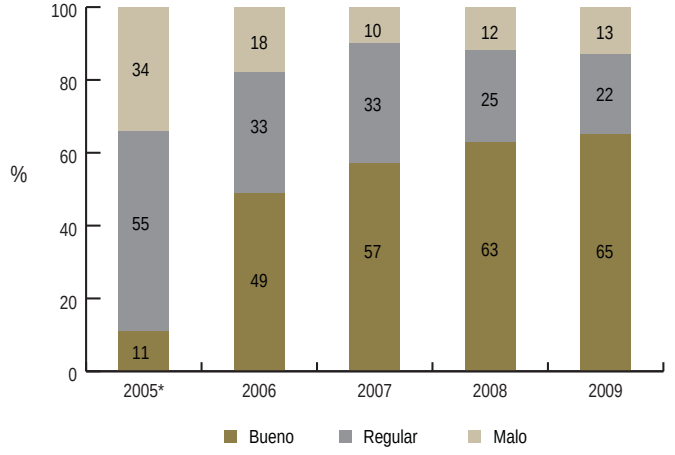
De otro lado, con relación a la construcción de túneles en la red no concesionada, en agosto de 2008 se finalizó la excavación del

Gráfico 4.22

Calificación del estado del pavimento con criterio técnico

(Corredores de mantenimiento integral)

Gracias a las intervenciones realizadas en los Corredores de Mantenimiento Integral, a marzo de 2010 se logró que el 65% se encontrara en buen estado.



**Datos a diciembre de 2009.*
Fuente: Instituto Nacional de Vías (Invías).

túnel piloto del proyecto Túnel Segundo Centenario en el alto de la Línea, con una longitud total de 8,6 km, el cual sirve de guía para el desarrollo del túnel definitivo, permitiendo reducir los tiempos de construcción al tener mayor número de frentes de excavación. En cuanto a las obras anexas, compuestas por 4 puentes con una longitud total de 124 metros (Estrella 54 m, Estrella 16 m, Robles 27 m, Alaska 27 m), terminados en el año 2007, 3 túneles cortos con una longitud total de 1.820 m (Estrella 326.5 m, Robles 882.5 m, Chorros 611 m), terminados entre los años 2008 y 2009 y sectores de vía a cielo abierto con una longitud de 955 m, se culminaron en un 100%. Adicionalmente, en diciembre de 2008 se adjudicó el contrato de la obra del Túnel Segundo Centenario[13], cuya etapa de construcción inició el 1º de julio de 2009, con una duración de 46 meses, proyecto que a mayo de 2010 presenta una longitud de excavación de 458m.

12- Parcheos, obras de arte, drenaje y contención, emergencias.

13- El contrato tiene un plazo de 70 meses e incluye realizar los estudios, diseños, gestión social, predial y ambiental, construcción y operación del proyecto.

En la red concesionada, entre 2003 y mayo de 2010, el Inco contrató 26.237 metros en túneles, entre los cuales se destacan:

- *Túnel de Sumapaz-Guillermo León Valencia con 4.200 m*. Ayudará a mejorar el nivel del servicio en el sector del Boquerón en el sentido Girardot-Bogotá. Desde el 28 de marzo se encuentra en tráfico de prueba y calibración y entrará en servicio definitivo en julio de 2010. Hace parte de la concesión Bosa - Granada - Girardot.

- *Túnel de Daza de 1.735 m*. Es un túnel bidireccional que une a Pasto con su aeropuerto. Este proyecto mejorará el nivel de servicio, disminuiría la accidentalidad y permitiría ahorros en tiempos de viaje a lo largo del corredor actual. Entrará en servicio en julio de 2012. El proyecto se realiza en el marco de la concesión Rumichaca-Pasto-Chachagüí.

- *El Túnel de Gualanday de 1.800 m*. Ayudará a mejorar el nivel de servicio del tramo Gualanday-Buenos Aires y será complementado con la construcción de un viaducto de 700 m para facilitar el par vial en sentido Bogotá-Ibagué y el suroccidente del país. El túnel se contrató en el marco de la concesión Girardot-Ibagué-Cajamarca y entrará en servicio en diciembre de 2013.

- Adicionalmente, se contrataron 19 túneles que comprenden 14.500 metros dentro de la concesión doble calzada Bogotá-Villavicencio.

Finalmente, en materia de transporte terrestre, y dando continuidad al Plan de Desarrollo 2002-2006, el Gobierno nacional impulsó el desarrollo de la infraestructura de transporte a través de la participación del sector privado. A mayo de 2010 se han adjudicado 11 concesiones nacionales de carreteras a cargo del Inco, que comprenden 2.719,5 kilómetros origen-destino de la red primaria nacional. En la cuadro 4.5 se refieren las concesiones viales adjudicadas en el período 2002-2010.

Complementario a lo anterior, en el período comprendido entre agosto 2002 y diciembre de 2009 se construyeron y se habilitaron 857,3 km de dobles calzadas en la red vial concesionada. Con lo ejecutado a la fecha, la construcción de dobles calzadas se ha incrementado dieciséis veces, con respecto a lo existente antes de 2002. En 2008 el Gobierno nacional mediante el Documento Conpes 3535 de 2008 comenzó el proceso de inclusión de nuevas obras físicas de importancia regional y nacional, dentro del alcance de 21 concesiones viales, con el fin primordial de continuar con el fortalecimiento de la ejecución, construcción, operación y mantenimiento de los principales corredores viales nacionales.

De otro lado, en cuanto al transporte férreo, uno de los mayores logros es la reestructuración de los contratos de concesión férrea más importantes del país:

Cuadro 4.5

Concesiones viales adjudicadas

2002-2010

No	Proyecto	Long. origen-destino	km construidos 2002-2009	Fecha inicio de contrato	Fecha **finalización** de contrato	Inversión pública ejecutada 2002-2009*	Inversión privada ejecutada 2002-2009*
1	Bosa-Granada-Girardot	134,40	72,91	jul-04	jul-34	$ 273.478.961.496	$ 644.724.194.407
2	Pereira-La Victoria	54,40	32,13	ago-04	sep-20	$ 19.924.294.129	$ 149.980.747.388
3	Rumichaca-Pasto-Chachagüí	119,00	0,44	dic-06	dic-20	$ 54.430.000.000	$ 70.028.373.656
4	Zona metropolitana de Bucaramanga	59,30	6,64	dic-06	dic-26	$ 71.256.491.515	$ 29.886.871.981
5	Córdoba-Sucre	134,10	16,53	mar-07	mar-26	$ 82.004.453.868	$ 62.233.505.007
6	Área metropolitana de Cúcuta	75,50	3,90	sep-07	sep-26	$ 97.160.564.422	$ 32.806.228.166
7	Girardot-Ibagué-Cajamarca	94,50	22,60	ago-07	ago-26	0,00	$ 200.064.469.413
8	Ruta Caribe	191,00	14,20	ago-07	ago-28	$ 169.320.462.986	$ 41.063.200.143
9	Ruta del Sol 1	78,30	N/A	ene-10	ene-17	N/A	N/A
10	Ruta del Sol 2	528,00	N/A	ene-10	ene-30	N/A	N/A
11	Autopista de La Montaña	1251,00	N/A	ene-10	ene-41	N/A	N/A

Fuente: Instituto Nacional de Concesiones (Inco).

- Con el concesionario Fenoco (Otrosí N° 12), la ejecución del Tren Carbonero del Caribe. Se hizo la renegociación de los ingresos de la nación por contraprestación ferroviaria, al pasar de ingresos anuales de $6.000 millones a $90.000 millones, de acuerdo al movimiento de carga de carbón en el corredor.

- Renegociación del contrato con Tren de Occidente S.A. Se realizó la cesión a un nuevo operador (Ferrocarril del Oeste S.A.), quien se encargará de prestar el servicio de carga ferroviaria en la Red Férrea del Pacífico.

Además, se consolidó el transporte de carbón en el sector Chiriguaná-Santa Marta, con una longitud total de 245 km, de los cuales se están construyendo 192 km en doble línea férrea con una inversión por parte del concesionario estimada en US$300 millones. A la fecha se han construido 112 km de segunda línea, con lo cual se amplió la capacidad de transporte de la vía férrea, al pasar de 12,6 millones de toneladas en 2002 a 36,3 millones de toneladas como meta en el 2010, lo que incrementó la participación de las utilidades de la nación en $68.575 millones, al pasar de $4.853 millones a $73.428 millones entre el mismo período. En general,

para los corredores férreos existentes, el movimiento de carga nacional (incluyendo carbón) pasó de 31 millones de toneladas en 2002 a 61 millones de toneladas en 2009. Así mismo, se rehabilitaron 524 kilómetros del corredor comprendido entre La Dorada-Chiriguaná, los cuales se encuentran listos para ser operados.

Adicionalmente, el Documento Conpes 3655 de 2010 declaró de importancia estratégica para el país la "Interventoría de la Red Férrea del Pacífico" y modificó el Documento Conpes 3581 de 2009, en lo concerniente al perfil de aportes para la interventoría de la Red Férrea del Atlántico.

Por otra parte, con el fin de mejorar el transporte fluvial a nivel nacional, el Gobierno nacional se trazó como meta la recuperación de la navegabilidad de los principales corredores. Por lo cual, entre agosto de 2006 y mayo de 2010 se terminaron 82 obras fluviales, alcanzando un total de 122 obras en el período 2002-2009 (cuadro 4.6).

Entre los trabajos realizados más importantes se encuentran: la construcción del muelle en Puerto Galán en Barrancabermeja, adecuación de infraestructura en Puerto Wilches, construcción de obras de protección en el municipio de Guapi en el Cauca, obras en la región de La Mojana, obras adicionales a la vía de acceso al muelle de Capulco en el Cesar, el mejoramiento de las condiciones del muelle flotante Victoria Regia, obras de adecuación para el muelle de Leticia-Río Amazonas, obras de protección Río Guaviare-municipio de San José del Guaviare, obras de protección en Timbiquí, obras de encauzamiento y banqueta en el río Meta y la construcción del muelle en Puerto Carreño (gráfico 4.23).

Cuadro 4.6

Obras fluviales por regiones ejecutadas por Invías

Región	Período 2002-2006	Período 2006-2010	Período 2002-2010
Amazonía	4	8	12
Centro Oriente	8	2	10
Costa Atlántica	3	13	16
Orinoquía	11	12	23
Occidente	12	25	37
Nacional	2	22	24

Fuente: Instituto Nacional de Vías (Invías).

El río Magdalena es la hidrovía más importante del país, para lo cual entre 2002 y marzo de 2010, con el fin que este sea navegable los 365 días del año, Cormagdalena adelantó las siguientes actividades:

- La consecución de $197.503 millones[14] para la realización de la primera fase de las obras del sistema ambiental y de navegación del Canal del Dique y que fueron declaradas de importancia

14- Todas las cifras en pesos de 2009.

estratégica a través del Documento Conpes 3594 de 2009 y se contrataron en diciembre del mismo año.

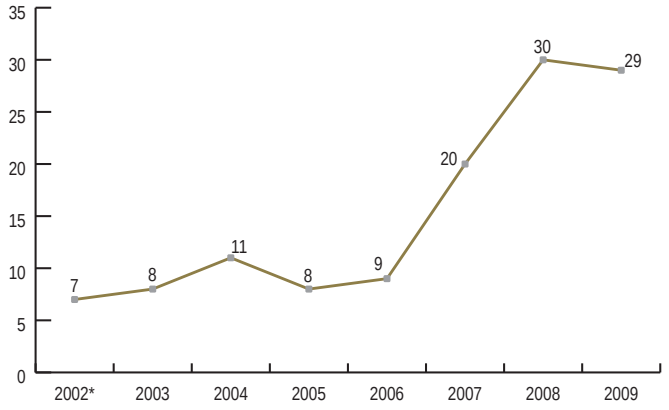
- En control de inundaciones, se realizaron inversiones por $237.094 millones, construyendo 540 km de diques de control de inundaciones en tierra, 36 km de muros de control de inundaciones en concreto y 20 km de protección de orillas.
- Se logró mantener el canal navegable del río Magdalena los 365 días del año, con una inversión aproximada de $35.850 millones realizada en dragados, lo cual permitió el transporte de 2,5 millones de toneladas de carga promedio anual entre 2004-2009, principalmente de hidrocarburos y transporte de carbón.
- Se construyeron a lo largo del río Magdalena 18 malecones y 21 muelles flotantes que mejoran las condiciones de accesibilidad, con una inversión de $18.862 millones.
- Con respecto a la adecuación de instalaciones portuarias, se realizaron obras por $11.120 millones en diferentes puertos nacionales como La Dorada, Puerto Salgar, Puerto Berrío, Barrancabermeja, Capulco, El Banco y Magangué, lo cual permitió el aumento del número de concesiones administradas por la Corporación: 25 concesiones marítimas y 8 concesiones fluviales.
- Se invirtieron $7.194 millones en reforestación, implementación del plan de manejo y conservación del macizo colombiano.

Gráfico 4.23

Obras fluviales ejecutadas por Invías

(Corredores de mantenimiento integral)

El total de obras fluviales ejecutadas entre agosto de 2006 y mayo de 2010 superó en más de 100% las ejecutadas entre 2002-2006.



**Dato enero-agosto.*
Fuente: Invías - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

De otro lado, en lo referente al transporte marítimo, en 2009 los puertos colombianos movilizaron un total de 120 millones de toneladas, lo que significó un incremento de 72,8% frente a 2002. Específicamente, en infraestructura portuaria, se desarrollaron las siguientes obras para su desarrollo y mejoramiento: dragado de profundización del canal de acceso al Puerto de Buenaventura a 14,5 metros; profundización del canal de acceso al Puerto de Barranquilla, cuyo objetivo es garantizar un canal de 12 metros de profundidad; mantenimiento

y reconstrucción de tajamares[15] de Bocas de Ceniza en Barranquilla; construcción de dique de cierre en el sector de Bocas de Ceniza (lo que arrojó buenos resultados por cuanto ya se obtuvieron profundidades de más de 12 metros).

Entre agosto de 2006 y mayo de 2010 se contrataron 5 obras de dragado de profundización y/o mantenimiento a los puertos públicos del país. A marzo de 2010 se encuentran finalizadas y puestas en funcionamiento 3 obras: dragado de mantenimiento y rectificación de la curva de la barra del canal de acceso al puerto de Tumaco, actualización de estudios y ampliación del canal del puerto de Cartagena y se profundizó el canal de acceso al Puerto de Barranquilla. Están pendientes los refuerzos de protección de los fuertes de San José y San Fernando en la zona de afluencia del canal de acceso al puerto de Cartagena, las cuales estarán en funcionamiento en lo que resta del 2010.

15- Un tajamar es la parte que se adiciona a los pilares de los puentes, curvo o angular, que permite cortar el agua de la corriente y repartirla con igualdad por ambos lados de aquellas, reduciendo la fuerza que los puentes ofrecen al agua.

De otra parte, en cumplimiento de las políticas el Gobierno nacional en materia de competitividad en infraestructura portuaria y en el mejoramiento de la capacidad, a través del Inco se aseguró la expansión portuaria inmediata mediante acuerdo de reestructuración de las concesiones suscritas con inversionistas privados, lo que llevó a que las inversiones privadas fueran de alrededor de US$1.900 millones a partir de 2008, los cuales se discriminan a continuación:

Cuadro 4.7

Inversión privada sociedades portuarias

Sociedad	Monto de inversión en US$
Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A.	127.355.452
Sociedad Terminal de Contenedores de Buenaventura S.A. (TCBUEN)	34.943.229
Sociedad Puerto Industrial Aguadulce S.A.	180.064.637
Sociedad Terminal de Contenedores de Cartagena S.A. (CONTECAR)	156.608.998
Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura	449.696.302
Puerto Nuevo	935.000.000
Total	1.883.668.618

Fuente: Instituto Nacional de Concesiones (Inco).

Adicionalmente, el Inco gestionó la suscripción de los contratos de concesión portuaria que se relacionan a continuación:

Cuadro 4.8

Concesiones portuarias adjudicadas

No.	Concesiones adjudicadas	Fecha de adjudicación	Departamento
1	Sociedad Portuaria de la Zona Atlántica-Cartagena	2003	Bolívar
2	Sociedad Portuaria de Mamonal-Cartagena	2004	Bolívar
3	Sociedad Portuaria del Dique-Cartagena	2004	Bolívar
4	Sociedad Portuaria Palermo S.A.-Coveñas	2005	Sucre
5	Sociedad Portuaria Grupo Portuario S.A.-Buenaventura	2005	Valle del Cauca
6	Sociedad Portuaria Colterminales S.A.-Cartagena	2005	Bolívar
7	Transportes Marítima San Andrés y Providencia-Cartagena	2006	Bolívar
8	Bavaria-Cartagena	2007	Bolívar
9	Olefinas y Derivados-Cartagena	2007	Bolívar
10	Ecopetrol-Coveñas	2007	Sucre
11	Texas Arenal-San Andrés Islas	2007	San Andrés Islas
12	Complejo Portuario Industrial de Buenaventura	2007	Valle del Cauca
13	Puerto Industrial Aguadulce-Buenaventura	2007	Valle del Cauca
14	Lotes A1 y A2-Buenaventura	2008	Valle del Cauca
15	Punta de las Vacas-Turbo	2008	Antioquia
16	Contecar-Cartagena	2008	Bolívar
17	Pensoport-Guajira	2009	Guajira
18	Puerto de Hidrocarburo S.A.	2009	Bolívar
19	Argos S.A.	2010	Bolívar
20	Sociedad Portuaria de Cartagena – Muelle Nueve	2010	Bolívar

Fuente: Instituto Nacional de Concesiones (Inco).

Por otro lado, en materia de transporte aéreo, en términos de carga y pasajeros y de su red de comunicación, navegación y vigilancia, el Gobierno nacional se propuso la implementación de programas de mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, el perfeccionamiento y mantenimiento de la seguridad aeronáutica y aeroportuaria, el mejoramiento de los servicios de extinción de incendios búsqueda y rescate.

En seguridad aeronáutica, se invirtieron $305.924 millones entre el período 2002-2009, representados especialmente en la adquisición y mantenimiento de equipos y sistemas de radares, radioayudas, comunicaciones, sistemas de energía, meteorología, sistemas aeroportuarios e infraestructura aeronáutica complementaria.

A 2010 se propuso como meta alcanzar el 85% de cobertura de radar de nivel inferior y el 100% de nivel superior[16]. Mientras que en 2005 era de tan sólo 74% de nivel inferior y de 95% de nivel superior, en 2009 se logró cobertura del 98% de nivel superior y de 90% de nivel inferior. En comunicaciones, se incrementó en 80% los sistemas de microondas en los aeropuertos del país.

16- *Por encima de los 24.500 pies.*

Cuadro 4.9

Toneladas de carga transportada por zona portuaria 2002-2009

Zona portuaria	2002	2009	Incremento
Atlántico			
La Guajira	11.041.327	29.824.851	170%
Santa Marta y Ciénaga	28.175.202	34.917.934	24%
Barranquilla	4.449.932	5.284.558	19%
Cartagena	11.889.753	19.151.374	61%
Golfo de Morrosquillo	7.288.118	19.208.514	164%
Insular			
San Andrés Isla	14.446	66.188	358%
Pacífico			
Buenaventura	6.800.000	11.333.547	67%
Tumaco	321.362	1.156.017	260%
Total	69.980.140	120.942.985	72,82%

Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte y Concesionarios.

De otro lado, con relación a seguridad aeroportuaria, a 2010 se propuso el fortalecimiento de estos sistemas, incorporando diferentes tecnologías, servicios de vigilancia privada y servicios de sanidad aeroportuaria. Durante el período 2002-2009 se invirtieron $237.960 millones, que se invirtieron especialmente en la adquisición y mantenimiento de tecnología en sistemas, como escáner (45 máquinas de RX), 21 circuitos cerrados de televisión, identificación y sensorización de 18 mallas de cerramiento, servicios de vigilancia y servicios de sanidad aeroportuaria. Con estas inversiones y las gestiones realizadas se fortalecieron los sistemas de seguridad aeroportuaria y se generaron con estos servicios 1.539 empleos permanentes.

Así mismo, se incrementó en 136% la cobertura de los servicios de vigilancia en los aeropuertos y estaciones de radio ayudas de la red aeroportuaria a cargo de la Aerocivil:

pasó de 55 aeropuertos con este servicio en 2002 a 130 en 2009. De la misma manera, se logró una cobertura del 100% del servicio de sanidad en los aeropuertos categoría I (internacionales) y categoría II (aeropuertos entre 12 y 16 horas de operación).

En mejoramiento de los servicios de extinción de incendios, búsqueda y rescate, de los 42 aeropuertos de propiedad de la nación con operación comercial, 10 presentaron aumento de categoría, así: Rionegro (categoría 7 a 8), Bucaramanga (categoría 6 a 7), San Andrés (categoría 5 a 7), Armenia (categoría 5 a 7), Corozal (categoría 1 a 5), Puerto Carreño (categoría 1 a 5), Yopal (categoría 6 a 7) y Neiva (categoría 5 a 7). Además en los aeropuertos de Cali y Cartagena, se mejoró el rendimiento en la capacidad extintora. Con la adquisición de equipos de mayor capacidad estos aeropuertos cambiaron de categoría, toda vez que se mejoró la prestación del servicio.

Así mismo, durante el período 2002-2009 se invirtieron $58.928 millones representados principalmente en la adquisición de máquinas de incendios para los aeropuertos de Arauca, Villavicencio y Armenia, equipos de rescate SEI-SAR, equipos y elementos de protección personal, equipos de comunicaciones, vehículos de rescate y mantenimiento, máquinas de bomberos, adquisición de combustibles para vehículos de rescate y máquinas de bomberos, entre los más representativos.

En materia de mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria, se invirtieron $374.871 millones y se cumplió con la meta de mejorar 19 aeropuertos para los cuales, entre 2002-2009, se terminaron obras en ampliación, mejoramiento y mantenimiento de pistas, plataformas, terminales, cuarteles de bomberos, torres de control, zonas de seguridad, infraestructura ambiental y complementaria, específicamente en los aeropuertos de: Flandes, Armenia, Neiva, Cúcuta, Leticia, Puerto Asís, Puerto Carreño, Arauca, Valledupar, Florencia, Tolú, Montería, Rionegro, Pasto, Guaymaral, Nuquí, Mitú, Villavicencio y Carepa.

Gracias a estos resultados, se presentó un incremento en el tráfico de pasajeros nacionales transportados en los servicios regulares y no regulares que crecieron 32% en el 2009 con respecto a 2002. Así mismo, para el caso de los pasajeros internacionales, en 2009 se presentó un incremento del 93% con respecto a 2002 (cuadro 4.10).

Cuadro 4.10

Flujo de pasajeros movilizados en transporte aéreo 2002-2009

Pasajeros		
Año	Internacionales	Nacionales
2001	3.060.227	7.853.976
2002	2.906.141	8.109.936
2003	2.993.138	7.796.954
2004	3.396.494	7.961.018
2005	3.998.100	8.093.730
2006	4.558.006	8.737.027
2007	5.137.250	9.234.480
2008	5.416.056	9.601.033
2009	5.615.709	10.678.216

Fuente: Aerocivil.

De otro lado, en lo referente a carga aérea transportada, durante 2009 se registró una caída de 10%, en términos del total de t/km de carga nacional (FTK) efectuadas, en comparación con 2002, la desaceleración del crecimiento económico interno generó una reducción del consumo y una caída en los precios, obligando a los empresarios a reducir los costos de producción y a transportar las materias primas por modos de transporte más económicos que el aéreo. Por el contrario, para el 2009 se registró un incremento de 20% en términos del total de t/km de carga internacional (FTK) efectuadas, en comparación con 2002, pese al deterioro de la economía mundial, en especial de Estados Unidos, principal destino de la mayor parte del producto de exportación por vía aérea, las flores (cuadro 4.11).

Cuadro 4.11

Flujo de carga movilizada en transporte aéreo 2002-2009

Carga (toneladas)		
Año	Internacional	Nacional
2001	374.906	119.928
2002	400.676	136.503
2003	458.510	150.225
2004	533.695	147.143
2005	568.904	156.018
2006	582.292	162.158
2007	565.498	163.464
2008	541.800	147.247
2009	481.129	123.065

Fuente: Aerocivil.

Finalmente, en materia de concesiones aeroportuarias y con el fin de vincular capital privado a la operación y mantenimiento de la infraestructura, se adjudicaron las siguientes concesiones: Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá, Aeropuertos de San Andrés y Providencia y la Concesión Centro Oriente (Olaya Herrera de Medellín, José María Córdova de Rionegro, el Caraño de Quibdó, Los Garzones de Montería, Antonio Roldán Betancourt de Carepa y Las Brujas de Corozal) (cuadro 4.12).

De otro lado, con relación al segundo eje temático, Implementación de una política que garantice el abastecimiento energético, el Gobierno nacional definió acciones puntuales para los subsectores hidrocarburos, energía eléctrica y minería, consciente de la importancia que tiene la consolidación de una política energética de largo plazo, sustentada en los principios de fortalecimiento de la seguridad energética del país (confiabilidad operativa del sistema a corto plazo y oferta adecuada a largo plazo), promoción

Cuadro 4.12

Obras principales en las concesiones aeroportuarias

Aeropuertos	Obras
Aeropuerto El Dorado (concesión a 20 años, inversión aproximada 650 millones de dólares de inversión)	Nuevo terminal de carga y aéreas de transferencia y consolidación de cargas. Estaciones de servicio de extinción de incendios y servicio de ayuda y rescate. Áreas mejoradas terminal de pasajeros. Nuevo edificio administrativo de la Aerocivil.
Gustavo Rojas Pinilla de San Andrés y El Embrujo de Providencia (concesión a 20 años)	Adecuación y reformas del edificio terminal de pasajeros existente, nuevo edificio Terminal Internacional de pasajeros, rehabilitación y adecuación de pista de aterrizaje.
Centro Oriente-Olaya Herrera (15 a 20 años)	Remodelación terminal Cat B, construcción terminal Ejecutivo 1.000 m^2, construcción terminal de Carga (48% de avance).
Centro Oriente-José María Córdova de Rionegro (15 a 20 años)	Remodelación Terminal 23.150 m^2 Cat B, ampliación muelle Nacional 4.100 m^2, nuevo terminal de Carga 400 m^2 (33% de avance).
Centro Oriente-El Caraño de Quibdó (15 a 20 años)	Nuevo edificio Terminal 2.000 m^2, nuevo terminal de carga 400 m^2, Terminal provisional de pasajeros concluido, vía de acceso y nuevo terminal de pasajeros.
Centro Oriente-Los Garzones de Montería (15 a 20 años)	Ampliación sala de abordaje 300 m^2, Terminal de carga 1.000 m^2, concluido terminal provisional e iniciadas demoliciones.
Centro Oriente-Antonio Roldán Betancourt de Carepa (15 a 20 años)	Nuevo edificio terminal 2.000 m^2, nuevo terminal de carga 400 m^2. Su intervención está prevista para el 2010.
Centro Oriente-Las Brujas de Corozal (15 a 20 años)	Remodelación del edificio 300 m^2, terminal de carga 400 m^2.

Fuente: Aerocivil.

del uso eficiente de la canasta energética (sustitución eficiente en la producción y el consumo de energéticos) y consolidación de la integración regional (armonización de los marcos regulatorios y la promoción de la interconexión con países vecinos).

Por ello, en cuanto al subsector hidrocarburos, en 2003 se dio un importante ajuste institucional, el cual era necesario ante una realidad que llevaba a pronosticar que Colombia sería autosuficiente hasta el año 2009. Por lo anterior, se planificó la reestructuración del sector orientada a hacer de Ecopetrol S.A. una empresa más competitiva, separando los roles de empresa petrolera y la de administrador y regulador de los recursos hidrocarburíferos. En ese orden de ideas, se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) con el fin de que asumiera la función de administrador integral de los recursos.

Uno de los pilares del ajuste institucional institucional y normativo fue el desarrollo de un nuevo esquema contractual, en el cual se cambió la interacción entre los inversionistas y el Estado, buscando hacer al país más atractivo para los inversionistas y garantizando la transparencia y eficiencia en la asignación de áreas, basado en un sistema de regalías variables, impuestos y derechos económicos, con el cual se reemplazó el contrato de asociación[17].

Adicionalmente, se implementó el contrato de evaluación técnica (TEA) mediante el cual se asignan grandes áreas con el fin de obtener mayor información sobre geología y geofísica, y así contemplar la posibilidad de una acumulación de hidrocarburos. Del mismo modo se le da la oportunidad al contratista de tener la primera opción de firmar un contrato de producción y exploración sobre dicha área. Entre 2002 y 2010 se firmaron 341 contratos de exploración y explotación petrolera. De estos, 310 fueron firmados entre 2004 y 2010, bajo el esquema contractual definido en 2003, de los cuales 230 eran contratos de exploración y producción (E&P) y los 80 restantes eran contratos de evaluación técnica (TEA).

Por otra parte, en agosto de 2007 se llevó a cabo el proceso de capitalización del 10% de las acciones de Ecopetrol S.A., a través del cual se logró que 486 mil colombianos se convirtieran en socios de la petrolera, superando las expectativas de vincular a 250 mil personas. Dedicada exclusivamente a su función de empresa petrolera y habiéndose convertido en una empresa de economía mixta, la empresa participa de igual manera que con el resto de empresas privadas nacionales y multinacionales, en el proceso de adjudicación de bloques por medio de los contratos E&P y TEA (cuadro 4.13).

Cuadro 4.13

Contratos de exploración y explotación petrolera

Firmados

Año	E&P	TEA	Total
2004	21	7	28
2005	31	28	59
2006	32	12	44
2007	44	10	54
2008	43	16	59
2009	58	6	64
2010	1	1	2
Total	230	80	310
Vigentes	194	20	214

Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

17- En este modelo, no hay asociación entre el Estado y el inversionista, de modo que el primero no interfiera en las decisiones (sólo supervisa el cumplimiento de compromisos) y el segundo asuma el riesgo a cambio de la totalidad de los derechos de producción, después de regalías. También se establece la asignación de áreas de manera directa, sin previo tratamiento exploratorio por parte de Ecopetrol.

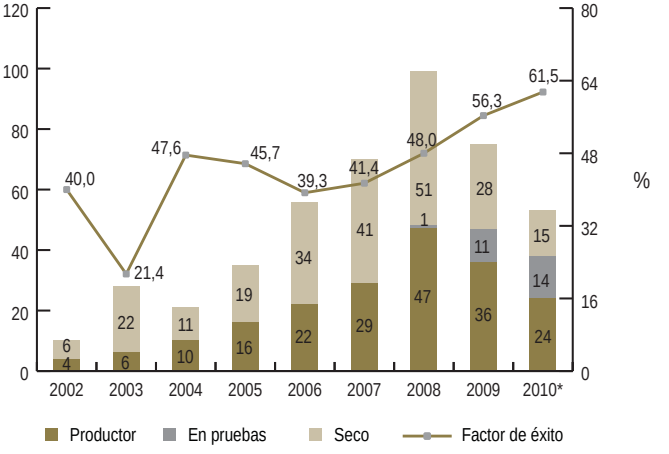
Así mismo, en relación con la actividad exploratoria, entre agosto de 2002 y mayo de 2010 se perforaron 447 nuevos pozos A-3. Además, del claro incremento en el número de pozos perforados anualmente es importante resaltar el aumento en el factor de éxito de los pozos perforados que pasó de 40% en 2002 a 56,3% en 2009 y alcanzó un nivel de 61,5% a mayo de 2010 (gráfico 4.24).

Simultáneamente, en términos de actividad exploratoria, el Gobierno avanzó en la exploración sísmica[19], de tal forma que entre 2002 y 2010 se incorporaron 110.985 km de sísmica equivalente de 2 dimensiones. Las actividades exploratorias se intensificaron entre 2002 y 2010, permitiendo que la exploración sísmica adquirida durante los primeros tres meses de 2010 superara en casi 6 veces los resultados obtenidos durante el año 2002 completo (gráfico 4.25).

Gráfico 4.24

Nuevos pozos exploratorios perforados A-3

El factor de éxito de la perforación de pozos exploratorios alcanzó su máximo nivel (62%) en mayo de 2010, cuando alcanzó el resultado más alto de los últimos 11 años[18].

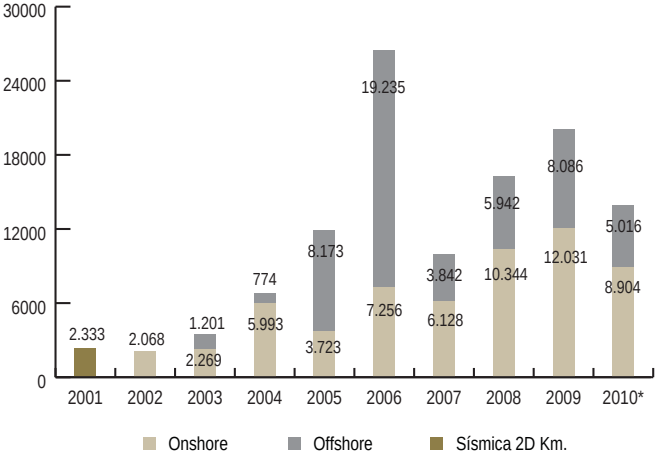


** Dato enero-mayo 2010*
Fuente: Min. Minas

Gráfico 4.25

Kilómetros de sísmica 2D

La exploración sísmica contribuye a la identificación de posibles acumulaciones de hidrocarburos en el subsuelo.



** Dato enero-mayo 2010*
Fuente: Min. Minas

18- De acuerdo con los datos de la ANH para el período 2000-2010.

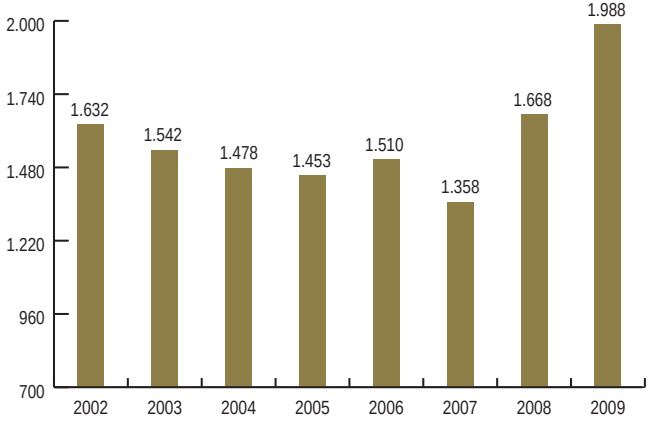
19- La sísmica es una de las etapas más importantes en la fase de exploración que consiste en crear temblores artificiales mediante explosiones subterráneas, con el fin de generar ondas sísmicas que penetran las distintas capas subterráneas y regresan a la superficie donde son captadas en equipos especiales que hacen un registro gráfico del interior de la tierra.

Por su parte, la producción de petróleo alcanzó, en abril de 2010, los 761 mil barriles promedio por día, es decir se registró un incremento de 31,7% frente al promedio registrado en 2002. Vale la pena mencionar que a partir de 2007 la producción de crudo ha registrado un incremento sostenido. Los logros obtenidos en materia de adjudicación de contratos de exploración y explotación, junto con la profundización de la actividad exploratoria, han llevado a que las reservas probadas de petróleo del país se incrementen por tercer año consecutivo, alcanzando los 1.988 millones de barriles (Mbbl) a diciembre de 2010 (gráfica 4.26). Este resultado no solo es superior al registrado el año inmediatamente anterior, sino que implicó un incremento de 21,8% frente a 2002.

De la misma manera, las reservas de gas se han incrementado durante los últimos 8 años. Es así como el 2002 terminó con un total de reservas de 7.187 millones de pies cúbicos (GPC); en contraste, diciembre de 2009 terminó con un total de reservas de 8.460 GPC, de las cuales 4.737 están probadas. Esto gracias a la promoción de actividades de exploración y explotación, que han permitido agregar nuevas reservas. En cuanto a capacidad de producción, para 2002 se contaba con

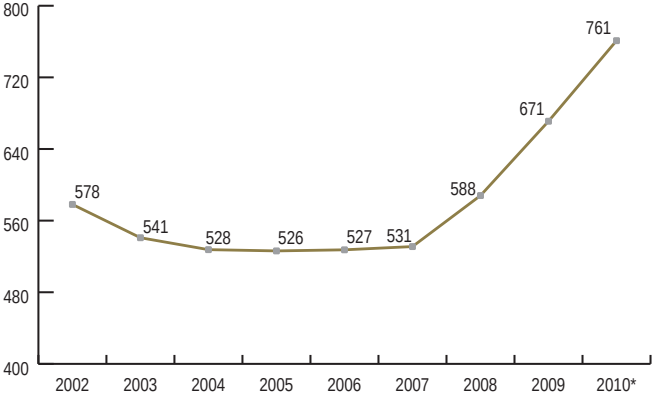
Gráfico 4.26

Reservas probadas de petróleo
(millones de barriles)



Fuente: Ministerio de Minas y Energía - ANH.

Producción de crudo en el país
(miles de barriles diarios promedio)



** Promedio diario entre enero y abril.*
Fuente: Ministerio de Minas y Energía - Ecopetrol.

un total de 605,6 millones de pies cúbicos por día, que, comparados con los 1.122 millones de pies cúbicos por día a abril de 2010, representan un incremento del 85,3% (gráfico 4.27).

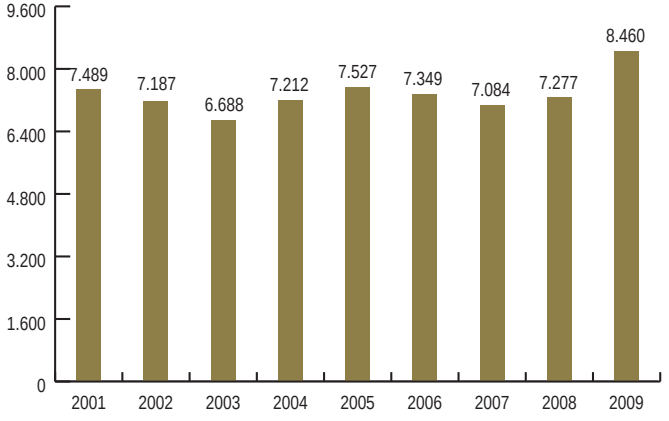
Como consecuencia de las acciones que se adelantaron en materia institucional, la intensificación de la actividad de exploración y explotación, así como el impecable trabajo realizado por la ANH en la asignación de nuevos contratos, se alejó el horizonte de la importación de petróleo para uso doméstico más allá del año 2020, el cual al iniciar el gobierno estaba en 2009.

De otra parte, la producción y masificación del uso de los biocombustibles tiene varios objetivos y se fundamenta en la necesidad de garantizar el abastecimiento energético de los países y disminuir su dependencia de los combustibles fósiles. Lo anterior se suma a los beneficios sociales, ambientales y económicos que se pueden obtener con la generación de empleos permanentes, el fortalecimiento del sector agrícola y de las economías regionales, el desarrollo agroindustrial, el mejoramiento de la calidad del aire y la sustitución de cultivos ilícitos, entre otros.

Gráfico 4.27

Reservas de gas natural

Las reservas de gas se incrementaron en 17,7% en 2009 con respecto a 2002.



Fuente: ANH

Habiendo reconocido las ventajas que trae consigo el desarrollo del mercado de biocombustibles, en marzo de 2008 se aprobó el Documento Conpes 3510, en el cual se definió la política orientada a promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia, con el fin de aprovechar las oportunidades de desarrollo económico y social que ofrece este mercado.

En esta materia el Gobierno ha buscado la consolidación del sector biocombustibles, y en este proceso se han obtenido resultados en materia de consumo y producción de etanol y biodiesel. A finales de 2009 se tenían 23 departamentos con mezcla del 10% de alcohol, pero algunos inconvenientes hicieron que se redujeran a 18 departamentos. Los problemas obedecieron al crecimiento de la demanda de gasolina y a la reducción en la oferta de alcohol, por efecto de la coyuntura de precios internacionales del azúcar y los problemas de invierno, que afectaron la disponibilidad de materias primas para la producción de alcohol.

Ahora bien, con el fin de poder atender dicha coyuntura y en el corto plazo tener mezcla de alcohol en todo el país, a partir del 1º de enero del presente año, se redujo la mezcla al 8% a nivel nacional y en el mes de febrero se restableció la mezcla en dicho porcentaje en los departamentos de Huila, Tolima, Caquetá y Putumayo, de modo que hoy tenemos nuevamente 26 departamentos con una mezcla de un 8% de alcohol. A partir del 1º de abril del año 2010, se iniciaría con igual porcentaje de mezcla en toda la costa atlántica.

La meta para el año 2012 es que toda la producción nacional tenga una mezcla de E10 y para el año 2014 se espera tener una libertad de mezclas (E23). Actualmente se encuentran en funcionamiento seis plantas de etanol (cuadro 4.14).

El 100% del país a la fecha utiliza una mezcla de B5. Desde mayo de 2010, Antioquia utiliza una mezcla de B8, el Occidente del país se está utilizando mezcla de B7, la Costa Atlántica, Santanderes y sur del país (Huila, Tolima, Putumayo y Caquetá) está utilizando mezcla de B8. En junio de 2010 el resto del país comenzó a utilizar una mezcla de B7 y para septiembre de 2010 utilizará una mezcla del B10. En la actualidad hay en operación en el país 7 plantas productoras de biodiesel, con una capacidad de producción

Cuadro 4.14

Plantas de producción de etanol en funcionamiento

Región	Inversionista	Capacidad (litros/día)	Absorción Azúcar crudo (toneladas/año)	Área sembrada (hectáreas)	Empleos directos
Miranda /Cauca	Incauca	300.000	97.690	10.681	1.941
Palmira /Valle	Ingenio providencia	300.000	65.126	6.986	1.294
Palmira /Valle	Manuelita	250.000	81.408	8.984	1.617
Candelaria /Valle	Mayagüez	150.000	48.845	5.290	970
La Virginia /Risaralda	Ingenio Risaralda	100.000	32.563	3.493	647
Canta Claro / Puerto López	GPC	25.000	33.000	1.200	480
Total producción		1.125.000	358.632	36.634	6.949

Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

de 516.000 toneladas por año y un total de 114.999 hectáreas sembradas (cuadro 4.15).

En esta misma línea, se expidieron múltiples normas en materia de biocombustibles, con el fin de regular aspectos relacionados con: i) Transporte, acopio y distribución de alcohol carburante; ii) Calidad y mezclas, donde se destacan las Resoluciones 447 de 2003 y 1289 de 2005 expedidas por los Ministerios de Minas y Energía y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante las cuales se establecen estándares y características fisicoquímicas que deben tener los alcoholes carburantes y los combustibles oxigenados. También se destaca el Decreto 2629 de 2007 que ordena el aumento de la concentración de biodiesel a 10% (B10) a partir de enero de 2010, y a 20% (B20) a partir de 2012 para nuevos vehículos y resoluciones específicas en las cuales se reglamenta la cantidad de mezcla a distribuir en cada una de las regiones mencionadas anteriormente; iii) Motores: los Decretos 2629 de 2007 y 1135 de 2009 establecen que los motores de los vehículos que se produzcan, importen, distribuyan y comercialicen en Colombia deberán ser flex-fuel como mínimo al 20% (E-20), y establecen los plazos para el cumplimiento de este requerimiento; iv) Incentivos tributarios, contenidos en Ley 788 de 2002, en la Ley 939 de 2004 y su Decreto reglamentario 3492 de 2007 entre los cuales se incluyen exención de IVA, impuesto global y sobretasa; e v) Incentivos

Cuadro 4.15

Plantas de producción de biodiesel en funcionamiento

Región	Empresa	Capacidad (toneladas/año)	Área sembrada	Inversión (US$MM)	Empleos directos	Empleos Indirectos	Fecha de entrada en operación
Norte Codazzi	Oleoflores	50.000	11.111	11	1.587	3.174	Ene-08
Norte Santa Marta	Odin Energy	36.000	8.000	12	1.142	2.284	Jun-08
Norte Santa Marta	Biocombustibles Sostenibles del Caribe	100.000	22.222	17	3.174	6.348	Mar-09
Oriental Facatativá	Bio D	100.000	22.222	41	3.174	6.384	Feb-09
Central Barrancabermeja	Ecodiesel de Colombia	100.000	22.222	35	3.174	6.384	Jun-10
Norte Barranquilla	Clean Energy	30.000	7.000	12	1.000	2.000	Abr-10
Oriental San Carlos de Guaranoa - Meta	Aceites Manuelita	100.000	22.222	42	3.174	6.348	Ago-09
Total producción		516.000	114.999	170	16.425	32.922	

Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

comerciales: el Decreto 383 de 2007 sobre zonas francas creó estímulos tributarios para el desarrollo de zonas francas para proyectos agroindustriales con potencial de exportación, destinados a la producción de materias primas para los biocombustibles.

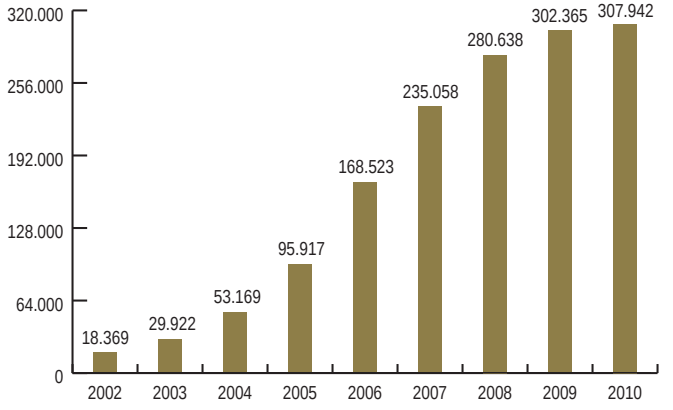
Así mismo, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 812 de 2003, y en función de promover el uso de combustibles menos contaminantes, el Gobierno implementó acciones orientadas a sustituir el uso de combustibles líquidos (como la gasolina y el ACPM) por gas natural comprimido vehicular (GNCV). Estas acciones han arrojado buenos resultados durante los últimos 8 años, pues se pasó de 18.369 automóviles a gas natural comprimido en el país, en 2002, a 307.942, en abril de 2010, lo que posiciona a Colombia como el octavo país del mundo con más vehículos utilizando este combustible (gráfico 4.28)

El incremento en la conversión de vehículos a GNCV trae consigo la necesidad de abrir Estaciones de Servicio que comercializan Gas Natural Comprimido para Uso Vehicular (EDS). En este sentido, las EDS también se incrementaron, al pasar de un total de 77 en 2003 a 614 en abril de 2010, presentando un crecimiento acelerado en los años 2005, 2006 y 2007 con el 61,46%, 82,58% y 43,46% respectivamente (gráfico 4.29).

Gráfico 4.28

Evolución de los vehículos convertidos a GNCV
(2002-2010)

Un factor que contribuyó notablemente al logro de este resultado fue el desmonte del subsidio a los combustibles líquidos.

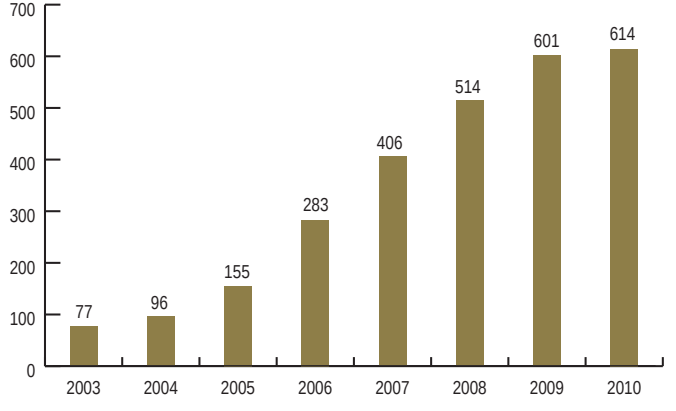


** Datos a abril de 2010.*
Fuente: Organismos Certificadores - Consolida Dirección de Gas Ministerio de Minas y Energía.

Gráfico 4.29

Evolución de las EDS en el territorio nacional
(2003-2010)

Las EDS se incrementaron a nivel nacional casi 7 veces en 2010, frente a 2003: pasaron de 77 a 614.



** Datos a abril de 2010.*
Fuente: Empresas comercializadoras de gas natural-consolida Direcciòn de Gas, Min. Minas

Durante el presente cuatrienio, el Gobierno nacional ha venido avanzando, bajo una política social y fiscalmente responsable, en el desmonte de subsidios a los combustibles. En este sentido, a partir del año 2009, el Gobierno tomó la decisión de diseñar una política de estabilización del precio interno de los combustibles que no demandara recursos directos del Presupuesto General de la Nación. Con este fin, se creó el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), el cual fue capitalizado inicialmente con un 10% de los ahorros que tenía Ecopetrol S.A. en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) (US$187 millones). Esta política de subsidios le ha permitido al país mantener niveles bajos de inflación y amortiguar la alta volatilidad de las cotizaciones internacionales de los combustibles.

Durante su tiempo de operación, este fondo ha representado una desacumulación de recursos por $540.000 millones, como consecuencia de la tendencia alcista de los precios internacionales de los combustibles que se presentó desde el segundo semestre de 2009. Situación que llevó a requerir ajustes en los precios internos de los combustibles fósiles, como los que se han tenido que realizar en los últimos meses.

De otro lado, en relación con el tema de gas y con el fin de reducir el riesgo de desabastecimiento, se expidió el Decreto 2687 de 2008, en el cual se establecieron los instrumentos para asegurar el abastecimiento nacional de gas natural en Colombia, destacándose la obligación de informar sobre el gas disponible para un horizonte de mediano plazo, la priorización de la demanda interna de gas sobre las exportaciones, la definición del procedimiento de comercialización de producción disponible y la exigencia de certificación de reservas de gas.

En cumplimiento de lo reglamentado en ese Decreto, la CREG hizo público el procedimiento de comercialización de gas natural (Resoluciones 088 de 2008 y CREG 095 de 2008). Con estos ajustes se busca la asignación eficiente del gas natural y la formación de un precio que reconozca el costo de oportunidad del recurso, así como establecer condiciones para la comercialización de la Producción Disponible para Ofertar en Firme (PDOF). Adicionalmente, se recibieron las declaraciones de producción por parte de los agentes, las cuales fueron publicadas en la página web del Ministerio de Minas y Energía mediante las Resoluciones 181532 de 2008, 180261 y 180533 de 2009.

Adicionalmente, con el fin de atender adecuadamente la creciente demanda, ha sido necesario realizar ampliaciones en los principales campos del país, así como en la capacidad de transporte de los gasoductos. En ese sentido, en Cusiana se está desarrollando actualmente un proyecto de ampliación de 70 millones de pies cúbicos por día (MPCD), que comenzará a partir del segundo semestre de este año y la capacidad de producción del campo de La Guajira también se está ampliando hasta 700 MPCD. En cuanto a gasoductos, también se están desarrollando obras como Gibraltar-Bucaramanga, el cual aportará una capacidad inicial de 30 MPCD; TGI-Ballenas-Barrancabermeja en 70 MPCD, y TGI-Cusiana en 70 MPCD. Todas estas obras de producción y transporte requirieron inversiones por 900 millones de dólares.

Por otro lado, como una estrategia adicional para satisfacer la demanda doméstica de gas, se firmó un compromiso con Venezuela, según el cual Colombia suministrará gas al vecino país hasta diciembre de 2011, y luego Venezuela suministrará gas a nuestro país por 16 años más.

En cuanto al sector de energía eléctrica, se lograron avances en aspectos normativos y regulatorios, entre los que se incluyen el marco regulatorio para asegurar la confiabilidad en el suministro y la expedición de reglamentos técnicos, así como en materia de uso eficiente de la energía.

El crecimiento sostenido de la economía impone la necesidad de aumentar continuamente la oferta de energía eléctrica y, por ende, asegurar la confiabilidad en la generación. Por tal razón la Comisión de Regulación de Energía y Gas en el 2007 diseñó el marco regulatorio del Cargo por Confiabilidad, que permite asegurar que los recursos de generación no solo estén disponibles para abastecer la demanda en situaciones de escasez de energía, sino que este abastecimiento se efectúe a un precio eficiente.

En el proceso de implementación de este nuevo marco regulatorio, el 6 de mayo de 2008 se realizó la subasta para asignar Obligaciones de Energía Firme para el período de diciembre de 2012 a noviembre de 2013, en la cual se adjudicaron tres proyectos con 438 MW de capacidad (78 MW de la hidroeléctrica de Amoya-Isagen; 150 MW del proyecto térmico a carbón Gecelca; y 210 MW del proyecto térmico a diesel y gas Poliobras), que deben entrar a operar antes de diciembre de 2012. Adicionalmente, el 13 de junio de 2008 se asignaron las obligaciones de energía firme de 6 nuevas hidroeléctricas con capacidad para generar 2.990 MW y que entrarán en operación entre diciembre de 2013 y noviembre de 2018. Estos últimos proyectos se asignaron sin proceso de subasta a un precio de cierre de US$13,99 MW/hora (cuadro 4.16).

Cuadro 4.16

Asignación de obligaciones de energía firme

Hidroeléctricas

Agentes	Planta	Año de inicio de obligación	Capacidad MW
Promotora Miel I	Miel I	Enero 2013	135
ISAGEN	Hidrosogamoso	Noviembre 2013	800
EPSA	Cucuana	Diciembre 2014	60
EMGESA	El Químbo	Diciembre 2014	395
EPM	Porce IV	Diciembre 2015	400
Hidroeléctrica Pescadero Ituango	Pescadero Ituango	Diciembre 2018	1.200
Total			2.990

Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

Por otro lado, en abril de 2004 se expidió el Reglamento técnico de instalaciones eléctricas (Retie), que fija las condiciones técnicas para garantizar la seguridad en los procesos de generación, transmisión, transformación, distribución y utilización de energía eléctrica. Además, en 2009 se expidió el Reglamento técnico de iluminación y alumbrado público (Retilap), que busca establecer requisitos y medidas que deben cumplir los sistemas de iluminación y alumbrado público, para garantizar niveles y calidades de energía lumínica requerida en la actividad visual, seguridad en el abastecimiento energético, protección del consumidor y preservación del medio ambiente.

Ahora bien, en materia de uso racional de energía (URE), con el Decreto 3450 de 2008 se estableció la prohibición sobre la importación, distribución, comercialización y utilización de fuentes de iluminación de baja eficacia lumínica en el territorio colombiano a partir del 1 de enero de 2011. También se estableció que las entidades públicas deben sustituir las fuentes de iluminación de baja eficacia, por fuentes lumínicas de la más alta eficacia disponible en el mercado (Decreto 895 de 2008). De igual forma, se formuló el Programa Nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía y fuentes no convencionales (Proure) y su marco jurídico, el cual se puso en operación en 2009 y que ha arrojado resultados dentro de los que se encuentran la firma de un convenio de cooperación Interinstitucional para incluir la educación URE en la formación de los estudiantes del Sena, así como la capacitación no formal a 1.150 ciudadanos de los sectores industrial, comercial, terciario, oficial y residencial en temas de eficiencia energética, Retie, Retilap y riesgo eléctrico.

Finalmente, se realizaron intervenciones en materia de interconexiones, tanto nacionales como internacionales. Para las nacionales, se reforzó la interconexión de la Costa Caribe con el interior del país a través de la línea de transmisión a 500 kV entre las subestaciones de Bolívar y Bacatá, cerca a Bogotá, que además se interconectó con las subestaciones de Copey (Cesar), Ocaña (Norte de Santander) y Primavera (Santander). Y dio inicio a dos proyectos asociados con confiabilidad y suministro: las nuevas subestaciones de Nueva Esperanza en Bogotá, y El Bosque en Cartagena, con inversiones de 20 y 18 millones de dólares respectivamente.

En cuanto a las internacionales, se realizaron obras de expansión de la capacidad de energía a Ecuador, con una primera interconexión en 2003 a través de la línea Jamondino-Pomasqui a 230 kV, con capacidad de 260 MW, y posteriormente en 2008 con la línea Betania-Altamira-Mocoa-Jamondino, a 230 kV, con capacidad de 250 MW y una extensión de 370 km. El siguiente paso es construir la línea de interconexión con Panamá, en la que, en el último año, se avanzó tanto en la armonización regulatoria, que ya está en proceso de adopción por los dos países, como en los estudios técnicos y ambientales.

De otro lado, en relación con el subsector minero, se presentaron resultados en términos de ajuste normativo, producción

de minerales, fortalecimiento institucional del sector minero, control a la ilegalidad y aumento del conocimiento geocientífico del país. Específicamente, en cuanto a los aspectos normativos, la dinámica registrada por el sector en los últimos años y el creciente interés inversionista generaron la necesidad de introducir ajustes al Código de Minas, para favorecer el desarrollo de un sector minero legalizado, sostenible y responsable, así como resolver algunos problemas que se presentaban con la normatividad existente, ajustes que fueron aprobados mediante la Ley 1382 de 2010. Entre los cambios importantes introducidos por esta ley se encuentran: se permite al Estado reservar las áreas para ofrecerlas a quien presente las mejores condiciones técnicas y económicas para hacer la explotación y así evitar las congelaciones de áreas que se venían presentando; se da a los pequeños mineros la oportunidad de formalizar su actividad, y se exime de la actividad minera a los páramos y otras áreas protegidas, lo cual evidencia el compromiso del sector con el medio ambiente.

Por otra parte, se identificó la necesidad de reforzar las herramientas de control en materia de recaudo de regalías de minerales, por tal razón se expidió el Decreto 4479 de 2009, mediante el cual se pretende que toda exportación de oro, plata y platino que se realice haya surtido un proceso de acreditación previa ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), del pago de la correspondiente regalía. Con esta estrategia se pretende dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política en el sentido que toda explotación de un recurso minero debe pagar regalías, que serán transferidas a los entes territoriales otorgando así mayores recursos para ser invertidos en obras de desarrollo regional.

En términos de producción, dentro de los resultados se destacó el incremento de 84,7% en la producción de carbón mineral que pasó de 39,4 millones de toneladas en 2002 a 72,8 millones en 2009, como resultado del incremento de proyectos de interés nacional para este mineral entre los cuales se destacan: Cerrejón Zona Norte, Consorcio Cerrejón-Área Patilla, Carbones Colombianos del Cerrejón-Área la Comunidad, Carbones del Cerrejón-Área Oreganal, Drummond Ltda.-Áreas La Loma, y el Descanso, Carbones el Tesoro S.A., Carbones de la Jagua, Consorcio Minero Unido S.A., C.I. Prodeco S.A., compañía Carbones del Cesar S.A., Norcarbon S.A.-Área La Divisa, Emcarbon S.A.-Diamond Ltda, ubicados en los departamentos de La Guajira y Cesar, con una participación bastante grande en la producción total (en el último año asciende a un 89,9,% y el resto corresponde a lo producido en el interior del país). De la misma manera, otros minerales también presentaron incrementos en su producción entre 2002 y 2009: la de níquel pasó de 43.978 a 51.802 toneladas; la de oro pasó de 20.823 kilogramos anuales a 47.838; la de plata aumentó de 6.986 kilogramos a 10.827, y la de platino creció de 661 a 929 kilogramos[20].

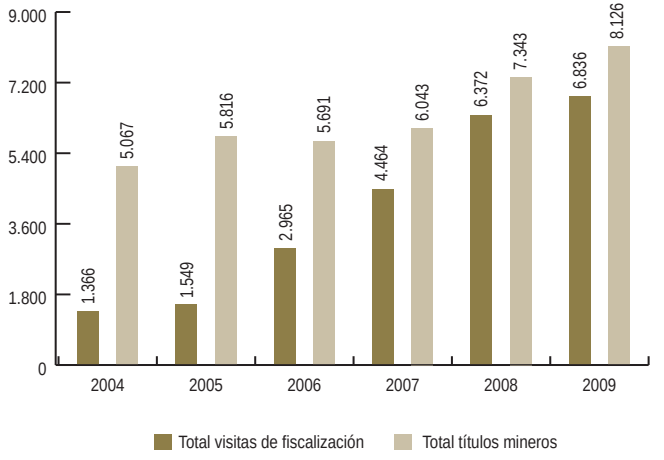
20- De acuerdo con datos de la Dirección de Minas del Ministerio de Minas y Energía.

En el período 2002-2006 se dieron también importantes resultados en términos de fortalecimiento del marco institucional del sector minero, entre los cuales se destacan un incremento del 60,4% en el número de títulos mineros inscritos en el registro minero nacional, que pasaron de 5.067 en 2004 a 8.126 en 2010. De la misma manera, la fiscalización de los títulos mineros también se incrementó durante el mismo período: mientras en 2004 se realizaron visitas de fiscalización al 26,96% de los títulos mineros, en 2009 este porcentaje ascendió al 84,13% (gráfico 4.30).

Gráfico 4.30

Títulos mineros y visitas de fiscalización

El porcentaje de títulos mineros con visitas de fiscalización aumentó progresivamente entre 2004 y 2009.



Fuente: Ingeominas y Gobernaciones Delegadas - Consolida Dirección Minas, Ministerio de Minas y Energía.

Por otra parte, entre las acciones orientadas a controlar la ilegalidad en las actividades mineras, se encuentran el inicio en diciembre de 2009 del proceso de elaboración del Censo Minero para Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Huila, Cauca y Norte de Santander, el desarrollo de procesos similares en los departamentos de Bolívar y Antioquia, adelantados con recursos propios, en articulación con el Ministerio de Minas y Energía. La incautación de 24 dragas en el Chocó, en cumplimiento de la normatividad sobre Exploración y Explotación Ilícita de Minas, la capacitación de 1.700 funcionarios de diferentes entidades en cuanto a las competencias de cada una frente el control a la ilegalidad minera (con la participación de la Fiscalía General de la Nación, Ingeominas, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial).

Finalmente, en cuanto a la ampliación del conocimiento geocientífico del país, con el fin de complementar los logros mineros, el Gobierno se propuso identificar el potencial de recursos del subsuelo a través del programa de exploración básica. Obteniendo importantes logros entre 2006 y 2010, cuando incorporaron 205.363 kilómetros de avance en el conocimiento geológico del país, 180.896 de conocimiento geoquímico y 65.948 de conocimiento geofísico. Este mayor conocimiento contribuye a mejorar el uso de los recursos y a reducir los posibles impactos ambientales generados por la explotación.

De otro lado, en cuanto al tercer eje temático relacionado, Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC), el Gobierno nacional, en estos últimos ocho años, ha sabido aprovechar las oportunidades del desarrollo tecnológico, actuando en

este sector con el vigor requerido para una significativa expansión. De esta forma, se siguen afianzando beneficios de las TIC para los ciudadanos, las empresas y el Gobierno en términos de inclusión social y competitividad. Todo esto, a pesar del surgimiento de un entorno adverso en la economía mundial y nacional a partir del segundo semestre de 2008.

Los indicadores fundamentales del mercado de provisión de redes y servicios de telecomunicaciones en Colombia muestran una senda de expansión de largo plazo confirmada por el crecimiento permanente de la participación del PIB sectorial dentro de la economía agregada. El dinamismo sectorial en el PIB de telecomunicaciones y correos registra para el período 2002-2009 un crecimiento promedio anual de 7,8% que representa un desempeño superior en tres puntos porcentuales al de la economía agregada. Infortunadamente, la exposición del sector a la crisis económica que vivió el país durante 2009 afectó este indicador.

En relación con los ingresos del sector de las telecomunicaciones, durante el período 2006-2009, a pesar de las condiciones adversas de la economía colombiana en el último año, se superaron en 76% el valor nominal de ingresos, frente a los $47 billones generados en el período 2002-2005, al registrar $83 billones.

Dentro de la composición de ingresos, se destacó que los servicios de telefonía móvil y de acceso a internet duplicaron su participación dentro de los ingresos del sector entre 2003 y 2008. Así, en 2008 dichos servicios representaron 56% de los ingresos del sector, mientras que en 2003 tan sólo era 28%. Este hecho, sumado a que el 73,7% de los accesos a internet del país, en diciembre de 2009, correspondían a las tecnologías móviles y de xDSL, y a que los servicios de voz sobre redes fijas redujeron su participación en los ingresos sectoriales en casi la mitad (del 50% en 2003 al 28% en 2008), se convierte en prueba convincente para sostener que el futuro de las redes fijas del país está en la prestación de servicios convergentes centrados en el acceso a internet en banda ancha.

Cuadro 4.17

Suscriptores de Internet 2002-2009

Año	Suscriptores	Penetración
2002	351.041	0,87%
2003	460.977	1,13%
2004	501.200	1,21%
2005	687.637	1,60%
2006	887.784	2,02%
2007	1.381.473	3,11%
2008	2.023.341	4,90%
2009	3.181.431	7,07%

Fuentes: Informes de Conectividad-Comisión de Regulación de Comunicaciones-Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Adicional a esto se observó que los suscriptores a internet se multiplicaron por nueve entre diciembre de 2002 y diciembre de 2009 (cuadro 4.17), mientras que la penetración se incrementó en 6,2 pp en dicho período. Para diciembre de 2009, ya Colombia estaba cerca de cumplir la meta en materia de suscriptores a internet que se había propuesto para agosto de 2010. Y entre diciembre de 2008 y diciembre de 2009, el número de suscriptores a telefonía móvil que a su vez poseen un contrato mensual para acceso a internet aumentó en 484,4%, lo que representa un número de 915.280 suscripciones (28,8% de la masa global de suscriptores a internet). Con esto, es de esperar que los crecimientos de suscriptores a internet en banda ancha continúen en el país en la franja de dos dígitos por los próximos dos años.

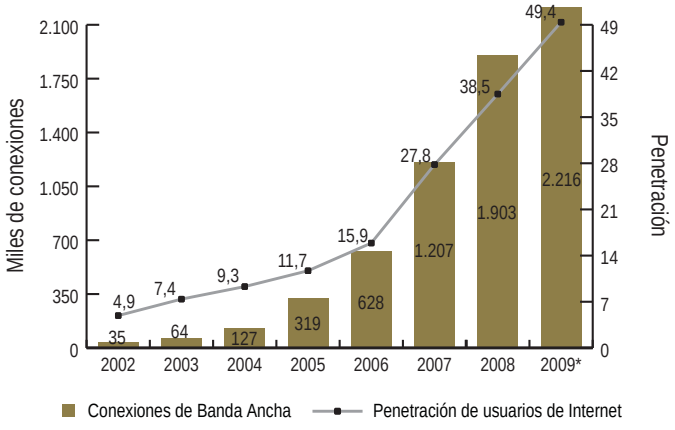
En los servicios de Internet, las conexiones con acceso dedicado en Colombia continuaron aumentando. A diciembre de 2009, la penetración de Internet fue de 49,4 usuarios por cada 100 habitantes, alrededor de 10 veces más usuarios que en 2002. A su vez, el número de conexiones de banda ancha alcanzó los 2.215.548, es decir 63,5 veces más conexiones que en 2002 (gráfico 4.31)

Gráfico 4.31

Penetración de internet y conexiones de banda ancha*

(Usuarios por cada 100 hab. – miles de conexiones)

El número de conexiones de internet dedicado en 2002 era 35 mil y a 2009 se incrementó a más de 2,2 millones.



**Datos a diciembre 2009. Corresponde a conexiones dedicadas.*
Fuente: CRT, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Por otra parte, en relación con la telefonía móvil, el país vio multiplicado casi por diez la base de suscriptores entre 2002 y 2009. Este crecimiento está basado en la dinámica de los abonados en prepago, con un crecimiento de 699% entre marzo de 2004 a diciembre de 2009, mientras que en postpago el crecimiento en ese período fue de tan sólo 211%.

Las líneas de telefonía móvil se incrementaron cerca de 37,3 millones más que en 2002 pasando de 4,6 millones a 41,9 millones de líneas a marzo de 2010. En consecuencia, a marzo de 2010 se alcanzaron 92,2 líneas móviles por cada 100 habitantes (gráfico 4.32).

En cuanto al indicador de computadores por cada 100 habitantes, también se registró un importante crecimiento en el período 2002-2009. En efecto, este índice se multiplicó por cuatro, pues pasó de 3,4 computadores por cada 100 habitantes, en 2002, a 14,7 en diciembre de 2009. Además, se debe resaltar que la exención del IVA a los computadores de menos de 82 UVT (Unidad de Valor Tributario) lograda a finales de 2006 permitió que la mayor parte de este importante avance se registrara en el período 2006-2009. Desde la entrada en vigencia de la medida a finales del 2006, la penetración de computadores pasó de 5,8 a 14,7 computadores personales por cada 100 habitantes a finales de 2009 (gráfico 4.33).

Este contexto ratificó que las TIC en Colombia se han convertido en valiosas herramientas para potenciar el crecimiento económico y generar nuevas y mejores oportunidades para el cierre de las brechas sociales mediante la inclusión digital. El reconocimiento internacional de estos avances se puede resumir así:

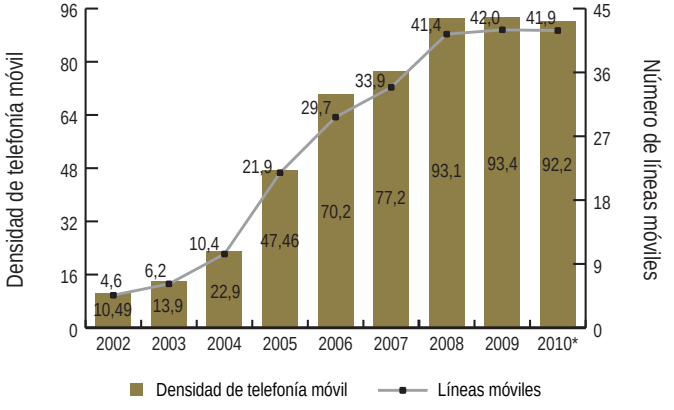
- *Índice de conectividad del Foro Económico Mundial*. En marzo de 2010, el Foro Económico Mundial anunció que Colombia mejoró en 4 puestos su posición en el Índice Internacional de

Gráfico 4.32

Líneas y densidad de telefonía móvil

(Millones del líneas móviles – líneas móviles por cada 100 habitantes)

A marzo de 2010, la densidad de telefonía móvil fue de 92,2 líneas móviles por cada 100 habitantes. Alrededor de 9,1 millones de líneas móviles más que en 2002.



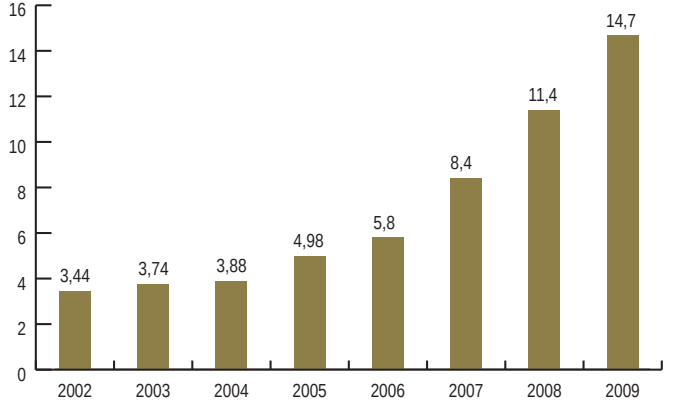
** Datos a marzo 2010.*

Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Gráfico 4.33

Computadores por cada 100 habitantes

El número de computadores por cada 100 habitantes luego de la aprobación de la exención de IVA (2006) se multiplicó por 2,5 en 2009.



Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Conectividad. Entre los aspectos más destacados para Colombia del Reporte Global de Tecnologías de la Información, se señala que es el país de América Latina que ascendió más posiciones en el ranking (4 puestos, de la posición 64 a 60 de 134 países). Por último, el estudio afirma que esto se debió a mejoras trascendentales en los componentes de preparación (individuos, empresas y Gobierno) para el acceso, uso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

- *Índice e-readiness de The Economist Intelligence Unit*. Este índice evalúa las economías más grandes del mundo en cuanto a su capacidad para apropiarse de las TIC y usarlas para el beneficio tanto económico como social. *The Economist* afirma que este índice es un excelente indicador para los gobiernos en aras de mostrar el éxito de la política pública en materia de masificación, difusión y apropiación de las TIC. En este contexto, Colombia, junto con Lituania, fueron los países que más puestos ascendieron entre 2009 y 2008 (seis puestos), después de Francia y Noruega, con siete puestos de ascenso. En efecto, Colombia pasó de la posición 58 a la posición 52 dentro del grupo de las economías más atractivas del mundo para inversión en TIC. Este ascenso es significativo en la medida en que las 6 posiciones se ganaron mejorando la calificación del país (4,84 frente a 4,71 en 2008), en un entorno en el que la calificación promedio de los 70 países cayó de 6,39 en 2008 a 6,13 en 2009.

- *Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial.* El Reporte Global de Competitividad 2009-2010 muestra que Colombia está dando grandes pasos para mejorar los factores que determinan su crecimiento económico. Efectivamente, en el último año, el país pasó de ocupar la posición 74 –de 134 países incluidos en la muestra– a la posición 69 de 133 países en la medición de 2009-2010. En este estudio se señaló que entre los factores que más contribuyeron a este avance se encontró particularmente en el subíndice "Preparación tecnológica", que mide la agilidad con que una economía adopta las tecnologías existentes para mejorar la productividad empresarial, mostrando un avance de 14 posiciones (del puesto 80 al 66 de 133 países) en el último año. Dentro del subíndice, se destacaron los avances en el número de usuarios de Internet (ascenso de 29 puestos), el número de computadores personales (mejoramiento de 12 posiciones), las leyes relacionadas con TIC y la inversión extranjera directa (ganancia de 13 puestos).

- *Reporte de Conectividad a Internet de la UNCTAD (2009).* La Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD, por sus siglas en inglés) publicó recientemente el *Information Economy Report* para 2009 y dice textualmente: "En el período 2003-2008, Andorra presentó el mayor incremento de penetración de internet, seguido de Argentina, Latvia y Colombia". Con esto, Colombia se convirtió en el cuarto país en el mundo con mayor avance en conectividad a internet de los últimos 5 años.

- *Reporte mundial de Gobierno Electrónico de la ONU (2010).* La Organización de las Naciones Unidas informó a mediados de enero de 2010 que Colombia se ubicó como el país más avanzado en América Latina y el Caribe en términos de gobierno electrónico. Efectivamente, pasó del puesto 7 al 1 en la región y del 52 al 31 en el mundo entre 2008 y 2010, mejorando 21 posiciones frente a la medición anterior. Este es el mejor lugar que Colombia ha ocupado desde que la ONU creó el reporte hace siete años y la primera vez en que es el líder de la región.

Desde 2005 el Gobierno nacional ha implementado la Red Nacional Académica de Tecnología Avanzada (Renata), que conecta, comunica y propicia la colaboración entre la comunidad académica y científica de Colombia con la comunidad académica internacional y los centros de investigación más desarrollados del mundo. Renata avanza sostenida y exitosamente en la consolidación de su red nacional, una red avanzada, con tecnología de punta para el desarrollo de la ciencia, la educación y la cultura del país, con 102 instituciones de educación superior y centros de investigación conectados.

En lo referente a las consideraciones técnicas, Renata se mueve sobre un ancho de banda de 200 Mbps y está basada en una topología de estrella jerárquica donde el punto central es la sede Morato de Colombia Telecomunicaciones en Bogotá; los puntos de la estrella los conforman los nodos principales de las Redes Académicas Regionales de las ciudades de Cali, Barranquilla, Medellín, Bucaramanga, Pereira (Eje Cafetero), Popayán y Bogotá, en donde se interconectan a cada uno de los operadores locales que manejan las redes metropolitanas de las universidades. En estos últimos se han ampliado los enlaces y los servicios, se cuenta con multicasting y con IPV6 para toda la red y se ha desplegado un servicio de plataformas de colaboración que son ampliamente usadas.

En reconocimiento de todo lo anterior, la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones (CCIT), la Casa Editorial El Tiempo y el Programa Gobierno en Línea le otorgaron a Renata el Premio Colombia en Línea 2009 en la categoría de Mejor Portal de Internet en Investigación del país.

A fin de dar continuidad al proyecto de apropiación y masificación de TIC en la academia, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con Colciencias, promovió la creación del Centro de Excelencia en Electrónica, Telecomunicaciones e Informática (ETI), el cual, desde 2009, opera mediante una Alianza Regional en Tecnologías de la Información y la Comunicación Aplicadas (ARTICA), liderada por la Universidad de Antioquia e integrada por otras universidades, la IPS Universitaria y UNE Telecomunicaciones. Este centro desarrolla un programa de investigación en TIC por 3 años con recursos por 3.000 millones de pesos, otorgados mediante convocatoria pública por Colciencias y el Ministerio de TIC. El informe del primer año de labores de ARTICA deja ver avances significativos en proyectos de investigación aplicada en telemedicina, televisión interactiva, sistemas embebidos y procesamiento digital de señales.

Dentro de este mismo lineamiento, en febrero de 2010, se publicó el borrador de la convocatoria para la creación de un Centro de Alto Nivel en TIC, cuyo propósito es construir un modelo de investigación aplicada, transferencia tecnológica y formación para desarrollar la capacidad científica del país en TIC. El centro contará con un observatorio TIC focalizado en temáticas de prospectiva y vigilancia tecnológica, medición y estadísticas, y apoyo a la definición de políticas públicas, así mismo se hizo un priorización de temas en la formación e investigación en televisión sobre protocolo IP, contenidos digitales y desarrollo de plataformas de video on demand y software streaming. A través del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se asignaron recursos para el funcionamiento de este centro y adicionalmente se dispone de un crédito del EximBank. Como estrategia de apoyo para la creación del centro, el Ministerio, en alianza con Colfuturo e Icetex, financió en el 2009 a once ingenieros para adelantar programas doctorales relacionados con TIC en universidades extranjeras de alta calidad. En 2010, se tiene previsto enviar a nueve becarios de diferentes disciplinas.

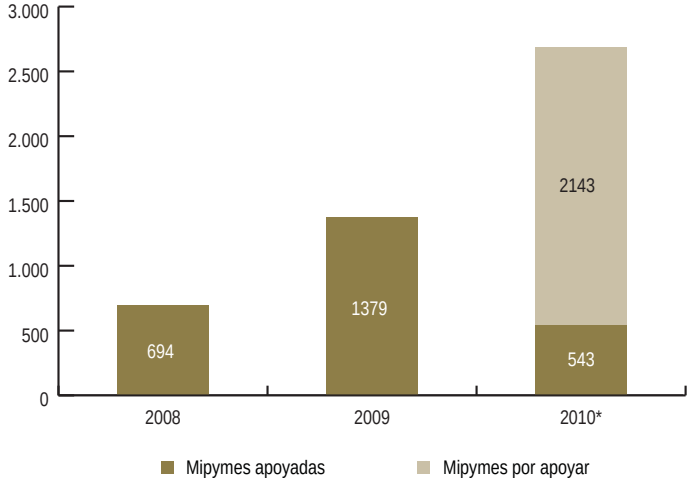
De otro lado, en Colombia, el 16,1% de las empresas usan computador, menos del 10% usan Internet, y menos del 3% tiene presencia en la web, situación que se considera grave si se tiene en cuenta que en la época actual estas tecnologías pueden mejorar la productividad y competitividad empresarial en el corto plazo. Para mejorar esta situación, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) diseñó y puso en marcha la estrategia Mipyme Digital, a través de la cual se buscó mejorar la productividad y competitividad de las mipymes colombianas mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Esta estrategia, que inició operaciones en octubre de 2008, ha entregado desde sus inicios soluciones tecnológicas a 2.616 mipymes de 24 departamentos del país, en sectores como agroindustria, turismo, artesanías, confecciones, calzado, servicios culturales, tenderos y pequeños comerciantes, principalmente. Incluso, más del 90% de las empresas beneficiarias son microempresas. Las empresas que han recibido apoyo de Mipyme Digital han sido beneficiadas con recursos de cofinanciación para adquirir soluciones TIC, compuestas por capacitación en TIC, computadores, software empresarial y conectividad a internet. Por lo demás, se debe resaltar que cada solución se diseña a la medida de las necesidades de las mipymes.

El programa Mipyme Digital dispuso $5.991 millones para cofinanciar las soluciones TIC; así mismo promovió el aporte de recursos de contrapartida en dinero y especie por $3.710 millones aportados por los beneficiarios, el sector TIC, los gremios y los entes territoriales. En mayo de 2010 se abrió una convocatoria por 6.614 millones de pesos, a través de la cual se pretende beneficiar a por lo menos a 1.600 mipymes adicionales de sectores económicos estratégicos para la economía del país, como el sector agroindustrial, sectores de clase mundial, tenderos, pequeños comerciantes y otras apuestas productivas definidas en los Planes regionales de competitividad (gráfico 4.34).

Gráfico 4.34

Mipymes apoyadas y por apoyar
(2008-2009)



**Datos a marzo de 2010.*
Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

En general, las empresas beneficiarias han logrado incrementos en sus ventas y disminuciones en sus costos de operación, lo que se refleja en una mayor rentabilidad de sus negocios. Así mismo se están mejorando las comunicaciones entre las empresas y sus clientes y proveedores. La ventaja principal que ofrecen las TIC es que demuestran su impacto positivo sobre los resultados del negocio en el corto plazo, demostrando que las TIC ofrecen victorias tempranas que cambian la mentalidad del empresario frente a las nuevas tecnologías relacionadas con internet.

Como parte de los principales logros del Gobierno nacional durante los últimos años, se destaca el proceso de liquidación de Adpostal, redireccionado a reformas institucionales, que mejoran y modernizan la administración pública, generando mayores utilidades al país. Con esta idea se creó 4-72 como nuevo operador postal nacional, para la prestación eficiente, óptima y oportuna de servicios postales universales, entidad que en el último trimestre de 2006 dio utilidades de 8 mil millones de pesos cuando Adpostal durante los tres primeros trimestres dio pérdidas de 4 mil millones; para el 2009 las utilidades netas del operador postal superaron los 18 mil millones de pesos. Adicionalmente, para el sector postal se expidió de la Ley 1369 de 2009, a través de la cual se estableció el régimen de los servicios postales en Colombia y las entidades encargadas de la prestación de estos servicios, actualizando el marco normativo e institucional para la política y regulación sectorial.

En el marco del aprovechamiento de las TIC, el Gobierno nacional impulsó la creación de Exportafácil, que corresponde a un sistema simplificado de exportación al cual podrán acceder todas las mipymes ubicadas en cualquier lugar de Colombia, aprovechando la amplia red de oficinas del operador oficial de correos 4-72. Exportafácil es un proyecto país que pretende dar continuidad a la creciente ruta de exportaciones y a la política nacional de competitividad, que incluye la integración de las mipymes en la cadena de comercio exterior. Esta estrategia es posible gracias a la alianza estratégica de los Ministerios de Comercio y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 4-72 la Red Postal Nacional, DIAN, Proexport, Policía Antinarcóticos y el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con entidades y organizaciones privadas como Analdex, Confecámaras y Acopi. Inicialmente se inició un piloto de operación en Bogotá, Pereira, Armenia, Manizales, Cartago y Dosquebradas, y a mediados de 2010 se espera que esté en funcionamiento para todo el país.

Continuando con este mismo enfoque de aprovechamiento de las TIC, el Departamento Nacional de Planeación estructuró y puso a consideración del Gobierno nacional el Documento Conpes 3620, con el objeto de crear un ambiente propicio para promover el desarrollo del comercio electrónico como un elemento generador de competitividad empresarial, crecimiento económico y bienestar general, así como de una mejor apropiación de los medios electrónicos que propenda a una reducción de costos y ganancias de eficiencias a lo largo de la economía.

Adicionalmente, con el propósito de garantizar un marco legal coherente para el sector de las TIC, y en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y luego de 15 años fallidos, Colombia cuenta hoy con una normatividad en el sector de las TIC a la altura del mercado y las mejores prácticas internacionales gracias a las nuevas normas. Durante 2009, de la mano del Congreso, surgió la Ley 1341 conocida como la ley TIC y la ya mencionada Ley 1369 o ley postal; la ley TIC definió los principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las TIC, se creó la Agencia Nacional de Espectro y se dictaron otras disposiciones.

La ley destaca tres aspectos fundamentales:

- *Régimen de Habilitación-Redes y Servicios*. La provisión de redes y servicios, que es un servicio público bajo titularidad del Estado, queda habilitado y causará una contraprestación periódica a favor del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Este régimen de servicios públicos de telecomunicaciones fue propuesto teniendo en cuenta los altos niveles de competencia mundial y el rápido desarrollo de las tecnologías, así como la tendencia mundial de reducción de costos de entradas al mercado. Por lo tanto, se crea un mecanismo eficiente para incentivar la entrada al mercado a través del establecimiento de condiciones generales aplicables uniformemente a todo el sector de telecomunicaciones, que para el caso colombiano corresponde al suministro de redes y servicios públicos de telecomunicaciones que se aplica transversalmente a todos los proveedores.

- *Régimen de Habilitación-Espectro Radioeléctrico*. La ley determinó los lineamientos generales de acceso, uso adecuado y valoración eficiente de los mismos. En este contexto, el otorgamiento de permisos para el uso del espectro electromagnético se convierte en un acto vital para el adecuado aprovechamiento y despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones en el país.

- En cuanto al acceso, se introduce el principio de neutralidad tecnológica, según el cual el permiso de uso no está atado a un servicio particular, sino que será el proveedor quien defina, según sea el desarrollo tecnológico, los servicios que sobre este permiso se puedan soportar. Así mismo, prevalece el principio de habilitación mediante procesos de selección objetiva. No obstante, se definen claramente las circunstancias que determinan la posibilidad para que el Ministerio otorgue permisos de manera directa, siendo las más relevantes la continuidad del servicio y la expansión de la cobertura.

- *Esquema institucional para la convergencia*. En el Título III de la Ley se establece el marco institucional del sector TIC. Allí se plantea una visión acorde con la realidad tecnológica del sector y del mercado, con redistribución de competencias entre las diferentes autoridades de promoción, regulación y vigilancia y control del régimen de competencia. En este sentido, se da claridad al usuario sobre sus derechos y cómo ejercerlos, y se siguen de cerca los lineamientos definidos por la Ley 1151 de 2007, "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010".

- En efecto, fue adoptado el marco institucional del sector para una mayor eficiencia en la planificación, regulación y control. Por lo tanto, el Ministerio de Comunicaciones migró hacia un Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, incluyendo funciones de promoción del desarrollo del sector, en consistencia con el cambio de paradigma sectorial de un Estado proveedor de servicios e infraestructura, en la década de los noventa a un Estado promotor y definidor de reglas claras para la provisión eficiente de las telecomunicaciones en el país. También define la política, plantea el uso de recursos escasos y asume integralmente el régimen de vigilancia y control de la provisión de redes y servicios de comunicaciones (redes y servicios de telecomunicaciones postales).

De igual forma, se fortalece el eje de regulación sectorial con la transformación de la Comisión de Regulación de

Telecomunicaciones, como la autoridad encargada de definir un marco regulatorio homogéneo para todos los servicios de comunicaciones. Se da especial énfasis en la regulación de mercados mayoristas y se prioriza un régimen simplificado de acceso, uso e interconexión de redes, así como de sus instalaciones esenciales.

Entre tanto, se crea la Agencia Nacional del Espectro, como entidad adscrita al Ministerio de TIC, para brindar el soporte técnico y especializado a su planeación y gestión. Así mismo, se le asignan facultades de vigilancia y control del Espectro Radio Eléctrico.

En cuanto a la radiodifusión sonora, la ley actualiza la integralidad de su régimen y otorga al Estado las herramientas necesarias para garantizar la prestación de este servicio fundamental para la expresión de la democracia en todos los rincones del país. En particular, se señala que la inspección, vigilancia y control de la radiodifusión sonora estará a cargo del Ministerio de TIC.

Por otra parte, se estandariza el régimen de protección de usuarios de los servicios de comunicaciones velando por garantizar el derecho a presentar peticiones y/o reclamaciones sobre el servicio ofrecido, con la respectiva atención eficiente, eficaz y adecuada de las mismas.

Finalmente, en la ley se incluye un régimen de transición con los incentivos suficientes para que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones se acojan voluntariamente, durante el período remanente de sus títulos habilitantes, al nuevo régimen propuesto. Además, se minimiza el impacto del desmonte al esquema de subsidios de los anteriores servicios públicos domiciliarios, fijando un esquema gradual de eliminación de dichos subsidios en un período de cinco años. Con estos, se muestra que el régimen de transición es integral, ya que cubre tanto a los proveedores como a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

Capital humano

El capital humano es un término usado en la economía del crecimiento para designar a un factor de producción que depende de la cantidad y la calidad del grado de formación y productividad de una persona. Así, el concepto sugiere una estrecha relación entre la innovación constante, el conocimiento, la competitividad y el crecimiento.

En este sentido, con la Revolución Educativa, la educación fue la base para la innovación y la competitividad. Por medio de la implementación de las políticas de fortalecimiento a la calidad y pertinencia de la educación se consolidó un sistema basado en un enfoque común de competencias desde la educación inicial hasta la superior, proceso a través del cual se formará el recurso humano requerido para mejorar la productividad del país y hacerlo competitivo en un entorno global. El propósito fue pasar de una educación centrada en contenidos a una en la que el enfoque de competencias pertinentes y conectadas con la realidad del país y del mundo, en las que primen el “saber” y el “saber hacer”.

Para lograr lo anterior, el Gobierno puso en marcha un sistema de mejoramiento continuo de la calidad y la pertinencia de la educación que incluye a las instituciones educativas, docentes, directivos, administraciones locales y la sociedad en general. El sistema está compuesto por cuatro ejes fundamentales: i) mejoramiento de la calidad en todos los niveles educativos, ii) fortalecimiento

del sistema nacional de evaluación, iii) promoción y seguimiento a la pertinencia en la educación, y iv) fomento de los procesos de calidad y modernización de las instituciones educativas.

Frente al mejoramiento de la calidad en todos los niveles educativos, se formularon referentes de calidad con el propósito de lograr que los estudiantes, independientemente de su origen social, económico o cultural, desarrollen competencias en su paso por las instituciones educativas. Igualmente, uno de los criterios para su elaboración fue la necesidad de la articulación entre los niveles de la educación preescolar, básica, media y superior.

Los referentes de calidad elaborados entre 2002 y 2010 fueron: (a) estándares básicos de competencias en lenguaje, matemáticas, ciencias y ciudadanía, (b) estándares básicos de competencias en lenguas extranjeras (inglés), (c) orientaciones generales en tecnología, (d) orientaciones pedagógicas para la enseñanza de la filosofía, la educación física, la recreación y el deporte, y educación artística. Para esto, durante el periodo se realizaron talleres de socialización, con los cuales se llegó a 159.454 docentes y directivos docentes de 20.869 establecimientos educativos.

Para mejorar los estándares básicos de competencia en inglés, el Gobierno nacional ha concentrado sus esfuerzos en estimular el aprendizaje del idioma extranjero como incentivo a la competitividad. Para lograrlo, a mayo de 2009, 78 secretarías de educación realizaron un diagnóstico para conocer el nivel de lengua de sus docentes de inglés (13.324 docentes del sector oficial). Este análisis fue la base para desarrollar planes de mejoramiento en las distintas regiones del país. Así mismo, entre 2005 y 2009 se formaron a través de cursos virtuales y presenciales 3.486 docentes en el nivel B1[21] y 3.935 en el nivel B2[22], para un total de 7.421 docentes formados durante este período. Por su parte, en materia de mejoramiento de la pertinencia en las instituciones de educación superior que ofrecen programas técnicos y tecnológicos, se llevó a cabo un diagnóstico de nivel y programas de mejoramiento en lengua inglesa para docentes de esta asignatura. A marzo de 2010, 556 docentes de 32 instituciones técnicas y tecnológicas mejoraron sus competencias comunicativas en inglés.

De otro lado, se expidió el Decreto 1290 de 2009[23] por el cual se reglamenta la evaluación del aprendizaje y promoción de los estudiantes de los niveles de educación básica y media. Acto seguido se inició el proceso de socialización. En la actualidad hay 18.045 docentes y directivos docentes que han participado.

Al inicio del periodo se realizaron labores en todo el país para la divulgación y socialización de los estándares de competencias para apropiar el marco de referencia de calidad. En este enfoque, la evaluación se convierte en la herramienta fundamental para asegurar la calidad de la educación y desarrollar procesos de mejoramiento continuo. Por eso el Icfes se transformó en el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación.

21- Según el Marco Común Europeo de Referencia para los Idiomas, el examen B1 es un examen de nivel intermedio, diseñado para evaluar y mostrar su capacidad de enfrentar cualquier tipo de comunicación en Inglés en el día a día, ya sea escrita o hablada.

22- El examen B2 es un examen de nivel intermedio-avanzado. Su aprobación significa que una persona puede comunicarse exitosamente en inglés. De acuerdo al Cambridge ESOL, su aprobación "indica suficiente habilidad en el idioma inglés para ser usado en forma práctica (…) donde el contacto con interlocutores de habla inglesa sea requerido".

23- Inicialmente, el término utilizado fue el de Estándares, pero se consideró que era un terminó restringido por lo que fue reemplazado por el término "referentes" al finalizar el año 2009, e incluye Orientaciones generales y pedagógicas, así como normas encaminadas a mejorar la calidad de la educación

La evaluación de estudiantes inicia desde el grado transición a través del instrumento diagnóstico de competencias básicas. Dicha evaluación es una herramienta para calificar el trabajo de los docentes de transición que permite identificar el desempeño de los niños y niñas en relación con funcionamientos cognitivos asociados con las competencias comunicativas, científicas, ciudadanas y matemáticas.

A continuación, están las pruebas Saber 5º y 9º y la evaluación de la educación media con el examen de Estado Saber 11º. A partir del año 2002 las pruebas Saber 5º y 9º han sido aplicadas censalmente cada tres años, para contar con información sobre las aptitudes y conocimientos de los estudiantes y para la implementación de estrategias de mejoramiento en los establecimientos educativos y en las entidades territoriales certificadas. Durante 2009 se llevó a cabo la aplicación Saber en las áreas de matemáticas, lenguaje y ciencias a 1.369.674 estudiantes de los grados 5º y 9º de 17.100 establecimientos educativos de Calendarios A y B. Comparativamente, en la aplicación de 2009 fueron evaluados 176.000 estudiantes más con respecto a la realizada en los años 2005 y 2006. Los resultados de avances y factores asociados estarán disponibles a partir del segundo semestre de 2010.

Respecto a la evaluación de la educación media, Examen de Estado Saber 11°, el puntaje promedio nacional en las áreas del núcleo común del examen fue de 44.56[24] en 2002 y en 2009 de 44.85. Evaluando el primer año 390.785 estudiantes y, en el segundo año, 524.579 alumnos, lo que representó un incremento de 34,2% en el número de estudiantes que presentaron este examen. Además, en el mismo período, se presentó una disminución en la concentración de desempeño bajo tanto en colegios oficiales (pasó de 20,3 a 17,4 pp) como no oficiales (pasó de 46,2 a 33,4 pp). Así mismo, en la categoría alta se observó un aumento en los colegios oficiales de 9,2 a 15,5 y en los no oficiales de 29,2 a 68 pp. El nivel medio aumentó en los oficiales y disminuyó en los no oficiales, que se concentraron en los niveles altos (cuadro 4.18).

A partir de las evaluaciones, cada institución de acuerdo con las orientaciones del ministerio y con el apoyo de las secretarías de educación, ha elaborado un plan de mejoramiento con acciones encaminadas a enfrentar las deficiencias encontradas; de esta manera, en la actualidad, existen 14.750 planes. Las instituciones catalogadas de “bajo logro” en las pruebas, se les brindó apoyo a

24- Los promedios globales de cada una de las áreas del Núcleo Común se calculan tomando todas las personas que se reportan como estudiantes y que estuvieron presentes en las dos sesiones. El promedio del núcleo común se estima como un promedio ponderado de los resultados obtenidos en cada una de las áreas del núcleo común, más dos veces el resultado obtenido en ciencias sociales, ya que está compuesta por Historia y Geografía. Se omite Inglés porque su falta de obligatoriedad hasta 2007.

través de las 94 secretarías de educación y acompañó a 2.617 establecimientos educativos.

Con recursos del ministerio y a través de las universidades, entre 2004 y 2010 se han formado 28.011 maestros en competencias comunicativas, 25.926 en competencias científicas, 11.617 en competencias matemáticas y 4.669 de competencias ciudadanas. Para el desarrollo de estos procesos de formación se han adelantado diferentes iniciativas utilizando las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

El uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) impactó de manera transversal toda la política educativa, y abrió el camino para la transformación de los procesos académicos y la flexibilización de la oferta mediante programas virtuales a personas que no tenían acceso. La Revolución Educativa promovió desde su comienzo la incorporación de TIC en todos los niveles educativos.

El Programa Nacional de Uso de Medios y Nuevas Tecnologías logró ampliar el número de estudiantes con acceso a conectividad: en 2005 tan sólo el 19% de los estudiantes tenían conectividad en la sede educativa y en 2010 se llegó al 87% con mejoramiento de ancho de banda y servicio. Para esto, el sector destinó 187.000 millones de pesos en los últimos dos años al programa Conexión Total, que se sumaron a los aportes del Fondo de TIC del Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones. Así mismo, para proporcionar acceso a la tecnología, tanto a estudiantes como a docentes, ambos ministerios, con el apoyo de las secretarías de educación, lograron la disminución del promedio de alumnos por computador, que pasó de 142 en 2002 a 21 en mayo 2010.

Cuadro 4.18

Colegios según naturaleza jurídica y desempeño de estudiantes
(Pruebas Saber 11º 2002, 2006 y 2009)

Para los tres años, en promedio, el 80% de los resultados se concentraron en los niveles: inferior, bajo y medio para el sector oficial.

Sector	Categoría	2002	2006	2009
Oficial	Muy inferior	0,1%	0,0%	0,2%
	Inferior	17,0%	4,2%	14,7%
	Bajo	43,7%	25,1%	37,4%
	Medio	30,0%	39,0%	32,2%
	Alto	7,6%	24,1%	12,2%
	Superior	1,4%	6,9%	2,9%
	Muy superior	0,2%	0,7%	0,4%
No oficial	Muy inferior	0,1%	0,0%	0,4%
	Inferior	11,6%	2,8%	10,4%
	Bajo	34,5%	16,7%	22,6%
	Medio	24,7%	23,0%	18,6%
	Alto	14,4%	20,0%	16,3%
	Superior	11,3%	20,0%	17,7%
	Muy superior	3,5%	17,4%	14,0%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Además de las evaluaciones para los ciclos escolares, en el marco de la Ley 1324 de 2009, se estableció la obligatoriedad de los exámenes de Estado en la educación media y superior para ingresar a pregrado, de esta manera se garantiza representatividad y obliga a la evaluación de la totalidad del espectro de formaciones. En el mismo sentido, en el marco del Decreto 3963 de 2009 se reglamentaron los Exámenes de Estado de Evaluación de la Calidad de la Educación Superior (Ecaes). Esta nueva legislación tuvo un impacto sobre los resultados de su aplicación con respecto al año anterior, ya que el número de estudiantes que presentaron la prueba aumentó en 93%, los programas evaluados en 27% y la población evaluada en programas comunes en 64%. Del total de las Pruebas de Competencias Genéricas (GSA) realizadas en 2009, el 39,4% fue aplicada a estudiantes de los niveles técnico profesional y tecnológico, y el 60,6% a estudiantes del nivel profesional universitario. De los 223.502 inscritos, el 64% tomó exámenes específicos y 26% fueron evaluados con el GSA.

Con el propósito de comparar los logros alcanzados por los estudiantes colombianos con los de otros países, en la actualidad Colombia tiene el reto de participar en algunos proyectos internacionales de evaluación de la educación, con el fin de medir el nivel educativo escolar nacional y reconocer las áreas para mejorar:

- Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA). Es un estudio comparativo liderado por la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Se desarrolla en ciclos trianuales en los que se evalúa jóvenes de 15 años en las áreas de ciencias, matemáticas y lectura, alternando el énfasis en cada una de estas en las sucesivas aplicaciones y concentrándose en la capacidad de los alumnos en la aplicación de los conocimientos al mundo cotidiano. En 2006 participaron 57 países, entre los que se encuentran 6 latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay), los cuales obtuvieron resultados muy por debajo del promedio internacional; en particular, Colombia (388) obtuvo un nivel semejante que los resultados de Argentina (391) y Brasil (390). Dichas pruebas revelaron que los estudiantes colombianos obtienen un mejor puntaje en la subcompetencia referida a "identificar fenómenos científicos" (402), mientras que su desempeño es inferior en las de "explicar sucesos científicos" (379) y "usar evidencia científica" (383). El compromiso de Colombia es mantener su participación en los próximos ciclos de PISA, de forma que sea posible monitorear los avances, por lo que en mayo de 2009 se aplicó esta evaluación a 13.280 estudiantes de 15 años, pertenecientes a 291 establecimientos educativos matriculados en los grados 7º y 10º en todo el país. Los resultados de la muestra permitirán analizar agregados a nivel nacional, y representativos para las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales. Estos resultados se publicarán en diciembre de 2010.

- Segundo Estudio Comparativo y Explicativo (SERCE). Dicho estudio es liderado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la Unesco. En el segundo semestre de 2008 se divulgaron los resultados de la aplicación de las pruebas aplicadas en 2006 a una muestra de 5.902 estudiantes de 3º grado y 6.026 estudiantes de 6º grado de 198 instituciones educativas. Colombia se ubicó alrededor de la media regional en matemáticas y ciencias y obtuvo logros superiores a la región en lectura en 3º y 6º grado. Tal y como los resultados de PISA, en el LLECE Colombia se ubica en una posición similar a la de Argentina y Brasil.

- Estudio de Tendencias Internacionales en Matemáticas y Ciencias (TIMSS). Liderado por la Agencia Internacional de Evaluación de Logro Educativo (IEA), este estudio evalúa las áreas de matemáticas y ciencias naturales para estudiantes de grados 4º y 8º de educación básica (Colombia ha participado dos veces). En 2007 la prueba evaluó a una muestra de 4.801 estudiantes de grado cuarto de 142 establecimientos educativos, y 4.873 estudiantes de grado octavo pertenecientes a 148 establecimientos educativos públicos y no oficiales, tanto rurales como urbanos a nivel nacional. Aunque el país sigue muy por debajo del promedio internacional, se destaca una notable mejoría en el grado 8º entre 1995 y 2007, período en el cual los promedios se incrementaron en 20 puntos en matemáticas y 24 en ciencias.

- Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía (ICCS). Tiene como propósito valorar el grado en que los jóvenes de 14 años están preparados para desarrollar su rol de ciudadanos en términos de conocimientos y competencias. Esta es la segunda vez que Colombia participa en un estudio de esta naturaleza; el primero se hizo en 1995. La evaluación se llevó a cabo en octubre de 2008 en Calendario A, y en abril de 2009 para Calendario B. En Calendario A se aplicó a 174 establecimientos educativos, con aproximadamente 6.000 estudiantes y 1.500 docentes. En Calendario B se evaluaron 26 establecimientos educativos, con aproximadamente 900 estudiantes y 200 docentes. Se espera tener reportes en el transcurso de 2010.

Por su parte, para verificar la pertinencia de la educación para la vida laboral es importante disponer de información completa y confiable. Por esta razón, se creó el Observatorio Laboral para la Educación, que lleva el registro de todos los graduados de la educación superior con información sobre su desempeño laboral, ofrece elementos para la toma de decisiones de los padres y el estudiante, las instituciones educativas, el Gobierno y los sectores privados. El observatorio hace seguimiento a la inserción laboral de los graduados de la educación superior a través de la integración de la información reportada por las instituciones de educación superior con las bases de datos de seguridad social de los ministerios de la Protección Social y Hacienda. Hasta el momento se han presentado al país los resultados de tres procesos de integración realizados en 2005, 2007 y 2008. En este último el observatorio hizo seguimiento a 884.893 titulados de educación superior entre los años 2001 y 2007.

En relación con las condiciones laborales de los graduados se encontró que 83% está vinculado al sector formal de la economía (aporta al Sistema General de Seguridad Social –SGSS–) y que esta relación aumenta a medida que es mayor el nivel de formación. En relación con los recién graduados, de 100 personas que se graduaron en 2005, 77 estaban vinculadas al sector formal un año después obtener el título. El cambio más significativo se presentó para aquellos vinculados al sector formal recién graduados de formación técnica profesional: este porcentaje pasó de 66% a 81%. Por su parte, el porcentaje de vinculados al sector formal del nivel tecnológico pasó de 77% a 87% y el universitario de 76% a 87%.

Así mismo, para garantizar la pertinencia de la educación, el Gobierno enfatizó en la participación de la formación técnica y tecnológica en la matrícula total de educación superior, la cual alcanzó 32,3% en 2009, frente al 27,1% de 2006. De los 83.261 cupos adicionales en educación superior, 41.676 se generaron en estas modalidades.

Para apoyar proyectos de inversión para el fortalecimiento de la oferta educativa técnica y tecnológica, desde 2006 se adelantaron cuatro convocatorias y un plan de apoyo dirigido, que benefició un total de 40 proyectos en 26 departamentos presentados por las alianzas. Con ello, se da cumplimiento a la meta del Documento Conpes 3360 de 2005 que autorizaba a la nación para contratar empréstitos externos con la banca multilateral hasta por la suma de US$25 millones o su equivalente en otras monedas para financiar parcialmente el proyecto "fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica en Colombia".

Así mismo, y dentro del apoyo al proceso de descentralización de las instituciones técnicas y tecnológicas, el MEN en 2009 realizó el acompañamiento a 16 instituciones de educación superior. A través de la asistencia técnica han fortalecido sus procesos de planificación y gestión mediante seguimiento a los planes de acción de estas instituciones. Igualmente, el MEN apoyó la implementación del uso de las tecnologías en información y comunicación en dichas instituciones con el fin de mejorar la calidad educativa.

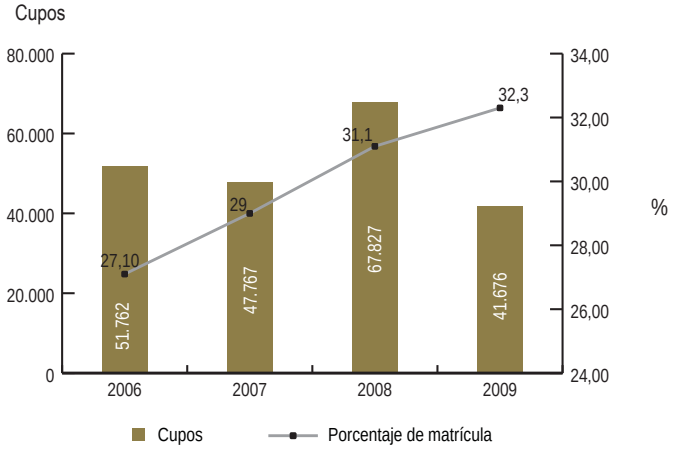
Respecto a procesos de calidad y modernización, el MEN, después de alcanzar su certificación del Sistema de Gestión de Calidad en 2006, inició el proceso de apoyo a las instituciones de educación superior en la implementación de sus sistemas integrados de gestión. A la fecha, han obtenido la Certificación de su Sistema de Gestión de Calidad el 30%, lo que equivale a 18 instituciones de educación superior.

De un total de 6.244 programas en funcionamiento, el 99,8% de los programas de pregrado y el 99,7% de los programas de posgrado fueron evaluados para garantizar el cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad. Adicionalmente de un total de 4.016 programas nuevos, se evaluaron el 96,7% de los programas de pregrado y el 95,2% de los programas de posgrado. Esta labor facilitó, gracias a la puesta en marcha en el mes de agosto de 2009, de la nueva versión del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Saces).

Gráfico 4.35

Participación de la matrícula de educación técnica y tecnológica en el total de la matrícula de educación y nuevos cupos

La formación técnica y tecnológica representa el 32,3% del total de la matrícula de educación superior.



Fuente: Ministerio de Educación Nacional - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Entre 2007 y marzo de 2010, el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) ha emitido conceptos que permitieron el otorgamiento de la acreditación de alta calidad a 114 programas académicos de pregrado en este periodo, para un total acumulado de 697 programas de pregrado acreditados y 227 programas con renovación de la acreditación. Este avance ha permitido crear una cultura de autoevaluación para el fomento de la calidad, apoyada a través de diversos foros realizados por CNA en todo el país con proyección internacional.

Otro de los retos sectoriales iniciado en 2007 fue consolidar la modernización del sector educativo mediante la generalización del uso de los nuevos sistemas de información. Actualmente 75 secretarías de educación cuentan con al menos tres sistemas de información en operación.

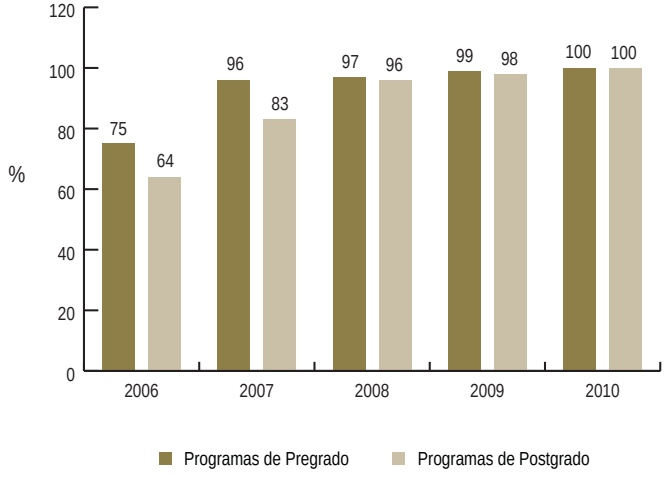
Para aumentar el nivel de educación, es indispensable contar con docentes aptos para transmitir los mejores métodos de aprendizaje y su contenido. Para ello, se realizaron algunas medidas para optimizar el capital docente, que incluyen varios decretos.

A partir del Decreto 3238 de 2004 se han realizado procesos de selección mediante concursos de méritos para proveer vacantes, en aras de garantizar que a las plantas de personal docente del país ingresen los educadores con mayores niveles de capacidad.

Gráfico 4.36

Programas en funcionamiento con condiciones mínimas de calidad evaluados
(número de programas)

En la actualidad el 100% de los programas en funcionamiento de pregrado y postgrado fueron evaluados en condiciones mínimas de calidad.



Fuente: Ministerio de Educación Nacional - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Respecto a las pruebas para ingreso a la carrera docente, en el año 2009 hubo 25.392 vacantes de docentes y directivos docentes ubicados en 66 entidades territoriales y bajo la regulación del nuevo Estatuto de Profesionalización Docente, finalizado en febrero de 2010. A la fecha se han adjudicado aproximadamente 9.409 vacantes y al finalizar la vigencia 2010 se espera que el sector cuente con un total de 70.000 vinculados bajo el Estatuto de Profesionalización Docente.

Se emitió el Decreto 3782 de 2007 con el fin de reglamentar la evaluación anual de desempeño de docentes y directivos docentes que se rigen por el Decreto Ley 1278 de 2002, el cual fue acompañado de una guía metodológica. En 2008 se expidió la Guía

31 “Evaluación Anual de Desempeño Laboral”. A partir de esta, se ha realizado la divulgación y socialización de los instrumentos de evaluación y del Decreto 3782 de 2007 (evaluación anual de desempeño laboral de los servidores públicos docentes y directivos docentes que se rigen por el Decreto Ley 1278 de 2002) a 23.719 docentes y directivos docentes.

A partir de diciembre de 2009, 76 entidades territoriales convocaron el primer proceso de evaluación de competencias para el ascenso o reubicación salarial de los nuevos docentes y directivos docentes vinculados bajo el nuevo Estatuto de Profesionalización Docente, al cual se vincularon de manera voluntaria más de 33.400 docentes y directivos docentes. De estos docentes 8.851 ascendieron en el escalafón, sometiéndose a la evaluación de desempeño y al examen para demostrar su competencia.

Con respecto a la planta de personal docente, directivo docente y administrativos, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) expidió el Decreto 1494 de 2005, por el cual se reglamenta el procedimiento para realizar modificaciones en las plantas de dichos cargos financiadas por el Sistema General de Participaciones (SGP) y se puso a disposición de las entidades territoriales la Guía para la modificación de plantas de cargos.

Adicionalmente, se expidieron los Decretos 520 y 521 del 17 de febrero de 2010 que reglamentan el proceso ordinario anual de traslados y lo referente a la asignación de estímulos para los docentes y directivos docentes de instituciones educativas estatales ubicadas en zonas rurales de difícil acceso. Es importante mencionar que el MEN expidió el Decreto 521 de 2010 con el fin de brindar incentivos para un mejor labor de los docentes, reglamentando lo relacionado con los estímulos que podrán recibir los docentes y directivos docentes que trabajen para instituciones educativas rurales y de difícil acceso, en cuando a salario, más días hábiles y prioridades en la asignación de créditos educativos.

Por su parte, y con el fin de sanear las deudas laborales del sector educativo, el Gobierno nacional expidió los artículos 80 de la Ley 812 de 2003, 69 de la Ley 1110 de 2006 y 37 de la Ley 1151 de 2007, e incluyó el tema dentro de las leyes anuales de presupuesto de las vigencias siguientes. En estas normas se estableció la responsabilidad de identificar y liquidar el valor de las deudas por parte de la entidad territorial y por parte del MEN.

Así, fueron estudiadas las deudas del sector educativo del periodo 2002-2009 por concepto de nivelación y homologación salarial de administrativos, costo acumulado de ascensos en el escalafón, bonificación por zona de difícil acceso y primas extralegales. El total de deudas laborales aprobadas en el período de Gobierno 2002 a mayo de 2010 asciende a $1,8 billones, de las cuales $258.591 millones fueron causadas con anterioridad a 2001. Para el pago de deudas laborales, la nación aportó $1,4 billones. En la actualidad, las deudas que se han pagado por valor de $1,7 billones ya fueron financiadas con recursos asignados por la nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ($863.461 millones) con recursos SGP-CONPES ($494.752 millones) y con excedentes de las entidades territoriales ($316.681 millones).

Ahorro, inversión y financiamiento

De los más de $23 billones desembolsados por Bancóldex en los últimos ocho años, $11 billones se dirigieron a mipymes y $8,8 para transformación productiva. Así mismo, la participación en el destino de estos recursos cambió durante los últimos ocho

años: mientras en el 2002 alrededor de 16% de los recursos se orientaron a la modernización y el 55% a capital de trabajo, a abril de 2010 el 29% de los recursos se dirigió a modernización y el 33% a capital de trabajo. De la misma manera, los plazos han cambiado: mientras en 2002 el corto y mediano plazo ocupaban el 35% cada uno, a abril de 2010 es el largo plazo el segmento con mayor participación 56%, seguido del mediano plazo con el 30%.

Dentro de las estrategias generadas por el Gobierno a través de Bancóldex se encuentran:

- Cupos para intermediar recursos del banco a entidades dedicadas al crédito a microempresas.

- Alianzas con entes territoriales del orden nacional, regional y local para generar líneas especiales para el segmento de las mipymes. Estas alianzas se ven reflejadas en la creación de 75 líneas de crédito que entregaron entre 2002 y abril de 2010 $5,5 billones de pesos, excluyendo la línea aProgresar.

- 5 centros empresariales Bancóldex, en las ciudades de Bogotá, Bucaramanga, Barranquilla, Pereira y Cali.

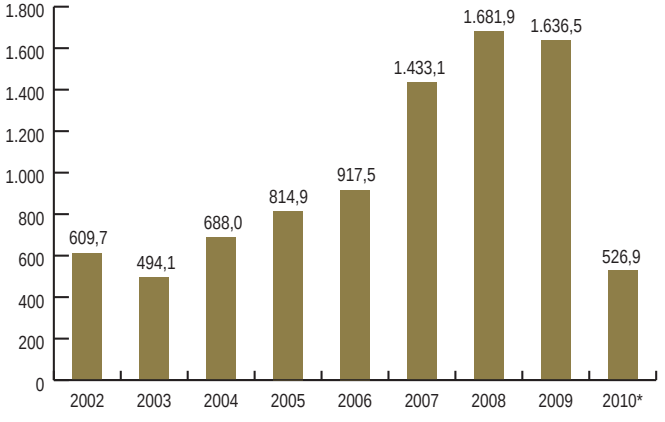
- Complementar el portafolio de crédito con otros productos relacionados que fortalecen el acceso y las condiciones de financiación de las empresas más pequeñas. En este sentido se desarrolló el producto Futurex en alianza con compañías aseguradoras para generar coberturas en riesgo de vida y daños a los microempresarios beneficiarios de crédito con primas de bajo costo.

Adicionalmente, en cuanto a créditos para microempresarios, entre 2002 y mayo de 2010 se entregaron 716.031 créditos por monto total de $2,88 billones; por su parte, a pymes, se desembolsaron 74.118 créditos por un monto total de $8,48 billones (gráfico 4.37). Por otro lado, la línea aProgresar, entre agosto de 2006 y mayo de 2010 desembolsó $2,8 billones, con lo que se dio financiamiento mediante condiciones preferenciales en activos fijos o diferidos (gráfico 4.38). Finalmente, a través del programa de formación empresarial, entre 2007 y mayo de 2010 se capacitaron 33.560 empresarios en 37 municipios del país.

Gráfico 4.37

Monto de créditos a pymes
($ miles de millones)

Mientras en 2002 se desembolsaron $609 mil millones a pymes, en 2009 la cifra ascendió a $1,6 billones.



** Datos enero-mayo de 2010.*
Fuente: Bancóldex.

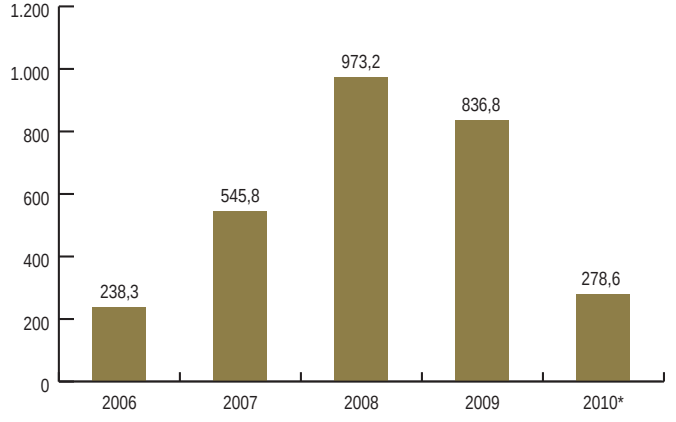
Respecto a la garantía en el financiamiento, el volumen referente al valor de créditos desembolsados por medio del Fondo Nacional de Garantías (FNG) por parte de los Intermediarios Financieros (movilización de crédito), así como el número de nuevos créditos garantizados, son los principales indicadores de la gestión desarrollada por el Fondo.

La movilización de crédito con garantía del FNG, registró cerca de $18,43 billones para 801.973 beneficiarios entre agosto de 2006 y abril de 2010, representando un aumento de 134% y 59%, respectivamente, frente al resultado obtenido en el periodo agosto 2002 – julio 2006, que fue de $7,88 billones en monto y 504.963 beneficiarios (gráfico 4.39). En relación a las Mipymes, entre agosto de 2002 y mayo de 2010 el FNG dio garantía a 1.237.628 créditos por más de $26 billones y a 720.769 microcréditos por valor de $2,58 billones (gráfico 4.40). Para Vivienda de Interés Social, entre agosto de 2006 y abril de 2010 se respaldaron créditos por valor de $612.124 millones, logrando beneficiar a 42.317 familias, mientras que para el periodo agosto 2002 a abril de 2006 se movilizaron $261.074 millones beneficiando a 21.465 familias, lo que representó un crecimiento de 234% y 197% respectivamente de un periodo a otro.

Gráfico 4.38

Desembolsos de Bancóldex a través del Programa “aProgresar”
($ miles de millones)

Entre agosto de 2006 y mayo de 2010, a través del programa “aProgresar” se desembolsaron más de 2,8 billones de pesos.

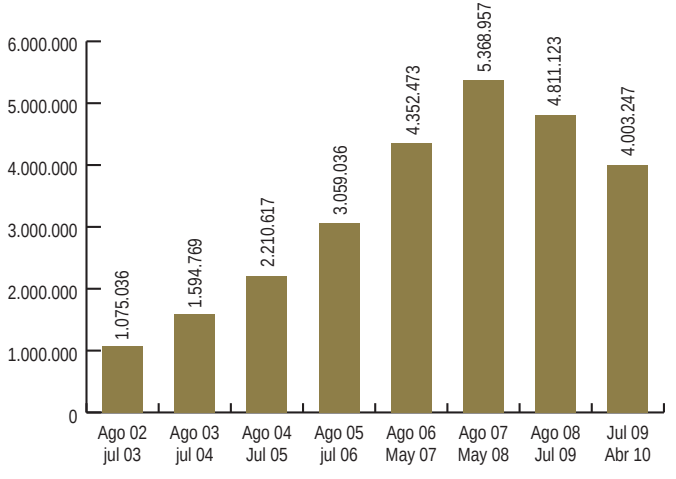


**Dato enero-mayo de 2010.*

Gráfico 4.39

Crédito Movilizado con Garantía Empresarial para Mipymes
($ millones)

Entre agosto de 2006 y abril de 2010, se movilizaron $18,54 billones para 820.975 beneficiarios



Fuente: Fondo Nacional de Garantías - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Instituciones para el desarrollo productivo

Infraestructura, logística y transporte: Con el fin de contribuir en la mejora de la eficiencia logística de comercio exterior en Colombia, se avanzó en los siguientes aspectos:

- Implementación del Manual de Procedimiento Inspección Física Simultánea de Mercancías para puertos en el régimen de exportación, el cual se encuentra en etapa de sistematización: para la exportación se tiene el desarrollo informático, de un Sistema Integrado de Inspección Simultánea (SIIS), que permite programar, planear y hacer seguimiento a la eficiencia del proceso de inspección. Esta aplicación entra como un módulo adicional de la VUCE.

- Dotación de escáners en los principales puertos de manejo de contenedores del país (Buenaventura, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta): para adelantar ese trabajo se conformó el grupo[25] encargado de definir los requerimientos técnicos en coordinación con las entidades de control a nivel regional.

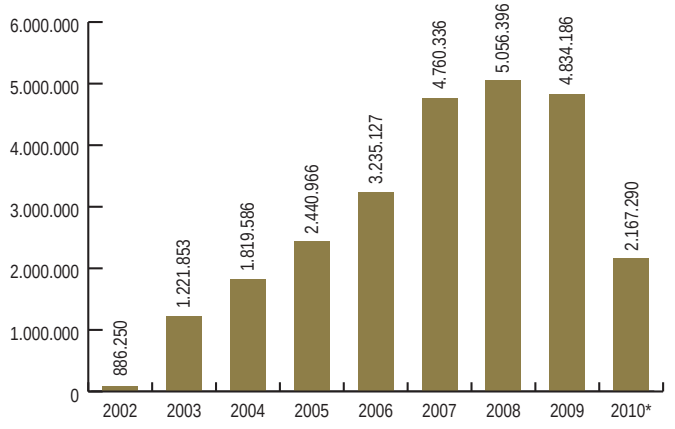
- Localización, diseño y factibilidad de una plataforma logística en Colombia: se adelanta el respectivo análisis, cuyo objetivo es hacer los estudios de diseño para promover el desarrollo de una plataforma logística para el Valle del Cauca y Pacífico, aglomerando la oferta de servicios logísticos de valor agregado y promoviendo la diversificación y mejora de los estándares de calidad de los mismos en su área de influencia. Se tiene prevista la culminación del estudio en junio de 2010.

- Dentro de las actividades adicionales a ser desarrolladas por el consultor encargado del estudio, se deberán realizar recomendaciones conducentes a consolidar y formular manuales metodológicos que, desde el punto de vista urbanístico y técnico, orienten a

Gráfico 4.40

Monto de créditos garantizados por el FNG
($ millones)

Entre 2002 y abril de 2010, el FNG dio garantía a 1.237.628 créditos por más de $26 billones.



** Enero- mayo 2010.*
Fuente: Fondo Nacional de Garantías - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

25- Integrado por el Ministerio de Transporte, el INCO, la DIAN, la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, la Superintendencia de Puertos y Transporte, Cormagdalena, la Oficina de la Ministra Consejera de Presidencia y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

los entes territoriales ante una eventual inclusión y/o aprobación en el desarrollo de iniciativas de este tipo de infraestructura y a sus posibles desarrolladores en la formulación de proyectos de impacto para el comercio tanto interior como exterior, y su interrelación con la infraestructura de transporte de orden nacional, teniendo en cuenta, entre otros, lo dispuesto en la Ley 1228 de 2008. Se tiene prevista la culminación del estudio en julio de 2010.

- En abril de 2010 el DNP gestionó y suscribió un Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable con la Corporación Andina de Fomento (CAF), con la finalidad de financiar el segundo estudio piloto que permita identificar y definir las potencialidades y posibles ubicaciones de una plataforma logística en el ámbito logístico del Eje Cafetero, que abarque las áreas metropolitanas de Manizales, Pereira, Armenia e Ibagué, y concentra actividades agroindustriales e industriales de gran relevancia para el país. Actualmente, el DNP adelanta el proceso de contratación para la ejecución de dicho estudio cuya duración será de 9 meses.

- Actualmente se está adelantando el análisis de necesidades de infraestructura operativa para los pasos de frontera de San Miguel e Ipiales, como parte de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). El DNP, en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), contrató los estudios con el fin de Identificar y proponer alternativas de optimización y facilitación de los pasos de frontera Colombia-Ecuador, en Rumichaca y San Miguel, y formular Planes de Acción, concertados entre Ecuador y Colombia, para su implementación a corto, mediano y largo plazo, que tengan en cuenta aspectos de funcionamiento, normativos, de operación de control, facilitación e infraestructura. Los resultados serán entregados en el segundo semestre de 2010.

- De acuerdo con lo establecido en la Ley 1° de 1991 y las recomendaciones del Documento Conpes 3540 de 2008, fue aprobado el Documento Conpes 3611 “Plan de Expansión Portuaria 2009-2011” en septiembre de 2009, mediante el cual se establecen los lineamientos de política para el fortalecimiento y optimización de la infraestructura portuaria, así como la generación del entorno propicio para optimizar el funcionamiento competitivo y sostenible del sector.

- En cumplimiento de las recomendaciones establecidas en el Documento Conpes 3547 de 2008, la DIAN se encuentra adelantando y socializando el borrador del nuevo Código Aduanero, el cual se espera formalizar en el primer semestre de 2010 y que establece los procedimientos conducentes al mejoramiento del comercio exterior.

- Con el objetivo de coordinar e implementar las medidas para la vinculación de las TIC en la logística, en noviembre de 2009 se aprobó el Documento Conpes 3620 para la promoción del comercio electrónico en el país, el cual se espera tenga efectos directos en la logística empresarial, al apoyar la gerencia de abastecimiento y de pedidos de las mismas.

- En el marco del Comité para la Facilitación de la Logística de Comercio y el Transporte (Comifal), se realizó el levantamiento de la oferta educativa en logística. El SENA firmó en junio del 2009 un convenio con Rotterdam Maritime Group (RMG) de Holanda, un grupo de 35 compañías especializadas, las cuales transmitirán su conocimiento a instructores y aprendices de la institución en materia de logística de puertos.

Cambios regulatorios que favorecen el desarrollo empresarial. Se apoyó la expedición de normas que ofrecen al empresario un entorno adecuado para su desarrollo:

- La Ley 1340 de 2009 sobre Protección a la Competencia, coordinada con la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), que tiene por objeto actualizar la normatividad en materia de protección de la competencia para adecuarla a las condiciones actuales de los mercados, facilitar a los usuarios su correcto seguimiento y optimizar las herramientas con que cuentan las autoridades nacionales para el cumplimiento de proteger la libre competencia económica en el territorio nacional y establece que la SIC es la autoridad única y especializada en materia de competencia.

- La Ley 1314 de 2009 sobre Contabilidad e Información Financiera, que orienta para que las prácticas contables de Colombia estén sujetas a los estándares internacionales, así como establecer un régimen especial –contabilidad simplificada– para los microempresarios.

- Se reglamentó la respectiva ley de insolvencia (Ley 1116 del 27 de diciembre de 2006), que regula de una manera integral y acorde con los lineamientos internacionales las dificultades financieras de las empresas, ya sea para sacarlas adelante –acuerdos de reestructuración empresarial– o para facilitar el proceso de liquidación.

- Ley de factura de venta (Ley 1231 de 2008) y sus decretos reglamentarios, como el Decreto 3327 de 2009, mediante el cual se busca establecer un marco normativo para potencializar el uso de la herramienta "factoring" por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas, como mecanismo de financiación.

- Ley 1343 de 2009, por medio de la cual se aprueba el tratado de derechos de marcas y su reglamento– tratado de marcas TLT, el cual permite la simplificación, armonización y estandarización de requisitos formales para el registro de marcas, entre otros aspectos.

- Decreto 1197 del 3 de abril de 2009: establece condiciones y requisitos especiales para la declaratoria de existencia de estas zonas francas en los departamentos de Putumayo, Nariño, Huila, Caquetá y Cauca.

- Decretos 3967, 3968 y 3969, todos de 2009: reducen a cero los aranceles de materias primas industriales no producidas en Colombia.

- Decreto 3820 de 2008: reglamenta el artículo 23 de la Ley 905 sobre la participación de las cámaras de comercio en los programas de desarrollo empresarial. En desarrollo de dicho decreto, el MCIT y Confecámaras suscribieron un convenio mediante el cual se busca articular los proyectos de las cámaras de comercio con la política de desarrollo empresarial del Gobierno. Así mismo se acordó que los recursos que disponga MCIT para el desarrollo del convenio se destinarán preferentemente a los programas de desarrollo empresarial donde participen las cámaras de comercio pequeñas o de menores ingresos.

- Se suprimieron los requisitos para la apertura de establecimientos de comercio evitando que las autoridades territoriales exigieran otros requisitos no establecidos en la ley (Decreto 1879 de 2008).

- Se redujeron los libros de contabilidad que deben llevar los microempresarios: pasaron de 5 a 2 estados financieros: balance general y el estado de resultados (Decretos 1868 y 1878 de 2008).

- Se redujeron los costos del trámite entre un 25% y un 30% (supresión del trámite ante notario, consulta gratuita del uso del suelo, reducción de $23.000 a $8.000 la inscripción de los libros).

Avances en el mejoramiento de la infraestructura de la calidad del país

- Expedición del Documento Conpes 3446 sobre Lineamientos para una Política Nacional de la Calidad, a través del cual se articulan las actividades y entidades que hacen parte del Subsistema Nacional de la Calidad, se fortalece la competitividad del aparato productivo colombiano y se asegura la protección de los derechos de los consumidores.

- Creación de la Comisión Intersectorial de la Calidad, en la cual tienen asiento las entidades regulatorias del país. Gracias a esta nueva institucionalidad, se ha logrado articular de manera armónica y eficaz las distintas actividades del Gobierno nacional relacionadas con el Subsistema Nacional de la Calidad.

- Creación del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC), como una corporación mixta de derecho privado, con el cual se fortalece el acceso de productos colombianos a los mercados internacionales, evitando, a través de su reconocimiento internacional, el pago repetido de pruebas, inspecciones o certificaciones en otros países.

- Armonización de normas técnicas con la Comunidad Andina y creación de normas técnicas andinas que, a la par que sean criterios uniformes de calidad en la región, se constituyan en mecanismos de facilitación del comercio y mejoramiento de la competitividad. A la fecha se tiene registro sobre 118 normas andinas aprobadas y decisiones como la 705, 706 y 516 que constituyen un esfuerzo de armonización de legislaciones nacionales en materia de productos cosméticos y de higiene.

Atención de la emergencia social por la captación masiva no autorizada de dineros

Al amparo de la Declaración de la Emergencia Social, fueron expedidos los Decretos 4334 y 4335 el 17 de noviembre de 2008, asignando a la Superintendencia de Sociedades funciones para: 1) Investigar y determinar la existencia del ejercicio de actividades de recaudo o captación no autorizadas y 2) Adelantar los procesos de intervención, en particular el de Toma de Posesión. En cumplimiento de estos decretos se emprendieron las siguientes acciones:

- Adecuación institucional para atender las nuevas funciones.

- Conformación de un grupo de trabajo para atender el proceso de intervención.

- Atención de tutelas: a la fecha se han recibido y tramitado más de 2.000, dirigidas contra las medidas de intervención de que tratan los decretos 4334 y 4705 de 2008, presentadas por depositantes, trabajadores, proveedores y acreedores de las empresas intervenidas.

- Han sido atendidas 408 solicitudes de investigación.

Convergencia normas internacionales de contabilidad

Se inició, con la revisión de los estándares internacionales sobre grupos económicos e instrumentos financieros, propiedad, planta y equipo y recursos de inversión.

La entidad participó en las mesas de trabajo que dieron lugar a la propuesta sustitutiva del proyecto de Ley 165 que se presentó en Cámara de Representantes el 29 de mayo de 2008 y el 13 de julio de 2009: la Ley 1314 de 2009, por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento.

Facilitar la comercialización de las artesanías en los niveles nacional e internacional

Artesanías de Colombia desarrolla actividades de promoción y comercialización de productos artesanales, orientadas a la ampliación de los mercados nacionales e internacionales, la consolidación de los puntos de venta, ventas institucionales, ventas de exportación, participación en eventos especializados y realización de ferias propias que contribuyen al desarrollo del sector, fomentando negocios reales, concretos y efectivos.

- Las ferias realizadas beneficiaron a 4.646 unidades productivas que fueron visitadas por 464.083 compradores, generándole al sector ventas por $49.012.363.036.

- Las ventas directas de la entidad ascendieron a un total de $6.103.697.177 durante el cuatrienio.

- Se adquirieron productos artesanales de 1.290 unidades productivas y asociaciones de artesanos por valor de $3.576.241.766.

- Se participó en 28 ruedas de negocios y ferias internacionales.

- El aumento en la inversión para la formación y asistencia técnica, se ha traducido en un crecimiento de sus ventas superior al 27% anual.

- Adicionalmente, se trabajó en el programa de Sello de Calidad “Hecho a Mano”. Los procesos orientados a la normalización, estandarización y certificación de los oficios artesanales son desarrollados mediante este programa en asocio con Icontec. La certificación, además de garantizar al consumidor final una adecuada calidad de los productos, permite al artesano aprovechar los beneficios arancelarios que ofrecen algunos países para la importación de productos hechos a mano; 310 artesanos han sido certificados por Icontec con el Sello de Calidad “Hecho a Mano” de Artesanías de Colombia S.A.

Programas sectoriales de alto impacto

Uno de los programas transversales que impactan sobre el aparato productivo nacional es el ya mencionado Programa de Transformación Productiva, que está orientado a fortalecer y diversificar la oferta de productos y servicios y promover la inserción en los mercados globalizados.

Así mismo, como resultado de los programas de inversión para el mejoramiento de la competitividad y de la promoción turística y como consecuencia directa de la *Política de Seguridad Democrática*, desde el año 2002 hasta 2009 la llegada de viajeros extranjeros a Colombia se incrementó en 1,4 millones, pasando de 1,1 millones en 2002 a casi 2,5 millones en 2009. Entre enero y mayo de 2010 han llegado al país 798 mil viajeros extranjeros[26] (gráfico 4.41).

A pesar de la coyuntura económica internacional y su impacto en el turismo, mientras el mundo decreció en un 4% –según la información de la Organización Mundial de Turismo–, Colombia registró un crecimiento superior al 10%, crecimiento que continua en el 2010 y que asciende a un 6,4% en los primeros cinco meses.

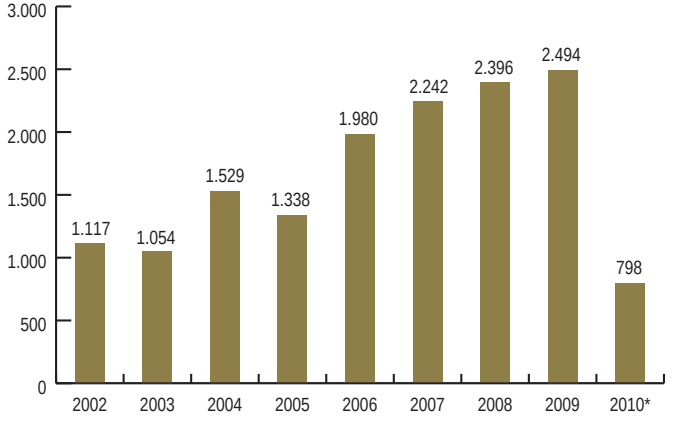
26- *No incluye datos de fronteras del Banco de la República.*

Gráfico 4.41

Viajeros extranjeros

(Miles - Número)

Desde 2002 hasta 2009 la llegada de viajeros extranjeros a Colombia se incrementó en 1,4 millones, pasando de 1,1 millones en 2002 a casi 2,5 millones en 2009.



**Enero – Mayo 2010.*
Fuente: DANE.

Como consecuencia del incremento de viajeros extranjeros, el ingreso de divisas al país pasó de US$1.237 millones en 2002 a US$2.669 millones en 2009 (un aumento del 115%), y se ubicó como el tercer renglón en generación de divisas después del petróleo y el carbón.

Gracias a los incentivos tributarios creados por la Ley 788 de 2002 y el mejoramiento de la demanda, entre los años 2004 y 2010 se han construido 10.153 habitaciones (en el mismo período se han certificado 9.000 habitaciones) y adicionalmente 10.554 habitaciones remodeladas que se han acogido a los mismos estímulos.

Con el propósito de incentivar el turismo doméstico durante los fines de semana, puentes festivos y principalmente en la temporada de vacaciones, a la fecha se han realizado 3.137 Rutas Vive Colombia como continuación del programa de Caravanas Vive Colombia creadas en el 2002.

De esta manera, gracias al crecimiento de la demanda y a pesar de contar con más habitaciones, la tasa de ocupación hotelera se ha podido mantener estable entre 2005 y el 2010 (gráfico 4.42), que en los primeros cuatro meses de este año muestra un índice de 49,2%.

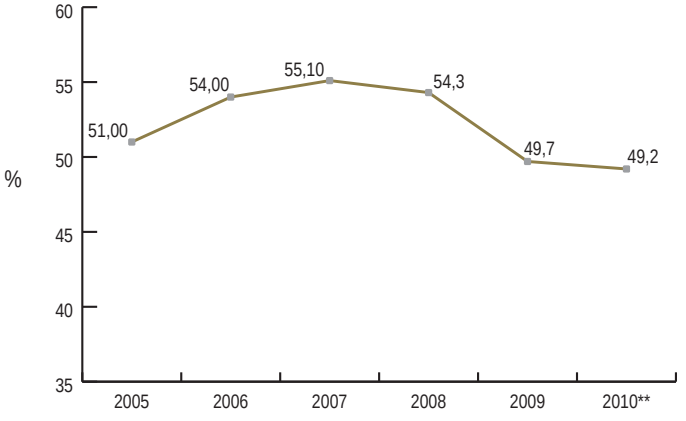
Regresaron al país las principales líneas de cruceros y desde el 2008 Cartagena se convirtió en puerto de embarque. El número de pasajeros en cruceros aumentó en un 267% desde el 2002 pasando de 94.360 a 346.693 en 2009. En el primer semestre del año se incrementaron en 21% los pasajeros de cruceros con respecto al mismo periodo de 2009: pasó de 204.527 (2009) a 247.776 (2010).

Gráfico 4.42

Tasa de ocupación hotelera*

(Porcentaje)

A abril de 2010 la tasa de ocupación hotelera se ubicó en 49,2%%



**Relación porcentual entre el número de habitaciones vendidas sobre el total disponible en el periodo de tiempo para el cual se hace el cálculo.*
*** Datos a abril 2010.*
Fuente: DANE.

Igualmente, se realizaron las siguientes acciones en materia de turismo:

A través del Programa de Mejoramiento del Acceso e Infraestructura para el turismo, el Gobierno buscó crear y mejorar las condiciones de la infraestructura en los destinos. Es así como en estos años se apoyaron desde el Gobierno nacional importantes proyectos, algunos de ellos concluidos y en desarrollo, tales como: Centros de Convenciones (Armenia, Cali, Popayán, Bucaramanga, Barranquilla, Pereira, Villa de Leyva, Ibagué, Cúcuta), muelles turísticos (Nuquí, Santa Marta, Acandí, Ciénaga, La Salvajina), malecones turísticos (Cartagena, Santa Marta, San Andrés, Leticia, Taganga, Lago Calima), parques temáticos (Aratoca (Chicamocha-Teléferico), Pereira (P. Flora y Fauna), P. Aguas del Río Quindío, Pitalito (P. Macizo Colombiano), Ibagué (Mirador San Francisco), Buesaco (Cañón Juanambu), Vaupés (Ipanoré), adecuación de atractivos (Guatapé (Parqueadero), San Agustín (La Chaquira), San Gil (Embarcadero), Riohacha (Senderos Ecológicos), Nuquí (Termales), Providencia (Kioskos), adecuación Parques Naturales (Isla de Salamanca, Estoraques, Utría).

Adicionalmente, se entregaron importantes proyectos a lo largo y ancho del país, entre los que se encuentran el Teleférico del Parque Nacional del Chicamocha en Santander, inaugurado en enero de 2009, que a mayo de 2010 ha recibido más de 418 mil visitantes, y el Centro Cultural Metropolitano de Armenia, inaugurado en septiembre de 2009 y

que al mismo periodo ha albergado más de 30 eventos. Obras que indudablemente han mejorado la dinámica turística local, la competitividad de los destinos y la economía de las regiones. En el 2009 se realizó el diseño e inicio del Plan Nacional de Señalización Turística Vial en 6.578 km con un valor total de $ 4.630 millones. En el primer semestre del 2010 se han instalado 311 señales en 3.282 km.

En cuanto a las acciones encaminadas a mejorar la promoción y comercialización turística, se pueden mencionar el lanzamiento de la Campaña Nacional de Turismo, "Colombia el país que llevas en el corazón", segunda versión de la exitosa Campaña "Vive Colombia, Viaja por Ella", además de 7 campañas de promoción turística local (Neiva, San Agustín, Providencia, Tota, Mompox, entre otras), 3 Ruedas Nacionales de Negocios en Turismo y más de 70 jornadas de sensibilización turística en los 32 departamentos.

Con el fin de incentivar el turismo nacional, en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional se decretó la semana de receso escolar que busca estimular las experiencias vacacionales en una nueva temporada turística con énfasis en la participación de los estudiantes y sus familias aprovechando el mencionado receso, sin perjuicio de la escolaridad ya que la semana de vacaciones se recupera recortando las vacaciones de mitad de año.

Colombia cuenta hoy con una Marca País –"Colombia es pasión"–, que nos identifica en el ámbito mundial y que ha recibido elogios por parte de organismos internacionales.

En desarrollo de la estrategia de promoción turística internacional se lanzó la campaña "El riesgo es que te quieras quedar" y se lanzó el Portal Oficial de Turismo (http://www.colombia.travel), que cuenta con información turística en cinco idiomas (español, inglés, francés, portugués y alemán). Adicionalmente, Colombia se ubica hoy en el cuarto país en Latinoamérica para la recepción de eventos internacionales según el ranking de la ICCA (International Congress and Convention Association).

En conectividad aérea, gestionando conjuntamente con la Aeronáutica Civil y con el fin de ampliar la oferta, entre el 2007 y mayo de 2010 se logró incrementar en 170 frecuencias aéreas internacionales adicionales, uniendo destinos que anteriormente no tenían conexión internacional tales como: Panamá-Bucaramanga, Barcelona-Bogotá, Caracas-Medellín, Fort Laurderdale con Armenia, Medellín y Cartagena, entre otros.

En cuanto a la conectividad aérea entre nuestros destinos nacionales, se destaca el incremento de viajeros en el territorio nacional pasando de 7 millones (2002) a 10 millones (2009).[27] Desde octubre del año pasado el tráfico aéreo doméstico viene creciendo a niveles nunca antes registrados del 40%.

Finalmente, los recursos para el sector turístico manejados por el Fondo de Promoción Turística aumentaron en un 2.200% desde el 2002, pasando de 2.000 millones a 46.000 en el 2010. En el 2009 el Fondo ejecutó el 99% de los recursos disponibles apoyando proyectos para la competitividad y la promoción turística de los 32 departamentos del país.

Además de los logros anteriormente mencionados, en el último año, la Organización Mundial del Turismo (OMT) exaltó a nivel mundial a Colombia, al destacarnos como ejemplo ante países de similares niveles de desarrollo con el estudio titulado "*Colombia, de nuevo en el mapa del turismo mundial*", publicado a principios de 2009 y, en octubre del mismo año, el estudio *Handbook on Tourism Destination Branding* (Manual para la Creación de

27- Aerocivil.

Marca de Destinos Turísticos), preparado conjuntamente por la OMT y la Comisión Europea de Viajes (European Travel Comission – ETC), resaltó la importancia del cambio positivo de imagen de Colombia, lo cual, por supuesto, ha repercutido favorablemente en la actividad turística.

4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario

El Gobierno se propuso mejorar la productividad y la eficiencia del sector agropecuario sin olvidar la protección del ingreso de los productores, a través de una mejor gestión en el sector, más recursos, mayor inserción internacional, mayor financiamiento y un mejor marco normativo y nuevas políticas, con lo que se consiguió una cifra récord en la colocación de créditos a través del programa Agro Ingreso Seguro (AIS), se logró avanzar en una mejor infraestructura de riego para el sector y se garantizó la apertura de mercados a través de más protocolos de exportación.

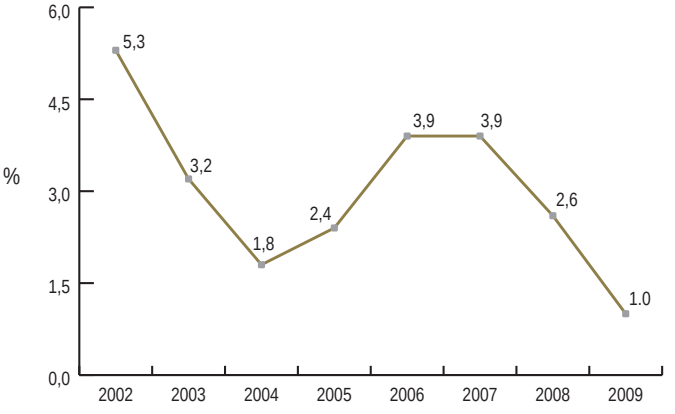
En este sentido, el Gobierno trabajó en las siguientes líneas de acción: (i) Fortalecer el financiamiento del sector, mejorar la competitividad y proteger el ingreso de los productores a través del programa Agro Ingreso Seguro (AIS)[28]; (ii) Ampliar la disponibilidad, el acceso y mejorar el uso de los factores productivos básicos; (iii) Impulsar la investigación, la transferencia y la innovación tecnológica; (iv) Mejorar el estatus sanitario; (v) Racionalizar los costos de la producción agropecuaria; vi) Abrir nuevos mercados y vii) Mejorar la información sectorial.

A través de estas líneas de acción y en concordancia con la Visión Colombia II Centenario: 2019, la política agropecuaria orientó sus instrumentos e invirtió en programas que propendieran a mejorar de manera ostensible la productividad del campo facilitando su inserción en los mercados nacionales e internacionales. Como resultado de esto, entre 2002 y 2009 la producción agropecuaria logró un crecimiento de más de 3,9 millones de toneladas gracias al incremento en la superficie sembrada que pasó de 4,1 millones de hectáreas en 2002 a 4,9 millones de hectáreas en 2009 (gráfico 4.44).

Gráfico 4.43

PIB agropecuario*
(Variación anual)

Durante 2009, el PIB agropecuario varió 1% respecto a 2008.



**Serie desestacionalizada a precios constantes de 2000.*
Fuente: DANE.

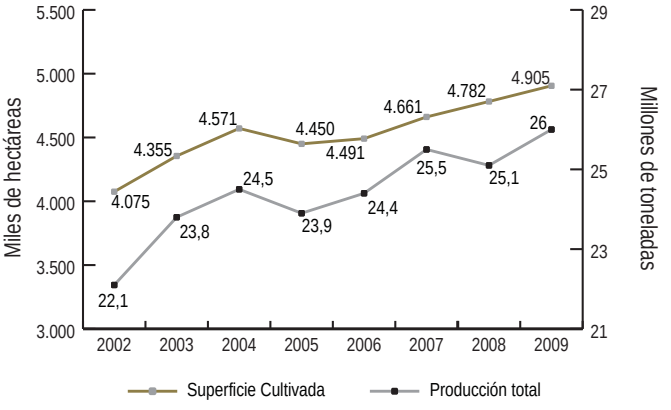
28- Según la Ley 1133 de 2007, el objetivo del programa AIS es mejorar la competitividad de la producción agropecuaria y facilitar la transición de sectores de bienes considerados sensibles sobre los cuales la competencia internacional ejerce mayores presiones.

Adicional a lo anterior y como parte de los logros alcanzados, el sector mantuvo un crecimiento promedio anual de 3% jalonado principalmente por el grupo de otros agrícolas, el sector pecuario y la pesca. En particular se destaca el crecimiento alcanzado en los años 2006 y 2007 (3,9%), en los cuales se empezó a materializar el incremento registrado en la inversión en el campo mediante el desarrollo de obras de infraestructura, riego y drenaje y un mayor acceso a recursos de financiamiento que estimularon el crecimiento de la producción (cuadro 4.19 y gráfico 4.43).

Gráfico 4.44

Superficie sembrada y producción agrícola anual*

Entre 2002 y 2009, la producción agrícola se incrementó en 17,6%.



**El área de siembra incluye cultivos agrícolas y forestales comerciales. El volumen de producción no incluye toneladas de caña de azúcar (material verde), forestales, ni fruto de palma de aceite.*
Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Cuadro 4.19

Principales indicadores agropecuarios

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB agropecuario*	5,3	3,2	1,8	2,4	3,9	3,9	2,6	1,0
Superficie sembrada (ha)**	4.074.661	4.355.261	4.571.366	4.449.807	4.491.237	4.661.196	4.781.531	4.905.456
Producción Agropecuaria (toneladas)**	22.100.589	23.832.988	24.549.758	23.916.174	24.411.580	25.473.339	25.088.687	26.039.948
Tasa de desempleo rural*	10,8	8,9	9,2	7,1	8,2	7,7	8,2	7,9

*Fuente:*DANE-**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*
PIB agropecuario base 2000.

Aunque en 2009, en un contexto de crisis económica mundial y contracción de la demanda externa, el crecimiento fue inferior al promedio y más bajo de lo esperado (principalmente en productos exportables), se logró una tendencia positiva en los siguientes sectores: los demás agrícolas[29] (4,7%), el pecuario (1,5%), la silvicultura (3,5%) y la pesca (3,4%). Solamente el café registró una caída fuerte (-23%), ocasionada por una menor fertilización de la tierra durante 2008, efectos derivados de dificultades climáticas y la implementación de los programas de renovación.

Finalmente, es importante anotar que la política de comercialización durante los dos períodos de gobierno comprendidos entre 2002 y 2010 estuvo orientada a la integración de mercados nacionales y a posicionar los productos agropecuarios en los mercados internacionales.

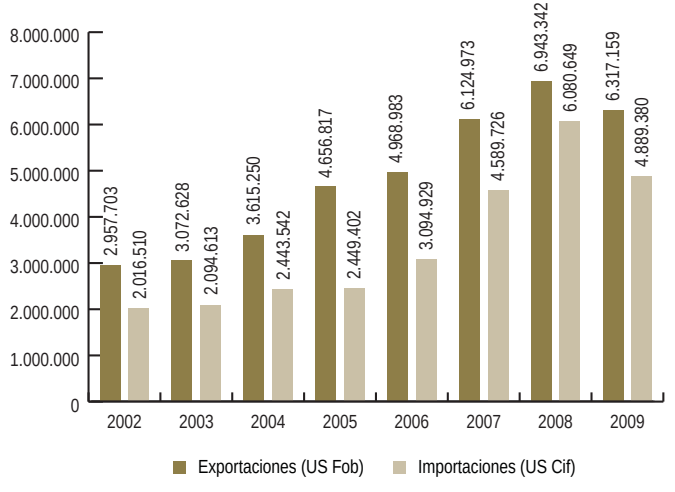
Por lo anterior, los lineamientos de política se dirigieron a la modernización de la producción, el uso de mecanismos de protección al comercio ante las distorsiones de precios internacionales y a garantizar la equidad en el comercio. Gracias a estas orientaciones, la balanza comercial agropecuaria y agroindustrial fue superavitaria durante todos los años entre 2002 y 2009. De igual forma se registró un incremento del 92% en el valor de las exportaciones agropecuarias, las cuales pasaron de US$664/toneladas en 2002 a US$1.290/toneladas en 2009 (gráfico 4.45). A marzo de 2010, las exportaciones agrícolas sumaron US$1.494 millones.

En cuanto a la primera línea de acción, Fortalecer el financiamiento del sector y mejorar la competitividad y proteger el ingreso de los productores a través del programa Agro Ingreso Seguro (AIS), orientada a garantizar un sector agrícola competitivo, se consideró necesario que los productores tengan acceso a recursos financieros de bajo costo, con plazos que se adapten a las necesidades de los proyectos productivos, y dirigidos a atender los requerimientos de capitalización y tecnificación de la actividad productiva. Con la implementación de las políticas de crédito contenidas en esta línea de acción para el período 2002-2010, fue posible incrementar el flujo de recursos financieros en un 18,5% anual, para consolidar el crecimiento y la competitividad del sector.

Gráfico 4.45

Exportaciones e importaciones agrícolas

En 2009, las exportaciones agrícolas se ubicaron en US$6.317 millones.



Fuente: DANE - Ministerio de Agricultura.

29- El sector "los demás agrícolas" incluye todos los productos agrícolas menos café.

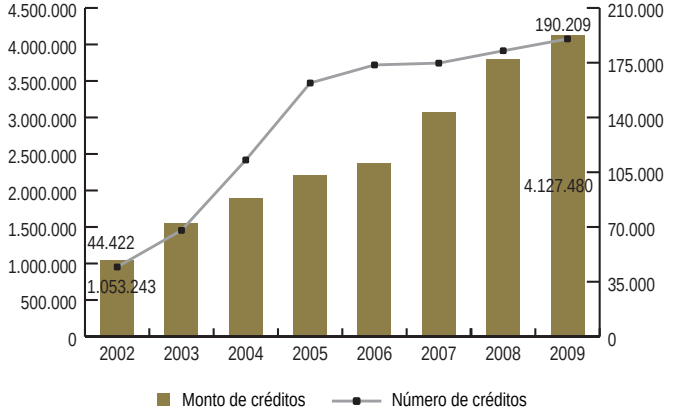
Adicionalmente, entre 2002 y 2009 se logró un crecimiento récord de 292% en la colocación de créditos, que pasaron de $1,0 billón en 2002 a $4,1 billones en 2009. El número de créditos otorgados creció 328,2% en el mismo período, al pasar de 44.422 operaciones a 190.209 operaciones. Los recursos canalizados por las líneas de inversión entre 2002 y 2009 se incrementaron 374,5%, que pasaron de $503 mil millones en 2002 a $2,4 billones en 2009. Estos recursos se invirtieron, principalmente, en la ampliación y la modernización de la producción de ganado bovino, infraestructura de comercialización y transporte, siembra y sostenimiento de cultivos de tardío rendimiento, y maquinaria y equipos (gráfico 4.46).

Sumado a lo anterior, los resultados obtenidos en cuanto acceso al financiamiento por parte de los pequeños productores evidencian el proceso de democratización del crédito generado por este Gobierno. Las operaciones para dichos productores pasaron de 27.371 créditos en 2002 a 161.456 créditos en 2009, lo que es equivalente a un crecimiento del 489,9%. En los primeros cinco meses del 2010, los créditos suman $1,7 billones en 91.319 operaciones, de las cuales el 83,8% se destinó a pequeños productores.

Gráfico 4.46

Crédito agropecuario

Entre 2002 y 2009 se logró un crecimiento récord de 292% en la colocación de créditos, que pasaron de $1,0 billón en 2002 a $4,1 billones en 2009.



Fuente: Finagro - Ministerio de Agricultura.

Líneas de crédito especiales

Entre el año 2002 y marzo 2010, los créditos otorgados por líneas especiales presentaron un crecimiento anual de 22,8%. A través de estos programas especiales se ofrecieron créditos a plazos favorables y con tasas de interés subsidiadas mediante recursos aportados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de los cuales se destacan los siguientes:

- Bancos de maquinaria, en cumplimiento del propósito del Gobierno nacional de facilitar recursos de crédito en condiciones especiales para renovar la maquinaria agrícola y sus implementos.
- Crédito para proyectos asociativos (con comercialización asegurada) y alianzas estratégicas (para cultivos de tardío rendimiento), entregado a grupos de productores que se asocian para mejorar su rentabilidad.

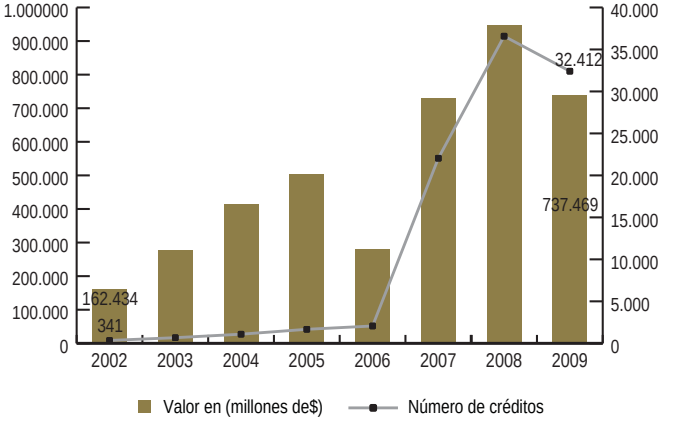
- Líneas especiales de crédito que forman parte de una política integral de apoyo a estos sectores fuertemente afectados por variaciones adversas en la tasa de cambio y por el aumento en los costos de producción. Estas líneas se dirigieron a los productores-exportadores de flores y banano, y de camarón y piscicultura, hortalizas, frutas (excepto banano y plátano), hierbas aromáticas y tabaco.
- Línea especial de crédito para renovación o siembra de palma de aceite afectada por pudrición de cogollo en el departamento de Nariño.
- Créditos a los héroes de la patria para apoyar a los reservistas de primera línea, reservistas de honor, soldados que prestan servicio militar, soldados profesionales, infantes de marina que prestan servicio militar, infantes de marina profesionales, auxiliares de policía bachilleres, auxiliares de policía regulares, agentes de policía, miembros de la fuerza pública pensionados discapacitados, suboficiales de la fuerza pública y sus familias.
- Líneas especiales de crédito para productores afectados por fenómenos climáticos, con recursos para normalización de sus créditos y para financiar las necesidades de capital de trabajo e inversión de nuevos proyectos productivos.
- Línea especial de crédito Café sin Riesgos, para sostenimiento (incluida la compra de fertilizantes) y renovación de cafetales.

Entre 2002 y 2006 se registraron 5.830 créditos por más de $1,6 billones. Durante este período, se fortalecieron las líneas especiales de crédito, con tasas de interés más blandas y plazos favorables, para cubrir los requerimientos de capitalización y tecnificación de la actividad productiva, dando énfasis a las necesidades de inversión para la modernización productiva, los requerimientos de capital de trabajo e inversión de productores exportadores, y la producción de los alimentos que garantizan la seguridad alimentaria del país. Entre 2007 y 2009, a través de las líneas especiales, se entregaron 91.186 créditos nuevos por $2,5 billones, destinados a generar condiciones adecuadas para la modernización y la especialización de la producción agropecuaria, y a la protección de los ingresos de los productores (gráfico 4.47).

Gráfico 4.47

Crédito a través de líneas especiales

Entre 2007 y 2009, a través de las líneas especiales se entregaron 91.186 créditos nuevos por $2,5 billones.



Fuente: Finagro - Programa AIS - Ministerio de Agricultura.

Líneas especiales de crédito del programa AIS

A partir de la puesta en marcha del programa AIS, la dinámica de los recursos del sector vía crédito ha estado determinada por dicho programa. Solamente en 2009, por las líneas especiales de AIS se entregaron $424.862 millones, 161,6% más que lo entregado por las líneas especiales en 2002 ($162.434 millones). Los créditos de las líneas especiales de AIS se ofrecieron a la tasa de interés más baja de la economía colombiana (DTF efectiva anual 2%), permitiendo nuevas inversiones en infraestructura y productividad, y más competitividad, rentabilidad y sostenibilidad de los negocios agropecuarios. El programa AIS destinó $363.290 millones para subsidiar la tasa de interés de estos créditos, así, por cada peso de espacio fiscal invertido, se apalancaron 4,1 pesos en créditos.

Con las líneas especiales de AIS se logró un crecimiento sin precedentes en el otorgamiento de créditos. Entre 2007 y 2009 se entregaron 85.173 créditos por $1,5 billones, lo que representa el 93,4% de las operaciones y el 60,8% de los créditos desembolsados por líneas especiales. De estos créditos, el 89% (75.399 créditos) se destinó a proyectos de pequeños productores (Cuadro 4.20). En lo corrido del año a abril, se entregaron 14.569 créditos por $218.899 millones.

Cuadro 4.20

Programa AIS – Líneas especiales de crédito

(Millones de pesos)

Año / Tipo de Productor	No. Proyectos	Valor Proyecto	Valor Crédito	Valor Subsidio
2007	18.887	829.971	424.862	112.963
Grande	82	324.375	123.845	33.464
Mediano	1.737	387.669	213.309	60.181
Pequeño	17.068	117.926	87.708	19.319
2008	35.372	1.541.899	690.157	153.620
Grande	117	539.124	197.042	47.374
Mediano	5.387	744.634	326.773	70.341
Pequeño	29.868	258.141	166.341	35.905
2009	30.914	647.192	375.294	96.707
Grande	9	35.459	9.431	7.975
Mediano	2.442	283.131	163.696	45.184
Pequeño	28.463	328.602	202.166	43.548
Total	85.173	3.019.062	1.490.313	363.290

Fuente: Ministerio de Agricultura.

Entre enero y junio 3 de 2010, se entregaron 14.569 créditos por $218.899 millones. De estas operaciones, el 86,5% se ha destinado a los pequeños productores.

Crédito para maquinaria agrícola

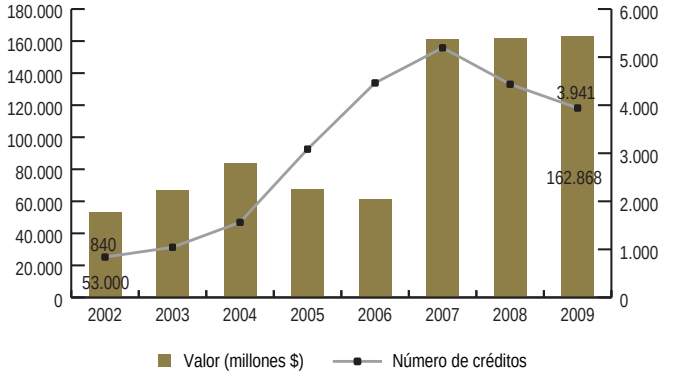
Los resultados del Gobierno evidencian que hoy el sector está más tecnificado y tiene más maquinaria, más combinadas y equipos e implementos agrícolas y pecuarios. En 2009, estos rubros de inversión mostraron una financiación superior en 207% respecto a la registrada en 2002. Adicionalmente, entre 2002 y 2006, a través de la línea especial

de crédito para bancos de maquinaria, ofrecida a una tasa fija del 9% y un plazo de 8 años, se entregaron 1.406 créditos por $175.255 millones. A partir de 2007, con la implementación de las líneas especiales de crédito del programa AIS, la financiación para maquinaria y equipamiento agrícola se incrementó y alcanzó en 2009 un crecimiento de 165,6% respecto a 2006, pasando de $61.312 millones a $162.868 millones respectivamente. Sólo en estos años se contabilizaron créditos por $485.857 millones (gráfico 4.48). A mayo de 2010, se registran $35.740 millones en crédito para maquinaria agrícola.

Gráfico 4.48

Inversión maquinaria agrícola

Entre 2002 y 2009, la financiación para maquinaria agrícola y equipamiento tuvo un crecimiento de 207%. Con la financiación de AIS en 2009 el financiamiento creció 165,6% frente a 2006.



Fuente: Finagro.

Incentivo a la Capitalización Rural (ICR)

En el período 2002-2006, los pagos de ICR crecieron 10,8%, al pasar de $36.768 millones a $40.753 millones, respectivamente. En el período 2007-2009, el ICR presentó un crecimiento sin precedentes (275,5%) fortalecido por el programa AIS, y entregó los incentivos más altos en la historia del ICR.

El programa AIS pasó de entregar incentivos por $23.514 millones en 2007, a $194.494 millones en 2009 (cuadro 4.21). Los pequeños productores pasaron de recibir el 27,2% de las solicitudes pagadas en 2002 al 79,6% en 2009; gracias a este incentivo pudieron invertir en la tecnificación de sus cultivos. Como resultado de lo anterior, entre 2002 y 2009 el ICR ha atraído inversión privada para la modernización del sector por más de $2,7 billones. Durante enero y el 3 de junio de 2010, se inscribieron 16.657 solicitudes con incentivos por $83.590 millones, apoyando inversiones por $311.210 millones.

Adicional a lo anterior, entre 2005 y 2009, a través del programa de Apoyo a la Adquisición de Coberturas y por medio del fortalecimiento del seguro agropecuario, se logró reducir tanto la pérdida en el ingreso de los productores por cuenta de las variaciones adversas en el precio internacional y en la tasa de cambio, como el riesgo por cambios climáticos. Para los productores de maíz, sorgo y soya, se cubrieron ventas por US$84,4 millones y para los productores de bienes agrícolas exportables, US$2.345 millones. Adicional a lo anterior, a través del Fondo Nacional de Riesgos el Gobierno se otorgaron subsidios por $21.827 millones entre 2006 y marzo de 2010.

Cuadro 4.21

Programa AIS-ICR

(Millones de pesos)

Tipo de productor	2007				2008			
	No. Créditos	Vr. proyecto	Vr. crédito	ICR pagado	No. Créditos	Vr. proyecto	Vr. crédito	ICR pagado
Grande	41	37.374	26.712	5.317	134	144.856	105.307	23.316
Mediano	941	75.272	54.013	11.177	4.316	350.691	252.233	49.353
Pequeño	2.637	21.857	14.739	7.020	7.785	80.378	52.118	25.356
Total	3.619	134.503	95.464	23.514	12.235	575.925	409.658	98.025

Tipo de productor	2009				Total			
	No. Créditos	Vr. proyecto	Vr. crédito	ICR pagado	No. Créditos	Vr. proyecto	Vr. crédito	ICR pagado
Grande	160	177.445	116.015	27.481	335	359.674	248.033	56.114
Mediano	5.948	616.772	427.520	93.492	11.205	1.042.735	733.766	154.022
Pequeño	23.720	200.490	148.096	73.521	34.142	302.726	214.953	105.897
Total	29.828	994.707	691.631	194.494	45.682	1.705.135	1.196.752	316.033

Fuente: Ministerio de Agricultura.

Finalmente, en cuanto protección del ingreso de los productores, entre 2002 y 2006 se destinaron recursos por $327.287 millones para los apoyos al sector cafetero, centrados principalmente en el AGC (Apoyo Gubernamental a la Caficultura), con el fin de promover una producción cafetera más competitiva en el mercado internacional y a la vez proteger el ingreso de los productores ante las variaciones en el precio internacional y la tasa de cambio.

A partir de 2008, con el fin de incrementar la productividad de la caficultura colombiana, disminuir costos de producción y promover un desarrollo integral del sector, se estableció el acuerdo de Política Cafetera 2008-2011 por un valor de $1,4 billones, de los cuales el Gobierno nacional aporta cerca de $832 mil millones, mientras que el Fondo Nacional del Café y la Federación Nacional de Cafeteros aportan $523 mil millones, para el desarrollo de seis ejes de política: garantizar un ingreso remunerativo, potenciar la renovación de cafetales, reconvertir cafetales localizados en zonas subóptimas, garantizar el flujo de asistencia técnica al sector, invertir en investigación y desarrollo y promover la agregación de valor en el sector.

Respecto a la segunda línea de acción de esta estrategia, Ampliar la disponibilidad, el acceso y mejorar el uso de los factores productivos básicos, se realizaron importantes inversiones orientadas a promover el mejoramiento de la productividad y la eficiencia de la producción. En infraestructura, se adelantaron las obras de los distritos de riego de Ranchería, de Triángulo del Tolima y de Tesalia-Paicol.

El distrito de riego Ranchería cuenta actualmente con una cobertura de 22.934 hectáreas (ha), de las cuales 18.536 corresponden al área de riego y con las cuales se espera beneficiar 1.029 familias de la región. La producción del distrito se calcula en más de 3 millones de toneladas en productos agropecuarios y hasta el momento el impacto social que ha tenido la obra incluye la generación de 1.073 empleos. La obra está programada para ser terminada en noviembre de 2010.

El Triángulo del Tolima cuenta actualmente con un área apta para riego de 20.402 hectáreas con las que se espera beneficiar 7.540 predios y 19.995 personas (17.502 indígenas y 2.493 campesinos). Con la ejecución de esta obra se espera generar 3.870 empleos indirectos relacionados con transporte, alimentación, comercio, entre otros, y 966 directos. Para el desarrollo del proyecto se han realizado y comprometido inversiones por $412.157 millones que incluyen la prueba piloto, estudios y diseños y los recursos del convenio Incoder-Fonade para la gerencia del proyecto. Adicionalmente, para la terminación del proyecto se requerirán $337.497 millones adicionales. Por su parte, el distrito Tesalia-Paicol cuenta con 3.823 hectáreas que beneficiarán a 250 familias. Los logros del proyecto se verán reflejados en el crecimiento de la producción, la cual se estima en 51 mil toneladas al año, y en los ingresos netos a los productores que alcanzarán $10.815 millones ($2,8 millones por hectárea), dependiendo del plan agropecuario desarrollado en el distrito.

Es importante anotar que, desde 2003, el Gobierno ha invertido $62.865 millones para la construcción y rehabilitación de obras de adecuación de tierras para el desarrollo agropecuario y forestal en zonas de elevada concentración de productos que generan alta rentabilidad económica y social. Estos proyectos han beneficiado 8.737 familias con 92.082 ha en ocho departamentos del país. Así mismo, a través del programa AIS se cofinanciaron 459 proyectos en beneficio de 33.415 familias con subsidios por $243.626 millones entre 2007 y 2009.

Desarrollo forestal

A través del Certificado de Incentivo Forestal (CIF) y con el fin de cubrir parte de los costos de producción de nuevas plantaciones forestales comerciales, el Gobierno nacional otorga un reconocimiento directo en dinero, que cubre hasta el 75% del costo de establecimiento de especies nativas, el 50% de especies introducidas, y el 50% del costo de mantenimiento para cualquier especie forestal. En el período 2003-2009, el CIF contó con recursos por $92.191 millones, con los cuales se comprometió

a la ejecución de 784 nuevos proyectos forestales, que representan un área nueva de 65.378 hectáreas y la generación de 22.882 empleos (Cuadro 4.22).

El objetivo de la tercera línea de acción fue Impulsar la investigación, la transferencia y la innovación tecnológica a través de la financiación, mediante asignación directa y convocatoria pública, de programas y proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico (cuadro 4.23).

Cuadro 4.22

Certificado de Incentivo Forestal (CIF)

(Millones de pesos)

Año	Proyectos	Hectáreas	Costo Total	Subsidio CIF	Empleos
2003	62	4.237	10.554	5.710	1.483
2004	123	6.987	17.969	9.305	2.445
2005	66	3.897	10.423	5.486	1.364
2006	226	15.303	41.835	21.673	5.356
2007	134	11.936	33.348	15.915	4.177
2008	146	16.976	48.380	24.801	5.942
2009	27	6.043	17.825	9.300	2.115
Total	784	65.378	180.335	92.191	22.882

Fuente: Ministerio de Agricultura.

Cuadro 4.23

Recursos asignados en investigación y desarrollo tecnológico

(Millones de pesos)

Programas	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Corpoica	43.102	39.032	35.050	33.650	42.750	42.948	49.981	55.268	44.273
Programas nacionales de investigación	43.102	39.032	35.050	33.650	37.150	38.636	40.181	41.368	44.273
Proyectos de investigación estratégica					5.600	4.312	9.800	13.900	
Fondo Concursal			4.660	5.174	15.322	20.300	73.500	59.422	43.800
Recursos Presupuesto Nacional			4.660	5.174	8.227	8.000	15.000	19.000	22.000
Transición de la Agricultura-Crédito BIRF					7.095	12.300	13.500	5.422	1.800
Recursos Programa AIS							45.000	35.000	20.000
Asignación directa-Convenios de Cooperación	73.390	14.661	18.069	10.858	8.800	9.588	7.167	9.100	13.603
Genoma café	7.063		6.000		5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
Centros provinciales de gestión agroempresarial			750	1.000	1.000				
Pronatta	14.280	920	500						
Bancos de germoplasma	1.512	2.500	1.600	1.700	1.800	1.900	1.967	2.000	2.500
Otros convenios de cooperación	50.535	11.241	9.219	8.158	1.000	2.688	200	2.100	6.103
Total recursos	116.492	53.693	57.779	49.682	66.872	72.836	130.648	123.790	101.676

**Apropiado*

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Nuevas variedades de semillas y paquetes tecnológicos

Se liberó el híbrido de maíz de grano blanco, Corpoica Palmira H-262, cuyo potencial de rendimiento reportó entre 9,94 y 10,73 toneladas por hectárea, cerca de 1 tonelada por hectárea más que el testigo comercial SV–1127. Para satisfacer la demanda de la industria de alimentos balanceados, se lanzó la nueva variedad de maíz amarillo Corpoica V-114, con una baja susceptibilidad a la enfermedad "punta loca", y una productividad potencial de 5,8 toneladas por hectárea, que supera a las variedades disponibles en el mercado en aproximadamente 2,0 toneladas por hectárea. Esta variedad beneficiará a los pequeños productores que siembran maíz asociado con yuca y ñame, en los sistemas tradicionales de producción de las sabanas de Sucre, Córdoba y Bolívar.

Adicionalmente, se liberó la variedad de soya de doble uso, para grano y forraje, Corpoica Taluma-5, y se dispuso de semilla de las nuevas variedades de soya Corpoica Superior-6 y Corpoica Sabana-7, desarrolladas para la altillanura colombiana. Se diseñaron paquetes tecnológicos sobre 11 materiales de tomate para siembra bajo invernadero, con los que se han conseguido incrementos de la productividad entre 3 y 7 kilogramos por planta.

Nuevos híbridos y evaluación de especies vegetales para biocombustibles

En palma africana, en el marco del programa de Mejoramiento Genético con las especies E. oleifera y E. guineensis, se generaron seis híbridos interespecíficos con potencial tolerancia a la enfermedad de pudrición del cogollo, baja tasa de crecimiento, facilidad de polinización asistida y tasa media de extracción de aceite de 19,6%. Estos corresponden a cuatro híbridos F1 que producen aceite de mayor concentración de ácidos grasos insaturados y carotenos, y dos híbridos RC1 que no requieren polinización asistida.

En sorgo dulce como alternativa para la obtención de alcohol carburante, se generaron y seleccionaron 10 líneas promisorias con buenos rendimientos entre 51 y 54 toneladas por hectárea, con porcentajes de azúcar de 14% a 17% y producción de alcohol de 75 a 92 litros por tonelada. En higuerilla, en pruebas de campo en clima frío sobresalieron las variedades ecuatoriana café, Blancanopco y Paraguasú, con rendimientos entre 2,6 y 3,6 toneladas por hectárea, respectivamente. En el trópico bajo y medio se destacaron las variedades Roja (1 tonelada por hectárea) y Nordestina (1,4 toneladas por hectárea), respectivamente. Las tasas de extracción de aceite con metanol estuvieron entre 47% y 50%.

Nuevas especies forrajeras para bovinos

Como resultado de los procesos de selección de nuevas especies forrajeras, que demuestren rápido establecimiento y una producción sobresaliente frente a las praderas tradicionales de kikuyo, se destacan: raigrases Kano y Sterling para la Sabana de Bogotá (30 toneladas por hectárea de materia seca) y el Alto Chicamocha (26-30 toneladas por hectárea de materia seca), raigrases Jumbo y Ohau para el Altiplano Antioqueño (26-30 toneladas por hectárea de materia seca) y raigrases Max y Bestfor Plus para el Altiplano de Nariño (28 toneladas por hectárea de materia seca). Se concluyó que estas nuevas especies y la renovación de praderas mejoran la productividad en los sistemas de pastoreo y disminuyen la estacionalidad de la producción y los costos unitarios de la leche, en relación con los sistemas convencionales de pasto kikuyo, gramínea muy susceptible a los cambios climáticos y al ataque de insectos.

También se evaluó el rendimiento y adaptación de nuevos pastos y forrajes para dos zonas del país. En la costa atlántica se probaron raigrases introducidos de Nueva Zelanda que aumentaron en 2 y 3 veces la rentabilidad de la producción lechera, gracias al incremento del valor nutritivo y de la producción de leche por hectárea. En los llanos orientales se evaluó el híbrido comercial del CIAT, Mulato II, presentando ventajas comparativas asociadas con una alta carga animal (3,5 cabezas por hectárea) y con incrementos en la producción de carne (1,03 kg por día por animal).

Bioinsumos

Cabe destacar la implementación de los biofertilizantes en los sistemas productivos, con el fin de lograr un desarrollo agrícola ecológicamente sostenible ya que permiten a menor costo obtener una producción igual a la lograda con productos convencionales, además de no contaminar el ambiente y mantener la fertilidad del suelo y su biodiversidad. La investigación en bioinsumos dio como resultado los siguientes productos:

- Rhizobiol®, biofertilizante nitrogenado. Su estandarización ha permitido la producción a escala industrial y su utilización exitosa a nivel comercial.
- Monibac®, biofertilizante nitrogenado para uso en cultivos de algodón, hortalizas y praderas.
- Mycobiol®, biofertilizante mixto a base de hongos benéficos del suelo, llamados micorriza arbuscular, que actúa como fertilizante natural en los cultivos de plátano, yuca, lechuga, tomate y uchuva.
- Baculovirus®, plaguicida que protege a la papa en condiciones de almacenamiento, contra los daños causados por la polilla guatemalteca (Tecia solanivora). Una vez ajustado con protocolos estandarizados, se firmó el convenio con VECOL para su producción y comercialización.

Fomento de razas bovinas criollas

El ganado criollo colombiano es el apropiado para proveer una producción eficiente, sostenible y competitiva en las explotaciones ganaderas del trópico alto por sus características rústicas, tolerancia al calor, resistencia a ectoparásitos, habilidad de cruzamientos con Cebú y razas de origen europeo. El programa de Fomento de Razas Bovinas Criollas se inició en 2005 con la entrega de 46 núcleos de 888 animales de las razas criollas blanco orejinegro BON (197 animales), costeño con cuernos CCC (251 animales), romosinuano (202 animales) y sanmartinero (238 animales). El programa cuenta con un total de 1.538 animales entregados, con incremento promedio de la población del 89,6%.

Bancos de germoplasma

El banco de germoplasma in vitro de razas criollas colombianas, destacadas por su resistencia a enfermedades, fertilidad, longevidad, habilidad para convertir alimentos y adaptación a condiciones adversas, cuenta con 37.659 pajillas de semen de 275 toros donantes, 4.688 pajillas de material seminal ovino de 107 donadores y 399 embriones de diferentes razas. Por su parte, el banco de germoplasma vegetal, que cuenta con más de 22.500 accesiones de 75 especies, se logró incrementar con 387 poblaciones gracias a las colectas de genotipos criollos y por vía de introducción de materiales. Se destacan 193 materiales de aguacate criollo, 160 accesiones de agraz, 150 accesiones de higuerilla y 80 accesiones de berenjena. Así mismo, el banco

de microorganismos incluyó 34 nuevas cepas, lo que permitirá mejorar el conocimiento, valoración y aprovechamiento de esos en tratamientos de plagas y enfermedades, así como en esquemas futuros de producción limpia.

Organismos genéticamente modificados (OGM)

El Comité Técnico Nacional de Bioseguridad (CTNBio), de acuerdo con sus funciones, ha recomendado al ICA la aprobación de distintas tecnologías de OGM, tanto en la parte agrícola como en la parte pecuaria. En el área agrícola se autorizaron los siguientes eventos:

- Siembras comerciales del algodón, tecnología conjunta Bollgard II / Roundup Ready Flex® (15985) x (88913).
- Siembras controladas de maíz, con la tecnología conjunta Herculex I (TC 1507) X Roundup Ready (NK 603) y con la Tecnología Yieldgard (MON-810).
- Ensayos de bioseguridad para maíz con tecnología Herculex I (TC-1507), maíz MON-00021-9 (Evento GA21), Algodón RR Flex MON-88913, maíz Evento MON-89034-3 (YieldGard VT PRO).

En el área pecuaria se aprobó el uso de los siguientes productos como materia prima para la obtención de alimentos para animales domésticos:

- Algodón (semilla) con uso selectivo del herbicida Glufosinato de Amonio, evento LICotton25®.
- Arroz con uso selectivo del herbicida Glufosinato de Amonio, Evento LIrice62®.
- Maíz con uso selectivo del herbicida Glufosinato de amonio (Evento Bt11).
- Algodón (semilla) con tecnología Bollgard II (Evento 15985, tolerante a insectos lepidópteros).
- Algodón (semilla) con tecnología Roundup Ready® Flex (Evento 88913, más tolerante a Glifosato).

La cuarta línea de acción, Racionalizar los costos de la producción agropecuaria, tuvo como fin reducir los costos de producción para incrementar la competitividad de las actividades agropecuarias y proteger el ingreso de los productores. En este sentido, en 2006 el Ministerio de Agricultura puso en marcha una política de libertad vigilada de precios en el sector de fertilizantes y plaguicidas, y en 2007, en el sector de medicamentos veterinarios y biológicos de uso pecuario. Mediante el seguimiento detallado al mercado de los insumos agropecuarios, se permite detectar posibles distorsiones en los precios de estos productos, que afecten a los agricultores y por consiguiente a la producción agropecuaria del país.

Como resultado del proceso de seguimiento a los mercados de insumos agropecuarios, el análisis de la información recolectada por el Ministerio de Agricultura adoptó con las empresas productoras - importadoras, temporalmente, un acuerdo de estabilidad y baja de precios de los principales fertilizantes, pactando, entre mayo y agosto de 2008, una reducción de 10% en el precio de la urea, del cloruro de potasio (KCl) en 5% y la congelación del precio del fosfato diamónico (DAP). Actualmente el Ministerio de Agricultura continúa con el régimen de libertad vigilada, mediante el monitoreo del mercado de insumos agropecuarios y, de ser necesario, implementar las acciones pertinentes para evitar un aumento injustificado en los precios de los insumos.

Implementación del Documento Conpes 3577 de 2009: buscando desarrollar estrategias e instrumentos que conduzcan a racionalizar los costos de producción, el Ministerio de Agricultura promovió la formulación de la política nacional para la racionalización del componente de costos de producción asociado a los fertilizantes en el sector agropecuario, aprobada mediante el Documento Conpes 3577 de marzo de 2009. La política tiene como objetivo promover alternativas para sustituir la fuerte dependencia de fertilizantes importados, el uso racional y eficiente de los fertilizantes, y el control estatal a la producción, importación y distribución de fertilizantes.

En desarrollo de estos compromisos, el ICA reforzó las acciones de inspección, vigilancia y control de los insumos agropecuarios en todos los departamentos de Colombia. En fertilizantes, el ICA registró 250 productos y 120 nuevas empresas, y llegó a la suma de 1.300 empresas registradas entre productores e importadores. En Bioinsumos se registraron 6 nuevos productos y 3 nuevas empresas.

En relación con el Mejoramiento del estatus sanitario, con el fin de mejorar las condiciones de inocuidad de la producción agroalimentaria nacional, aumentar la competitividad de las actividades agropecuarias y obtener la admisibilidad en mercados externos, el Gobierno nacional estableció los lineamientos de política sanitaria a través de los documentos Conpes 3375 y 3376 de 2005, y 3458 y 3468 de 2007. La inversión sanitaria y fitosanitaria del ICA en el período 2002-2010 corresponde al 93,5% de la ejecución del Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), equivalente a $399.034 millones. A partir de 2006, la Política Nacional de Sanidad e Inocuidad Agropecuaria se fortaleció, con la asignación de mayores recursos de inversión, en atención a las orientaciones dadas en los documentos Conpes mencionados.

Como acciones de inspección, vigilancia y control, se destacan:

- La regulación de la información concerniente a la situación sanitaria agropecuaria nacional, gracias al sistema de información y vigilancia epidemiológica.
- La inspección en promedio de 12 mil cargamentos y embarques anuales de productos y subproductos de origen vegetal y animal importados al país, lo que impidió la entrada de plagas y enfermedades exóticas en especies animales.
- En apoyo a las exportaciones del país, la certificación por parte del ICA de la calidad sanitaria y fitosanitaria de cargamentos de productos agropecuarios con destino a 85 países de Europa, Asia y América, principalmente.
- La firma de un convenio, en 2009, por parte del ICA y Fedegán, con el objeto de expedir guías para la movilización de ganado, programa a incluir en el Sinigan.

Resultados en sanidad animal

El país alcanzó en 2009 la certificación de 100% libre de aftosa con vacunación, acreditado ante la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE). Al mantener el país libre de esta enfermedad restrictiva del comercio internacional, se puede acceder a mercados internacionales para la exportación de productos cárnicos, lácteos y subproductos, por valor de US$167 millones anuales.

Mediante la intensificación en las campañas de vacunación, se redujo el índice de positividad de brucelosis bovina de 6,4% en 2004 a 3,8% en 2010. En 2009 se alcanzaron 2,3 millones de bovinos vacunados y con esto se logró una cobertura del 90% en el territorio nacional. Así mismo, en 2009 fueron certificadas 3.140 fincas libres

de brucelosis, en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Santander, Caldas, Nariño, Sucre, entre otros, además de la certificación de la primera zona libre, correspondiente a la Provincia de García Rovira y el municipio de Santa Bárbara en Santander. La presencia de tuberculosis bovina se mantuvo en índices inferiores al 0,5% durante los dos cuatrienios, lo cual ha contribuido a evitar pérdidas económicas representadas en sacrificio de animales y disminución del riesgo para el consumo humano. En 2010 se certificaron 1.153 fincas como libres de tuberculosis, frente a 65 en 2006, principalmente en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Caldas y Quindío.

Con relación a la rabia silvestre bovina, se fortaleció la vigilancia y control en 16 departamentos mediante la vacunación de bovinos en zonas de riesgo, y captura de murciélagos hematófagos en predios. Por otro lado, en 2009 la OIE clasificó a Colombia en la lista de países de riesgo controlado de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB), ante lo cual el ICA ha implementado acciones para la elaboración del dossier para aplicar en 2011 la recategorización de país con riesgo insignificante de EEB.

A través del plan de erradicación de peste porcina clásica (PPC), y de acuerdo con los lineamientos del Documento Conpes 3458 de 2007, se han alcanzando tasas de vacunación del 92% en 2010, mejorando el estatus sanitario del sector porcícola nacional. A marzo de 2010 se completan 30 meses sin brotes de PPC en el país. Como resultado de la vigilancia epidemiológica, vacunación, controles de movilización, entre otras acciones, el ICA ha declarado como zonas libres de la enfermedad al 16% del territorio nacional.

Para controlar el Newcastle se realizaron jornadas de capacitación a los productores, se incrementaron las medidas de bioseguridad y se implementaron estrategias de baja prevalencia, lo que hizo que se lograra pasar de 172 brotes en 2005 a 41 en 2009. Se ha declarado como zona de baja prevalencia la región de la Mesa de los Santos y parte del municipio de Piedecuesta en Santander. Por otro lado, Colombia continúa siendo un país libre de influenza aviar, tanto de alta como de baja patogenicidad.

Resultados en sanidad vegetal

A partir de 2002, el ICA ejecuta los programas de protección vegetal, inocuidad, bioseguridad de organismos vivos modificados genéticamente y propiedad intelectual, con base en planes dirigidos a proteger la producción de especies agrícolas de riesgos y problemas sanitarios, biológicos y químicos. Con la implementación de estos planes, se alcanzaron mejoras en el estatus fitosanitario del país y se inició la consolidación de la admisibilidad fitosanitaria de frutas y otros vegetales frescos en más de 15 países, como Estados Unidos, Perú, Argentina, Chile y los países miembros de la Unión Europea (UE).

Para lograr la apertura de nuevos mercados para la fruta fresca colombiana, el ICA realizó seguimiento a predios registrados dentro del programa de control y monitoreo de moscas de la fruta, principal barrera fitosanitaria para la exportación de estos productos. En materia de semillas certificadas, entre 2002 y 2006 se inscribieron 15.310 hectáreas, que permitieron la producción de 44.850 toneladas de semilla de algodón, maíz, frijol, arroz, papa, sorgo y soya. En este período, el ICA logró un avance en el cumplimiento del protocolo de Eurepgap, con la aprobación de 28 plaguicidas químicos de uso agrícola. Igualmente se desarrollaron estudios de bioseguridad en campo de tecnologías modificadas genéticamente, como maíz con la tecnología Yielgard, RR, Herculex y BT11, en los departamentos de Córdoba, Meta, Tolima, Huila y Valle del Cauca, y algodón con tecnologías RR, Bollgard II + RR Flex, en los

departamentos de Tolima, Huila, Córdoba, Cesar, Meta y Valle del Cauca.

En el cuatrienio 2006-2010, se han venido ejecutando acciones para el establecimiento y reconocimiento de áreas libres y de baja prevalencias de plagas, promoción de registro de plaguicidas, puesta en marcha de un sistema de supervisión y certificación de la inocuidad en cultivos priorizados, uso seguro de los organismos vivos modificados (OVM) y formalización de los productores de semillas e insumos. Para esto, se realizaron cambios estructurales en infraestructura de laboratorios de tratamientos cuarentenarios relacionados con pruebas de vapor caliente sobre papaya y vapor frío sobre feijoa. En el renglón forestal, el ICA expidió 10.487 registros de carácter comercial a nivel nacional.

En materia de insumos agrícolas se reforzaron las acciones de inspección, vigilancia y control en los departamentos de Vichada, Arauca, Casanare, Meta, Vaupés y Guainía. En el área de fertilizantes, el ICA registró 250 productos y 120 nuevas empresas, y llegó a la suma de 1.300 empresas registradas en el último cuatrienio. Con relación a los bioinsumos, se registraron 6 nuevos productos y 3 nuevas empresas, fuera de las modificaciones a los registros ya otorgados llegando a 30. Entre 2006 y 2010 la producción de semillas certificadas alcanzó 224.224 toneladas, entre semilla de algodón (826 toneladas), maíz (13.247 toneladas), fríjol (123 toneladas), arroz (164.078 toneladas), papa (30.128 toneladas), sorgo (1.850 toneladas) y soya (14.172 toneladas).

Finalmente, en cuanto a la última línea de acción, Abrir nuevos mercados, en el período 2006-2010 se gestionaron 89 protocolos de exportación agrícolas y pecuarios. Para productos agrícolas se firmaron 57 protocolos para exportar cacao, uchuva, papaya, mango, granadilla, piña, ornamentales, entre otros, con destino a trece países (cuadro 4.24).

Cuadro 4.24

Protocolos agrícolas de exportación

(2006-2010)

País	Producto
Estados Unidos	Arándanos, frutas de papaya fresca, pitahaya en rodajas
Perú	Algodón fibra, semilla de granadilla, bulbos de liatris, estolones de maralfalfa, plantas de gerbera, semilla de arroz, cacao en grano, esquejes enraizados de gypsophila, semillas de cypres, semillas de eucalipto, semillas de acacia, plántulas in vitro de palma de aceite
Argentina	Mango, flores de corte, pitahaya
Cuba	Cítricos, piña, sandía, melón
Ecuador	Mora, tabaco, papa, cormos de malanga
Costa Rica	Tomate, espárrago, curuba, feijoa, granadilla, papaya, pitahaya amarilla, uchuva, frutas fresca de piña, plátano- banano orgánico
Trinidad y Tobago	Papa
Paraguay	Rosa, clavel, gypsophilia, café verde, frutos de tomate de mesa
Brasil	Alstroemeria, clavel, rosa, feijoa, maracuyá, granadilla, semilla de swinglea, semillas de palma
República Dominicana	Flores de corte
Chile	Melón, champiñones frescos, frutos frescos de limón tahití
Panamá	Flores y follajes, frutas hortalizas y productos refrigerados
Japón	Mango tommy atkins

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Sistema de Seguimiento a Metas.

Para productos pecuarios, se suscribieron 32 protocolos sanitarios para exportación a 17 países, en bovinos, equinos de competencia, gelatina bovina, carne bovina, harina de pescado, semen bovino, entre otros (cuadro 4.25).

Cuadro 4.25

Protocolos pecuarios de exportación

(2006-2010)

País	Producto
Perú	Equinos de competencia, toros de lidia, embriones de bovino, huevo fresco, carne de pollo, alimento para mascotas, bovinos de lidia a muerte, bovinos con destino a reproducción, carne bovina
Estados Unidos	Gelatina bovina, semen de equino
Argentina	Bovinos reproducción, embriones
Brasil	Embriones de bovinos, semen de bovinos
Bolivia	Avena bebida láctea
Rusia	Carne bovina
Venezuela	Pollitos reproducción, huevo fresco, ovinos y caprinos en pie
Japón	Harina de pescado
Paraguay	Bovinos de reproducción, semen bovino, embriones de bovino
México	Peces ornamentales
Líbano	Bovinos para sacrificio
Marruecos	Mantequilla
Tailandia	Aceite de pescado
Ecuador	Patas de bovino
Jamaica	Lácteos
Rep. Dominicana	Lácteos
Bangladesh	Leche y productos lácteos

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Sistema de Seguimiento a Metas.

Negociaciones comerciales

OMC. En desarrollo del mandato de Doha, Colombia como país en desarrollo ha reiterado el respaldo a la apertura del mercado agropecuario, acompañado de la eliminación de los subsidios a la exportación y de la reducción de la ayuda interna que se presenta en los productos agrícolas. Ha trabajado en la definición de una lista de productos tropicales y productos de desarrollo alternativo, con miras al cumplimiento de lo estipulado en el preámbulo del acuerdo sobre Agricultura de la OMC, que reconoce que los países desarrollados deben tener en cuenta las necesidades y condiciones particulares de los países en desarrollo, a través de mejores oportunidades y condiciones de acceso para los productos agropecuarios de especial interés de estos miembros.

En desarrollo de las negociaciones de la Ronda de Doha, el Ministerio ha participado en los análisis de propuestas sobre los temas de acceso a mercados, ayudas internas y subsidios a la exportación. En 2009, se presentó a la Misión de Colombia ante la OMC las notificaciones correspondientes a los años 2005-2007, relacionadas con los compromisos asumidos por el país en materia de acceso a mercados, ayuda interna

y subsidios a las exportaciones de productos agropecuarios del país. De igual manera, el Ministerio participó activamente en el proceso de preparación y de negociación de la solución mutuamente convenida a la larga disputa comercial con la UE que involucraba el discriminatorio régimen de importación de banano. En particular, como resultado de complejas negociaciones en la OMC, los países productores de banano vieron reducir su arancel de 176 € por tonelada a 114€ por tonelada en los últimos 10 años.

Comunidad Andina de Naciones (CAN). Con un mercado de más de 50 millones de consumidores, la CAN se constituye como el principal mercado de importación y exportación de Colombia después de Estados Unidos, lo que hace que este proceso de integración se convierta en una de las prioridades estratégicas del país. Entre los logros alcanzados en el período 2002-2010, se resaltan los siguientes:

- Evaluación y propuestas de modificación del Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), instrumento creado para estabilizar el costo de importación de un grupo especial de productos agropecuarios, caracterizados por una marcada inestabilidad en sus precios internacionales y distorsiones causadas por las políticas agrarias de cada país, las cuales incrementan la incertidumbre sobre los productores nacionales.
- Revisión y análisis de las problemáticas del comercio intrasubregional de las cadenas de arroz, azúcar, oleaginosas, papa, entre otros.
- Impulso a las negociaciones comerciales sectoriales en agricultura, que incluye las (MSF).
- Apoyo a la realización, por parte de la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN), de proyectos a nivel comunitario en torno a productos con potencial exportador como biocombustibles y café.
- Análisis y posición ministerial frente a la actualización de productos sujetos a la aplicación de los artículos 90 y 92 del Acuerdo de Cartagena, promoción de alianzas estratégicas empresariales, situación de las actividades de los grupos ad hoc cadena de oleaginosas y café, y evaluación del Fondo para el Desarrollo Rural.

CAN-MERCOSUR. El Acuerdo de Complementación Económica No. 59 CAN-Mercosur le ofrece a Colombia un mercado potencial adicional de 216 millones de habitantes, a través de la conformación de un área de libre comercio de bienes, tanto agrícolas como industriales, establecida bajo un Programa de Liberación Comercial aplicable a los productos originarios de los territorios de las partes signatarias. Dentro de los acuerdos alcanzados hasta el momento, se resaltan los siguientes:

- Desgravación de los productos sensibles sujetos al Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP) en 15 años sólo para el componente fijo, garantizando la permanencia del componente variable.
- Establecimiento de un mecanismo de medidas especiales para algunos productos del SAFP.
- Compromiso de eliminar subsidios a las exportaciones y aplicación de ayudas internas menos distorsionantes al comercio.

- Otorgamiento de acceso, por parte de Colombia a Mercosur, de productos sensibles mediante el establecimiento de contingentes para carne de bovino, leche en polvo, leche maternizada, preparaciones de carne, confites y chocolates.
- Encapsulamiento o exclusión temporal de la cadena del azúcar, para el cual el programa de desgravación pactado a 15 años queda suspendido y sólo se iniciará hasta que los países así lo convengan.

Acuerdo de Complementación Económica G2. TLC Colombia - México. A pesar de la salida de Venezuela de este Acuerdo de Complementación Económica, el Grupo 2 abre las puertas a Colombia a un mercado de más de 103 millones de mexicanos. Como parte de los beneficios sectoriales alcanzados en este escenario, se encuentra el establecimiento de un programa de desgravación arancelaria gradual a 10 años, con trato especial para los bienes agrícolas, los cuales quedaron libres de impuestos desde el 1° de julio de 2004, y la creación de Comités Especiales para discutir los temas de comercio agropecuario, análisis azucarero y un grupo de trabajo de normas técnicas y de comercialización agropecuaria.

En el tema de medidas fitozoosanitarias, se establecieron reglas y principios para su elaboración, adopción y aplicación basadas en el uso de normas internacionales, con el fin de promover el comercio de productos sanos. Así mismo, se creó un comité para promover la cooperación técnica, contribuir al mejoramiento de las condiciones fitozoosanitarias y emitir recomendaciones expeditas a problemas específicos. En los últimos años, Colombia ha realizado gestiones con el Gobierno mexicano a fin de profundizar las relaciones comerciales, en particular en lo referente al acceso de algunos bienes agrícolas y agroindustriales como la carne de bovino, lácteos, café, aceite de palma y grasas, incluida la admisibilidad sanitaria.

Acuerdo de Libre Comercio Colombia-Chile. A través del Acuerdo de Libre Comercio entre países, Chile representa un mercado de dimensiones importantes. El trabajo realizado permitió que en 2006, en el marco del Acuerdo de Complementación Económica Nº 24, Colombia y Chile profundizaran algunas preferencias comerciales, estableciendo contingentes para productos como carne de bovino, quesos tipo Gouda y leche líquida, incluida la admisibilidad sanitaria.

TLC Colombia-El Salvador, Guatemala y Honduras. En junio de 2006, Colombia y los países del Triangulo Norte y el Caribe (TNCA), El Salvador, Guatemala, y Honduras, iniciaron negociaciones con el fin de profundizar sus relaciones comerciales y abrir a Colombia un mercado de más de 27 millones de consumidores. Se estableció eliminar las barreras arancelarias para mejorar las condiciones de acceso de la oferta agropecuaria colombiana, y eliminar restricciones cuantitativas y barreras no arancelarias y técnicas no justificadas de los países del Triángulo Norte. Igualmente se acordó liberalizar las condiciones de acceso para incrementar y diversificar las exportaciones de nuevos productos agropecuarios donde el país pueda desarrollar ventajas comparativas. En cuanto al tratamiento de los productos sensibles en Colombia, el programa de liberalización tendrá en cuenta de manera especial el impacto sobre la producción doméstica sensible, mediante la utilización de instrumentos de protección frente a las importaciones del Triángulo Norte.

Paralelamente, se dio paso a la elaboración de resoluciones reglamentarias de los contingentes otorgados por Colombia, específicamente para alimentos concentrados para animales

y licores. La administración de estos contingentes es asumida por la Dirección de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de sus Resoluciones 63 y 64 de 2010.

Acuerdo de Libre Comercio con Canadá. En noviembre de 2008 Colombia suscribió un acuerdo comercial con Canadá en el que la agricultura colombiana fue la gran ganadora del proceso. En este acuerdo comercial, el país logró la eliminación completa de las barreras arancelarias y no arancelarias al 97,6% de los productos agrícolas colombianos, en sectores claves como carne de bovino, flores, frutas, hortalizas, azúcar, productos con azúcar, cacao y etanol. Así mismo, obtuvo la eliminación total de los subsidios a las exportaciones por parte de Canadá.

En reconocimiento a la amplia asimetría a favor de Colombia, Canadá concedió una desgravación inmediata en el equivalente a US$274 millones y tan sólo US$6,6 millones a más de 10 años, a la vez que se definió que las salvaguardias negociadas para la agricultura, aplicables de manera automática, una vez las condiciones pactadas se cumplan, son sólo para Colombia. Paralelamente, el país sigue gozando de los beneficios de los regímenes aduaneros especiales, y en particular de las zonas francas, sin restricción alguna en cuanto a su cobertura sectorial, agrícola e industrial y mantiene el sistema andino de franjas de precios, instrumento de estabilización y protección para la agricultura nacional.

En materia de origen, la negociación guarda consistencia con las normas establecidas en otros acuerdos previos suscritos por Colombia. Para el ámbito agropecuario, las normas favorecen el uso de materia prima nacional. Los resultados son igualmente favorables para productos como: carnes, lácteos, flores, frutas, café, cereales como el maíz y arroz, oleaginosas, azúcar y derivados, cacao, preparaciones de frutas y verduras, tabaco y cigarrillos, licores y biocombustibles.

Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC (EFTA). Colombia y la EFTA suscribieron en noviembre de 2008 un tratado de libre comercio, que abrió para Colombia un mercado que mueve importaciones totales de US$263 mil millones al año en bienes y US$77 mil millones en servicios. Este tratado involucra a Suiza, Noruega, Islandia, Liechtenstein y Colombia en el marco del Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC y 3 acuerdos complementarios firmados bilateralmente con Suiza, Noruega e Islandia, que desgravan el grueso de los productos agrícolas básicos.

El acuerdo general gobierna transversalmente la zona de libre comercio e incluye los productos agrícolas procesados, que se desgravan parcialmente, además de pesca, que lo hace totalmente. Colombia logró también la eliminación de los subsidios a las exportaciones por parte de EFTA, tanto en el caso de los productos agrícolas básicos como en los procesados, y tuvo éxito en mantener el Sistema Andino de Franjas de Precios, las zonas francas y el Plan Vallejo para la agricultura. Finalmente, dado que el acuerdo comercial no tiene la profundidad ni el nivel de desgravación arancelaria, se acordó la inclusión de una cláusula evolutiva que permitirá profundizar la liberalización comercial en un futuro no lejano, la cual contempla además las sensibilidades y las políticas agropecuarias de las partes.

TLC Estados Unidos-Colombia. En noviembre de 2006, los representantes del Gobierno de Colombia y los Estados Unidos firmaron el Tratado de Libre Comercio (TLC) y, en junio de 2007, el Congreso de la República aprobó el proyecto de ley que consagra dicho acuerdo comercial. Por parte de Estados Unidos, el tratado se encuentra en trámite legislativo ante el Congreso de ese país. La firma del TLC con Estados Unidos es un paso fundamental en el propósito de abrir nuevos mercados a la agricultura colombiana, ya que Colombia entrará a formar parte del grupo de países que tienen derecho permanente a vender sus productos en el mercado más grande del mundo (300 millones de norteamericanos con ingresos promedio anuales superiores a los US$30.000).

Este tratado tiene dentro de sus principales objetivos aumentar el comercio, generar mecanismos de defensa para productos sensibles, consolidar el ATPDEA, lograr equidad en las condiciones de competencia y establecer mecanismos de compensación para corregir las distorsiones. De igual modo, persigue una armonización de la regulación fito y zoosanitaria entre los Estados Unidos y Colombia y la ampliación del acceso efectivo al mercado estadounidense de productos cárnicos y lácteos, plantas aromáticas, frutas y hortalizas.

El texto del acuerdo establece también la abolición total de los subsidios a las exportaciones por ambas partes negociadoras, el direccionamiento para la implementación y administración de contingentes arancelarios, las bases para productos de empresas exportadoras del Estado (como eliminación de restricciones al derecho a exportar y de financiamientos especiales, directos o indirectos a empresas comercializadoras estatales que exporten una cantidad significativa de productos agrícolas). Así mismo, se fijan los lineamientos para las medias de salvaguardia, que establece, entre otros, que la suma de cualquiera de los impuestos de importación o cualquier otro derecho aduanero no podrá superar el nivel de arancel base fijado en la lista de desgravaciones.

El resultado final de las negociaciones es consistente con los objetivos inicialmente trazados para que la agricultura colombiana fuera ganadora neta en el TLC, pues además de las oportunidades de exportación que se abren con el tratado se genera la estabilidad jurídica necesaria para que el sector productivo amplíe sus inversiones en proyectos de largo plazo, orientados al incremento sostenido de las exportaciones. Específicamente en el tema de acceso de los productos, Colombia obtuvo un importante logro en materia sanitaria y fitosanitaria. Según compromiso adquirido en cartas adjuntas al texto del tratado, se establece la conformación de un mecanismo permanente de consultas, coordinación y reglas de juego transparentes en estas materias.

Otro convenio fue el de las evaluaciones técnicas y evidencias científicas que serían tenidas en cuenta por Estados Unidos para facilitar y agilizar los trámites de admisibilidad de nuestra producción agropecuaria. Este punto constituye un hito en el marco de las negociaciones bilaterales de Estados Unidos, obteniendo incluso mejores resultados que Australia, país que en el presente cuenta con los mejores procesos de admisibilidad al país del norte. Respecto a los sectores agrícolas sensibles, se convino un tratamiento especial que permite a productos como arroz y cuartos traseros de pollo largos períodos de desgravación (19 y 18 años respectivamente) y períodos de gracia donde el arancel no se reduce (6 y 5 años respectivamente). Se concedieron también salvaguardias para restituir el arancel cuando aumenten las importaciones por encima de cierto nivel, así como mecanismos para que los beneficios de la importación se trasladen a los mismos agricultores de arroz y a los productores de pollo.

Vale destacar que mientras el arroz es el sector que quedó con la mayor protección en el tratado, la desgravación del sector avícola se revisará al noveno año para que se evalúe la inserción de este sector a la competencia con Estados Unidos. Por otra parte, sectores de economía campesina como el fríjol quedaron con largos períodos de desgravación y salvaguardias protectoras. Las importaciones de maíz amarillo tecnificado continuarán para garantizar la competencia del sector avícola, porcícola y de alimentos balanceados, pero también se protegerá la producción nacional con largos períodos de desgravación.

Estos beneficios, sumados a los de las concesiones por valor de US$877 millones (correspondientes en un 91% a la consolidación del ATPDEA y el restante 9% a los contingentes arancelarios) más el valor de las exportaciones que gozan del arancel de Nación Más Favorecida (NMF), resultan en una balanza agropecuaria a favor de Colombia.

Acuerdo Comercial con la Unión Europea (UE). Este acuerdo con la UE, segundo socio comercial y principal inversionista en Colombia, implica para el país tener una relación preferencial con un mercado de más de 500 millones de habitantes. En el tema agrícola, se establecieron las condiciones para la adopción de medidas de salvaguardia agrícola vía cantidades. Colombia podrá aplicar el SAFP establecido al interior de la Comunidad Andina, y la Unión Europea, el Sistema de Precios de Entrada, para algunos productos.

En cuanto a los subsidios a la exportación, con la entrada en vigencia del acuerdo, no se podrán mantener, introducir, ni reintroducir subvenciones a la exportación, ni otras medidas equivalentes, a algunos productos. El Subcomité Agrícola monitoreará y promoverá la cooperación sobre la implementación y administración de la sección agrícola. Varios productos agropecuarios y agroindustriales consiguieron condiciones preferenciales que reforzarán sus oportunidades de crecimiento:

- El banano verá reducir su arancel de 176 € por tonelada a 75€ por tonelada y 39€ por tonelada por debajo del arancel conseguido a nivel multilateral en la OMC.
- El azúcar y los productos con azúcar contarán con contingentes libres de arancel, que crecerán el 3% anual. El contingente para azúcar será de 62.000 toneladas y para productos con azúcar 20.000 toneladas.
- La carne de bovino en cortes finos tendrá un contingente de 5.600 toneladas, creciendo en 560 toneladas al año.

Se logró libre acceso para productos agrícolas colombianos con gran potencial exportador en las siguientes condiciones:

- Acceso inmediato para etanol y biodiesel
- Acceso inmediato para flores
- Acceso inmediato para aceite de palma crudo y refinado
- Acceso inmediato para tabaco
- Café tostado y las preparaciones de café estarán también libres de arancel
- La mayoría de frutas y hortalizas gozarán de acceso inmediato libre de aranceles y, en otros casos, en condiciones favorables frente a terceros

La carne de cerdo, la avicultura, el maíz y el arroz fueron excluidos de la negociación. Para las oleaginosas, Colombia ofrece una desgravación solamente del componente fijo de la franja de precios

a 10 años. Para la leche en polvo descremada, Colombia otorgó un contingente de 4.000 toneladas, volumen menor al 0,5% de la producción lechera nacional. Partiendo de un análisis de consumo aparente, este contingente no debería generar un impacto negativo sobre el sector, teniendo en cuenta que se espera una recuperación de las exportaciones y un aumento de la demanda interna, lo que dejaría un espacio suficiente para sustituir importaciones de otros proveedores, por las que tengan como origen las resultantes del acuerdo con la UE. Lo anterior se sustenta, además, en la eliminación plena de los subsidios a las exportaciones del sector lácteo europeo y la prohibición de su restitución. En el marco de este acuerdo, y para mejorar la competitividad del sector lácteo frente al reto que implica, tanto la entrada de productos al país como el posicionamiento de los productos nacionales en nuevos mercados, el Gobierno nacional, en consenso con el sector privado, diseñó dos estrategias que se plasmarán en documentos Conpes:

- Estrategia de competitividad para el sector lácteo
- Actualización de la política sanitaria y de inocuidad para las cadenas de carne bovina y de la leche.

Promoción de productos exportables. Impulso a sectores de clase mundial

Con el propósito de encontrar caminos para aprovechar y adecuarse a las oportunidades del mercado externo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, puso en marcha el Programa de Transformación Productiva para cuatro (4) sectores agropecuarios y agroindustriales. El programa se materializa en la formulación e implementación de un plan de negocios sectorial, que se convertirá en una hoja de ruta de largo plazo para transformarlos y convertirlos en sectores de clase mundial.

Para ello se llevó a cabo un proceso de selección en el cual participaron sectores productivos representados en sus gremios, presentando una propuesta de valor y el compromiso de vincularse a esta estrategia. Un jurado independiente, de alto nivel, seleccionó los siguientes sectores:

- Camaronicultura.
- Carne bovina.
- Palma, aceites y grasas vegetales (que incluye lo relacionado con la producción primaria así como todos los usos de la palma de aceite, comestible y no comestible).
- Confitería, chocolatería y sus materias primas.

El programa se desarrolla en el marco de una alianza público-privada, a partir de una visión sectorial de largo plazo que implica:

- Identificar y explorar nuevos mercados.
- Establecer retos para la modernización y la especialización de la estructura productiva.
- Desarrollar innovación de tecnologías y productos ajustados a la demanda y a las nuevas tendencias mundiales.

A partir de julio de 2010, se iniciará la formulación de los planes de negocio de estos sectores, con el acompañamiento de la firma consultora internacional ATKearney S.A., seleccionada mediante licitación pública.

Por último, en cuanto al *mejoramiento de la información sectorial*, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en reconocimiento del papel estratégico que tiene el acceso a la información y al conocimiento para la competitividad del sector, destinó recursos por más de $85 mil millones entre 2002 y 2010 para el fortalecimiento y desarrollo de los sistemas de información agropecuarios en Colombia.

Estos recursos estuvieron orientados no solamente al mejoramiento de las metodologías tradicionalmente empleadas para la recolección de datos básicos como la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA), las Evaluaciones Agropecuarias (EVA) y el Sistema de Información de Precios (SIPSA), sino también a la ampliación de coberturas geográficas, temporales y temáticas y a la incorporación de tecnologías de punta que permitieron afinar las mediciones y tomar decisiones más acertadas.

Es así como se logró la realización de dos operativos de campo por año de la ENA, la integración de registros administrativos con soporte geográfico, la utilización de dispositivos móviles de captura, la incorporación de herramientas geoestadísticas y cartografía digital a los consensos tradicionales de la EVA, la ampliación a 78 mercados y 760 productos registrados en el SIPSA y el levantamiento de información de precios para los insumos agropecuarios y factores empleados en la producción en cerca de 141 mercados.

Además se desarrollaron, desde 2006, metodologías específicas para la producción de información del sector de pesca y acuicultura en 41 municipios que dan cuenta de los volúmenes de pesca así como de los precios de los productos pesqueros en los diferentes canales de comercialización que permitieron diseñar medidas de política para la sostenibilidad de los recursos naturales y de la producción en confinamiento.

Un logro transversal a los sistemas de información que redunda en beneficio de las estadísticas sobre el sector agropecuario fue el establecimiento de un convenio marco de cooperación entre el Ministerio de Agricultura y el DANE en 2009 para aunar esfuerzos, recursos y capacidades en la producción de estadísticas agropecuarias que garantizan al país la calidad de la metodológica y los resultados, brindando a los usuarios una mayor seguridad, credibilidad y confianza para la toma de decisiones.

Más allá de los logros mencionados en la producción de información, el ministerio materializó su interés de promover el acceso amplio, libre y transparente a la información y al conocimiento a través de Agronet[30], que se posicionó como una herramienta clave no sólo para la difusión de información, sino para la gestión del conocimiento.

La red cuenta con instrumentos que promueven el uso de TIC para la toma decisiones de inversión, producción o consumo y para la generación de capacidades que permiten la apropiación de la tecnología en la población rural para el desarrollo de su actividad productiva; entre ellas se destacan los módulos de pequeños productores, agronegocios, agroclimático, Biblioteca Digital del sector agropecuario, foro virtual, entre otros.

Por otro lado, la gestión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de sus entidades adscritas y vinculadas se orientó bajo criterios de eficiencia eficacia y efectividad. En 2007, el

30- Red de Información y Comunicación Estratégica del Sector Agropecuario.

Ministerio de Agricultura fue certificado por el Icontec bajo los requisitos de las normas NTCGP 1000:2004 y de calidad ISO 9001:2000. Se definieron y consolidaron los indicadores relevantes para cada proceso con los cuales el ministerio ha sustentado su gestión en las Auditorías de Seguimiento al Certificado de Calidad. Por su parte, el Icontec otorgó a Corpoica la certificación ISO 9001:2000 en diciembre de 2008, con el siguiente alcance: Generación y Transferencia de Conocimientos y soluciones tecnológicas mediante la gestión, formulación e implementación de proyectos de Investigación e Innovación en el sector agropecuario.

Finagro consiguió la certificación en ISO 9001:2000 y NTCGP 1000:2004 en diciembre de 2008, con el siguiente alcance: financiación de las actividades de producción y comercialización del sector agropecuario. Para Incoder, la certificación fue otorgada por el Icontec en ISO 9001:2000 certificado Nº SC 5521-1 y NTCGP 1000:2004 certificado Nº GP 048-1 del 8 de agosto de 2008. El alcance del sistema se orienta a la ejecución de políticas de desarrollo rural. Finalmente, el Icontec le otorgó al ICA la certificación ISO 9001:2000 y NTCGP 1000:2004 el 21 de enero de 2009. El alcance del sistema es la vigilancia epidemiológica, evaluación y comunicación del riesgo zoosanitario y fitosanitario y la administración de los recursos pesqueros y de acuicultura. El Banco Agrario recibió la certificación del Icontec en NTCGP 1000:2004 e ISO 9001:2008 en abril de 2009, por la implementación del sistema cuyo alcance es el diseño de productos y servicios financieros y bancarios a nivel nacional.

4. Crecimiento Alto y Sostenido

4.1 Consideraciones Macroeconómicas

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES									
Valor de los Recursos de Recaudo Total Anual como % del PIB (incluye recaudo tributario anual por gestión)	11,8	12,2	12,7	13,0	13,8	14,0	14,1	13,8	N.D
FONDO DE GARANTÍAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS									
Porcentaje de entidades con procesos de liquidación finalizados (públicas y forzosas)	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	11,8	23,5	41,2	5,9
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO									
Balance Fiscal del Sector Público Consolidado (% del PIB)	-3,20	-2,40	-1,20	0,00	-0,70	-0,60	-0,10	-2,80	N.D
Deuda Neta de Activos Totales del Sector Público no Financiero (% del PIB)	41,8	38,2	32,9	28,5	26,0	22,6	24,0	27,2	N.D

N.D: No disponible.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.
Fecha de reporte 2 de julio de 2010

4.2 Agenda Interna

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
AERONÁUTICA CIVIL									
Aeropuertos anualmente intervenidos en mantenimiento y mejoramiento de infraestructura						13,0	14,0	32,0	16,0
Aeropuertos con servicios de sanidad aeroportuaria (Anual)						23,0	23,0	18,0	12,0
Aeropuertos y estaciones con servicios de seguridad aeroporturia (Anual)						130,0	130,0	130,0	130,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Concesiones aeroportuarias adjudicadas					1,0*	1,0	1,0	0	N.D
Intervenciones terminadas en mantenimiento de aeropuertos						7,0	20,0	28,0	9,0
Intervenciones terminadas en mejoramiento de aeropuertos						14,0	23,0	43,0	25,0
Número de equipos y sistemas para seguridad aeronáutica adquiridos y puestos en servicio						27,0	13,0	48,0	6,0
Número de equipos y sistemas para seguridad aeroportuaria adquiridos y puestos en servicio						75,0	13,0	7,0	6,0
Número de equipos adquiridos y puestos en servicio para operaciones aeroportuarias							1,0	2,0	2,0
BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA S.A.									
Créditos otorgados por Bancoldex a microempresarios	4.250,0	39.727,0	72.763,0	68.190,0	107.156,0	129.777,0	129.622,0	134.644,0	32.375,0
Créditos otorgados por Bancoldex a Pymes	7.297,0	5.147,0	7.452,0	8.490,0	8.557,0	9.107,0	10.196,0	15.650,0	6.049,0
Empresarios capacitados en desarrollo de programas de formación empresarial organizados por Bancóldex	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	7.897,0	9.899,0	11.524,0	4.240,0
Recursos de crédito desembolsados a través de Bancoldex a microempresarios (miles de millones de pesos)	101,7	163,3	261,4	298,2	433,0	491,5	509,9	518,0	151,4
Recursos de crédito desembolsados por Bancoldex a Pymes (miles de millones de pesos)	609,7	494,1	688	814,9	917,5	1.433,1	1.681,9	1.636,5	526,9

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Recursos de crédito desembolsados por Bancoldex orientados a mejorar la productividad y la competitividad de las Mipymes (Cupo especial de crédito "aprogresar") (Miles de millones de pesos)	N.D	N.D	N.D	N.D	238,3	545,8	973,2	836,8	278,6
Total recursos de crédito desembolsados a través de Bancoldex (incluye desembolsos a microempresas, pymes, grandes empresas, al comercio exterior y mercado nacional colombianos) (billones de pesos)	2,0	2,5	2,1	2,4	2,3	3,6	3,9	3,8	1,2
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS									
Número de países interconectados con esquemas de intercambio de mercado	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0
CORPORACIÓN RED NACIONAL ACADÉMICA DE TECNOLOGÍA AVANZADA									
Universidades y centros de investigación independientes conectados a la Red Universitaria Nacional de Alta Velocidad	N.D	N.D	N.D	46,0	2,0	19,0	9,0	25,0	2,0
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN									
Centros de desarrollo tecnológico consolidados	N.D	N.D	N.D	N.D	15,0	2,0	2,0	3,0	N.D
Empresas beneficiadas con instrumentos de promoción a la innovación de Colciencias	N.D	N.D	N.D	N.D	270,0	297,0	258,0	209,0	N.D
FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A.									
Valor de las colocaciones por Findeter para transporte ($ millones)	12.749,0	169.418,0	275.454,0	258.903,0	364.247,0	438.387,0	262.934,0	429.267,0	228.258,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Valor de las colocaciones por Findeter para turismo ($ millones)	N.D	2.846,0	15.609,0	16.012,0	18.591,0	40.798,0	25.743,0	58.897,0	63.841,0
FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS									
Créditos garantizados por el Fondo Nacional de Garantías a Mipymes	49.937,0	78.787,0	118.031,0	143.708,0	173.319,0	203.165,0	192.512,0	184.524,0	116.974,0
Microcréditos garantizados por el Fondo Nacional de Garantías	27.181,0	37.833,0	75.523,0	88.878,0	107.679,0	116.917,0	104.006,0	95.866,0	80.625,0
Monto de créditos garantizados por el Fondo Nacional de Garantías a Mipymes (millones de pesos)	886.210,0	1.221.853,5	1.819.586,0	2.440.966,5	3.235.127,9	4.760.336,6	5.056.396,1	4.834.186,7	2.167.289,7
Monto de microcréditos garantizados por el Fondo Nacional de Garantías (millones de pesos)	98.437,0	180.883,9	287.128,0	273.871,1	389.252,6	431.697,3	383.823,5	359.737,6	232.582,3
INSTITUTO DE GEOLOGÍA Y MINERÍA									
Kilómetros de avance en el conocimiento geofísico del país					59.200,0	10.000,0	3.240,0	12.920,0	2.688,0
Kilómetros de avance en el conocimiento geológico del país					59.200,0	29.000,0	59.569,0	45.200,0	10.964,0
Kilómetros de avance en el conocimiento geoquímico del país					59.200,0	37.900,0	38.000,0	21.650,0	16.539,0
Producción anual de carbón	N.D	N.D	N.D	N.D	65,8	69,9	73,1	72,6	19,2
INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES									
Concesiones adjudicadas para la operación, mantenimiento y construcción de infraestructura portuaria	N.D	N.D	N.D	N.D	1,0	6,0	3,0	2,0	1,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Concesiones adjudicadas para la operación, mantenimiento y construcción de vías primarias y férreas	N.D	N.D	N.D	N.D	2,0	4,0	N.D	2,0	1,0
Kilómetros de la red vial principal con mantenimiento periódico (Inco)	78,5	151,0	252,0	59,3	97,7	183,5	298,6	648,5	139,0
Kilómetros de la red vial principal con mantenimiento rutinario (Inco)	2.177,0	2.177,0	2.530,9	2.828,6	2.909,9	3.323,9	4.093,4	4.313,5	5.104,4
Kilómetros de red férrea activada por concesión	N.D	557,0	415,0	N.D	129,0	12,8	27,2	114,1	N.D
Kilómetros de vías pavimentados (Inco)	260,0	231,0	263,2	105,0	95,8	256,2	356,4	466,8	234,2
Puentes intervenidos en red férrea (INCO)	62,0	55,0	15,0	83,0	23,0	1,0	13,0	18,0	10,0
Puentes intervenidos en red primaria concesionada (INCO)	10,0	23,0	18,0	28,0	141,0	87,0	79,0	75,0	18,0
Toneladas de carga transportadas en red férrea	12.604.566,0	15.664.040,0	21.121.412,9	22.049.018,3	21.306.219,0	23.062.906,7	27.089.870,2	28.843.817,1	14.890.023,9
Tráfico total anual en la red concesionada de carreteras (Pasos por peaje - Inco)	66.437.833,0	72.810.512,0	81.657.389,0	97.925.555,0	104.716.248,0	116.743.369,0	145.148.480,0	148.538.208,0	63.672.069,0
INSTITUTO NACIONAL DE VIAS									
Kilómetros de la red vial principal con mantenimiento periódico (Invías)	N.D	N.D	N.D	N.D	463,8	624,5	611,2	467,8	102,0
Kilómetros de la red vial principal con mantenimiento rutinario (Invías)	13.907	14.238	14.337	13.806	13.822,9	13.833,9	13.153,1	13.654,1	11.230,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Kilómetros de la red vial terciaria con mantenimiento periódico (Invías)	N.D	N.D	N.D	N.D	9.647,3	8.994,2			
Kilómetros de vías pavimentados (Invías)) (Incluye Plan 2.500)	126,7	228,1	294,6	321,5	1.066,1	1.421,8	955,0	515,3	111,9
Kilómetros de vías pavimentados a través del Plan 2500	N.D	N.D	N.D	N.D	719,0	1.046,6	448,8	192,0	20,3
Obras a canales de acceso a los puertos públicos terminadas	N.D	N.D	N.D	N.D	1,0	0,0	2,0	2,0	1,0
Obras fluviales ejecutadas	7,0	8,0	11,0	8,0	9,0	20,0	30,0	29,0	N.D
Puentes construidos o rehabilitados en red primaria (Invias)	N.D	N.D	N.D	N.D	28,0	33,0	41,0	37,0	N.D
Puentes construidos o rehabilitados en red terciaria (Invias)	N.D	N.D	N.D	N.D	16,0	17,0	31,0	65,0	38,0
Tráfico total anual en la red no concesionada de carreteras (Pasos por peaje - Invías)	63.602.239,0	58.842.227,0	60.316.836,0	54.801.661,0	59.476.235,0	55.155.152,0	46.278.955,0	44.774.713,0	13.427.619,0
Túneles construidos (Invias)	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	1,0	2,0	1,0	N.D
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO									
Exportaciones de Colombia (Millones US$)	11.975	13.129	16.788	21.190	24.391,0	29.991,0	37.626,0	32.853,0	12.626,0
Exportaciones de valor agregado frente al total de exportaciones	N.D	N.D	N.D	N.D	35,5	38,1	30,7	29,1	24,7
Habitaciones hoteleras remodeladas	N.D	N.D	N.D	N.D	2.604,0	1.019,0	1.843,0	2.556,0	259,0
Ingresos de divisas al país por turismo (millones de dólares)	N.D	N.D	N.D	N.D	2.009,0	2.263,0	2.499,0	2.669,0	661,0
Inversión Extranjera Directa (Millones US$)	2.134	1.720	3.016	10.252	6,656	9.049	10.583	7.201,0	2.230,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Nuevas habitaciones hoteleras	N.D	N.D	N.D	N.D	1.433,0	1.275,0	1.231,0	3.494,0	646,0
Nuevos proyectos cofinanciados por Fomipyme	N.D	N.D	N.D	N.D	63,0	181,0	89,0	98,0	49,0
Recursos de Fomipyme para apoyar convenios de cooperación con entes territoriales (millones de pesos)	N.D	N.D	N.D	N.D	6.631,0	1.338,5	1.145,0	3.750,0	N.D
Rutas Vive Colombia	N.D	5,0	319,0	420,0	573,0	577,0	557,0	449,0	272,0
Solicitudes de Contratos de Estabilidad Jurídica Aprobadas						19,0	23,0	21,0	6,0
Tasa de ocupación hotelera****	45,2	49,1	N.D	51,0	54,0	55,1	54,3	49,7	49,2
Viajeros extranjeros (miles de personas)	1.117	1.054	1.529	1.338	1.980	2.242,0	2.396,0	2.494,0	798,0
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL									
Estudiantes de educación media articulados a programas técnico profesionales a través de las instituciones de educación superior							2.239,0	13.906,0	39.473,0
Número promedio de estudiantes por computador conectado					45,0	36,0	27,0	22,0	21,0
Participación de la matrícula de educación técnica y tecnológica en el total de la matrícula de educación superior	18,3	20,5	23,6	24,7	27,1	29,0	31,1	32,3	
Porcentaje de programas de postgrado en funcionamiento con condiciones mínimas de calidad evaluados					64,0	83,0	96,0	98,0	99,8

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Porcentaje de programas de pregrado en funcionamiento con condiciones mínimas de calidad evaluados					75,0	96,0	97,0	99,0	99,9
Puntaje promedio nacional en cada área del núcleo comun del Examen de Estado para ingreso a la educación superior					46,3	44,3	44,6	44,6	
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA									
Barriles diarios promedio disminuidos en contrabando de combustibles	N.D	N.D	N.D	N.D	15.000,0	13.053,0	10.433,0	12.081,0	11.787,0
Nueva capacidad de transmisión a países vecinos en uso						250,0	0,0	0,0	0,0
Distritos mineros como proyecto piloto en promoción de aumento de productividad de explotaciones existentes						0,0	0,0	5,0	0,0
Nuevas interconexiones eléctricas internacionales	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0
Nuevos contratos en exploración y explotación petrolera	14,0	21,0	31,0	58,0	44,0	54,0	59,0	64,0	2,0
Nuevos kilómetros de sísmica equivalente 2 dimensiones incorporados	2.067,6	3.479,8	6.767,0	11.895,8	26.490,8	9.970,0	16.286,0	20.117,0	9.854,0
Nuevos pozos exploratorios perforados (Wildcats A-3)	10,0	28,0	21,0	35,0	56,0	70,0	98,0	75,0	46,0
Nuevos vehículos convertidos a Gas Natural Vehicular	6.566,0	11.553,0	23.247,0	42.748,0	73.202,0	65.939,0	45.580,0	21.727,0	7.172,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Número de departamentos donde el ACPM contiene un 5% de biodiesel					0,0	7,0	8,0	32,0	27,0
Número de departamentos donde la gasolina contiene un 10% de alcohol carburante					13,0	16,0	16,0	18,0	26,0
Porcentaje de distritos mineros con estrategias de aumento de productividad definidas						25,0	90,3	100,0	N.D
Porcentaje de reducción del consumo de energía eléctrica de las entidades gubernamentales del orden nacional						3,9	2,0	8,0	11,8
Producción promedio diaria de crudo	578,1	540,9	527,6	526,2	527,4	531,0	588,0	671,0	761,0
Producción promedio diaria de gas			615***	648***	699,0	736,2	874,0	1.016,0	1.122,0
Producto Interno Bruto minero	N.D	N.D	N.D	N.D	10.365,0	11.102,0	14.484,6	14.218,8	N.D
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES									
Computadores por cada 100 habitantes	3,4	3,7	3,9	5,0	5,8	8,4	11,4	14,7	N.D
Densidad de telefonía móvil por cada 100 habitantes	10,5	13,9	22,9	47,5	70,2	77,2	93,1	93,4	N.D
Suscriptores de Banda Ancha**	34.888	64.436	127.113	318.683	628.077,0	1.207.090,0	1.902.844,0	2.215.548,0	N.D
Suscriptores de Internet**	351.041	460.977	501.200	687.637	887.784,0	1.381.473,0	2.023.341,0	3.181.431,0	N.D
Usuarios de Banda Ancha por cada 100 habitantes					7,0	26,2	36,6	43,4	N.D
Usuarios de internet por cada 100 habitantes	4,6	6,9	8,0	11,5	15,9	27,8	38,5	49,4	N.D

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
PROEXPORT									
Empresas colombianas con negocios facilitados por Proexport	N.D	N.D	N.D	N.D	1.606,0	1.655,0	1.625,0	1.552,0	755,0
Exportaciones directamente facilitadas por Proexport (millones de dólares)	N.D	158,0	337,8	413,5	629,0	865,2	1.039,5	1.094,7	372,8
Monto de los proyectos de Inversión Extranjera que han iniciado los inversionistas atendido por Proexport	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	1.050,1	198,0
Viajeros extranjeros cuyas visitas fueron facilitadas directamente por Proexport	N.D	N.D	N.D	N.D	72.032,0	236.036,0	308.776,0	376.686,0	166.253,0
Visitas a Colombia de inversionistas extranjeros calificados facilitadas por Proexport	N.D	N.D	N.D	N.D	50,0	108,0	173,0	169,0	43,0
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE									
Proyectos de Innovación y Desarrollo Tecnológico financiados por el SENA	N.D	N.D	N.D	N.D	1.075	1.465,0	1.357,0	1.332,0	602,0
SERVICIOS POSTALES NACIONALES									
Número de PAC por cada 10.000 habitantes					0,48*	0,6	1,0	1,6	N.D
Puntos de Atención al Cliente (PAC) con Tecnología						666,0	3.190,0	1.788,0	N.D
Servicios inco rporados a por lo menos el 25% de la red postal						1,0	1,0	1,0	N.D

** Dato agosto - diciembre de 2006.*
** Datos 2002 - 2005 *Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*
**** Datos Dirección de Hidrocarburos - Ministerio de Minas y Energía.*
***** Datos 2002 y 2003 Cotelco. Datos 2005 en adelante DANE.*
N.D: No disponible.
Fuente: Dane, Colciencias, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Transporte - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.
Fecha de reporte 2 de julio de 2010

4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO									
Areas de cultivos mantenidas libres o de baja prevalencia de plagas.	N.D	N.D	N.D	N.D	2,0	7,0	5,0	6,0	N.D
Porcentaje del país libre de peste porcina clásica.	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	16,0	33,0
Porcentaje del país reconocido por la Organización Internacional de Epizootias -OIE- como libre de fiebre aftosa con vacunación.	N.D	N.D	N.D	N.D	62,0	75,0	75,0	100,0	100,0
Zonas del país con baja prevalencia de Newcastle.	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	1,0	1,0
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL									
Hectáreas adecuadas otros distritos	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	5.495,5	26.056,3	9.943,5	7.300,0
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL									
Bioproductos liberados por Corpoica (bioplaguicidas / biofertilizantes / prebióticos / probióticos / nutracéuticos)	N.D	N.D	N.D	N.D	5,0	2,0	2,0	3,0	0,0
Cadenas productivas financiadas con agenda de investigación	N.D	N.D	N.D	N.D	12,0	23,0	30,0	30,0	0,0
Nuevas variedades (híbridos,razas o clones) liberadas y generadas por Corpoica	N.D	N.D	N.D	N.D	3,0	2,0	8,0	5,0	0,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Número de hectáreas adecuadas con recursos AIS. (Apoyo a la competitividad)	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	16.439,0	22.815,0	37.101,0	0,0
Número de Incentivos a la Capitalización Rural ICR otorgados. (AIS) (Apoyo a la competitividad)	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	3.619,0	11.604,0	30.062,0	12.218,0
Porcentaje de algodón cultivado con transgénicos	N.D	N.D	N.D	N.D	20,6*	58,0	40,0	48,0	80,0
Porcentaje de maíz cultivado con transgénicos	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	2,4	4,0	7,0	1,0
Productores beneficiados con los apoyos económicos sectoriales	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	402,0	3.391,0	4.246,0	0,0
Semillas modificadas genéticamente y liberadas comercialmente (yuca, arroz, algodón, maíz)	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	2,0	5,0	3,0	0,0
Toneladas producidas camarón de cultivo	15.103,0	16.503,0	18.040,0	19.303,0	21.300,0	20.301,0	19.292,0	18.123,0	4.590,0
Toneladas producidas en piscicultura	26.301,0	28.532,0	35.364,0	38.800,0	49.867,0	58.170,0	57.340,0	58.310,0	14.013,0
Total colocaciones de crédito Finagro ($ Miles de millones)	1.053,2	1.559,6	1.892,1	2.207,9	2.365,4	3.073,1	3.805,4	4.127,5	1.675,6
Total colocaciones para pequeños productores ($ Miles de millones)	N.D	N.D	N.D	N.D	611,1	624,4	671,0	864,7	427,6
Total hectáreas en forestales comerciales	168.059,0	175.196,0	189.713,0	200.703,0	239.067,0	228.404,0	253.066,0	268.072,0	268.072,0
Total hectáreas sembradas con cultivos exportables priorizados en la apuesta exportadora agropecuaria	N.D	N.D	N.D	N.D	1.970.479,0	2.045.544,0	2.162.155,0	2.184.321,0	2.241.454,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Total toneladas métricas producidas leche en polvo	N.D	N.D	N.D	N.D	852.161,0	840.680,0	928.935,0	943.143,0	217.742,0
Total toneladas producidas carne de res	N.D	N.D	N.D	N.D	827.220,0	856.261,0	917.368,0	936.302,0	235.574,0
Total toneladas producidas cultivos exportables priorizados en la apuesta exportadora agrícola	N.D	N.D	N.D	N.D	7.897.376,0	7.948.166,0	7.807.576,0	8.397.021,0	8.939.102,0

**Dato agosto - diciembre de 2006.*
N.D: No disponible.
Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.
Fecha de reporte: 2 de julio de 2010

CAPÍTULO 5

Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de Colombia, es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la nación, la diversidad y la integridad del medio ambiente, así como planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, a fin de avanzar hacia un desarrollo sostenible.

Por tal razón, el desarrollo del país debe fundamentarse en la articulación adecuada de las dimensiones económica, social y ambiental, con el fin de sentar las bases para un desarrollo sostenible. En este sentido, la gestión ambiental debe garantizar el manejo eficiente de los recursos ambientales para reducir el impacto negativo de los procesos productivos y del consumo de los hogares y de la industria.

Para tal efecto, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, el Gobierno incluyó un capítulo denominado "Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible", que presenta dos estrategias orientadoras: una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible y la gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres, con el fin de garantizar el mantenimiento de una base amplia de recursos naturales que sustente el desarrollo económico y social del país y reduzca o minimice los impactos ambientales generados.

5.1 Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible

Colombia es un país rico en recursos naturales, cuenta con un área amplia de bosques y una gran oferta de recursos hídricos, ecosistemas y biodiversidad. Sin embargo, con los años, estos atributos han presentado síntomas de deterioro, originados en muchos casos por acción humana, lo cual pone en riesgo la posibilidad de aprovechar de manera sostenible las ventajas comparativas del país en materia de ambiente.

Mediante la estrategia Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible, sustentada en los principios de transparencia, eficiencia y articulación interinstitucional, participación, sostenibilidad ambiental, enfoque territorial, visión ecosistémica y equidad, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y los distintos actores del Sistema Nacional Ambiental (SINA) lograron la implementación de acciones destinadas a la conservación de los recursos naturales con el fin de constituir bases sustentables para el desarrollo económico y social del país. Este esfuerzo ha tenido un amplio reconocimiento internacional: Colombia ocupó en 2010, de acuerdo al Índice de Desempeño Ambiental (EPI, por sus siglas en inglés) elaborado por

las Universidades de Yale y Columbia, el décimo puesto entre 163 países por el desarrollo de las políticas ambientales; así mismo, se debe mencionar el Premio Especial "Implementadores del Protocolo de Montreal", por la gestión en la reducción del uso de Sustancias Agotadoras del Ozono.

Además, se trabajó en torno al agua como eje articulador de la política ambiental y dentro de las acciones prioritarias que se desarrollaron se direccionó la gestión del recurso, mediante la formulación y adopción de la política para la gestión integral del recurso hídrico; así mismo, se avanzó en el desarrollo de planes de manejo y aprovechamiento sostenible en áreas estratégicas y de importancia ambiental nacional, el fortalecimiento del sistema de áreas protegidas del país, se impulsó el desarrollo del conocimiento de nuestra biodiversidad y se trabajó en la modificación de patrones de producción y consumo para disminuir la contaminación ambiental en las cadenas productivas, entre otros temas.

Esta estrategia comprende los siguientes programas: planificación ambiental en la gestión territorial; gestión integrada del recurso hídrico; conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad; promoción de procesos competitivos y sostenibles, y fortalecimiento del Sistema Nacional Ambiental (SINA) para la gobernabilidad ambiental.

El programa Planificación ambiental en la gestión territorial tiene como fin promover y fortalecer los procesos sostenibles de desarrollo regional basados en el uso y ocupación del territorio acordes con las características ambientales, la cultura y su potencial de desarrollo. Entre 2002 y 2009, en el marco de la Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia, se formularon, con el liderazgo del Invemar y la participación de todos los actores regionales, los planes de manejo de la Unidad Ambiental Costera de la Llanura Aluvial del Sur (Nariño), la Unidad de Manejo Integrado Guapi-Iscuandé en el Pacífico colombiano y los lineamientos y estrategias de manejo integrado de la Unidad Ambiental Costera del Darién, entre otros procesos que han contribuido a la mejor utilización del territorio.

Igualmente, se trabajó en el ordenamiento de las reservas forestales del río Magdalena, Serranía de los Motilones, Reserva Forestal Central y se encuentran en proceso las reservas forestales del Pacífico y la Amazonía (Ley 2ª de 1959). También se avanzó en la formulación de planes de manejo de reservas forestales protectoras nacionales, donde se destacan los de El Peñón y San Juan de Mariquita en el departamento del Tolima, los ríos Cali y Meléndez en el Valle, Cravo Sur y Sierra el Peligro en Boyacá, Quebrada Honda, Caños Buque y Parrado y Cerro Vanguardia en el Meta.

Con el propósito de incorporar y manejar el riesgo de origen natural y antrópico en los procesos de ordenamiento, se destaca la formulación, con una perspectiva de diez años, del Programa Nacional de Investigación para la Prevención, Mitigación y Control de la Erosión Costera.

Igualmente, durante el período 2005-2006, a través del Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (PAN) se adelantaron acciones que permitieron prevenir, detener y revertir los efectos de la degradación de tierras, la desertificación y la sequía. En esta línea se ejecutaron 4 proyectos piloto para la protección y manejo sostenible de los ecosistemas de zonas secas en la ecorregión desierto de la Tatacoa (en los departamentos de Tolima y Huila), la Cuenca Río Camarones (en La Guajira), el Alto

Patía (en los departamentos de Nariño y Cauca) y la Cuenca del río Guatapurí (en el departamento del Cesar). Además se logró la zonificación y formulación de planes de manejo para 505.000 hectáreas de zonas secas en el departamento del Tolima y 15.000 hectáreas en el departamento de La Guajira.

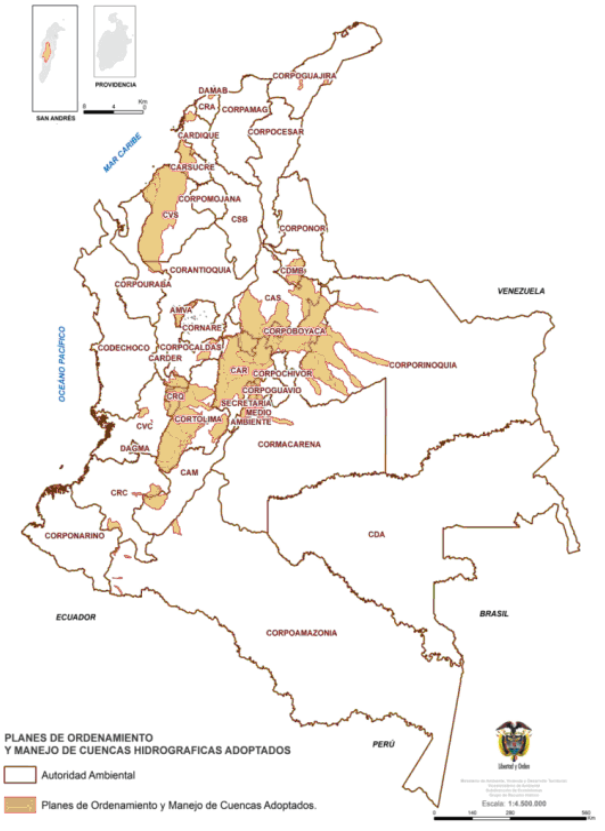
En la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico se estableció la cuenca hidrográfica como la unidad fundamental para la planificación y gestión integral descentralizada del patrimonio hídrico. Con esta política, que fue aprobada en 2010, se involucra la planificación sostenible de la riqueza hídrica del país en los próximos 12 años, la cual será implementada a través del Plan Hídrico Nacional. Entre el 2003 y el 2009 se iniciaron en el país 256 procesos de ordenación de cuencas hidrográficas, que cubrieron un área aproximada de 23,5 millones de hectáreas, equivalente al 20,6% del área del territorio nacional. Las autoridades ambientales han invertido cerca de $78.000 millones para su formulación y, en el caso de cuencas compartidas, se han conformado cerca de 60 comisiones conjuntas entre las distintas autoridades ambientales con el objeto de ordenar cuencas, fortaleciendo así el trabajo interinstitucional en el SINA.

Siguiendo los lineamientos del Decreto 1729 de 2002 y como resultado de esos 256 procesos de ordenamiento, se han adoptado 77 planes de ordenamiento y manejo de cuencas (POMCA) (mapa 5.1).

A la fecha se han adoptado 77 planes de ordenamiento y manejo de cuencas (POMCA).

Mapa 5.1

Planes de ordenamiento y manejo de cuencas y microcuencas adoptados



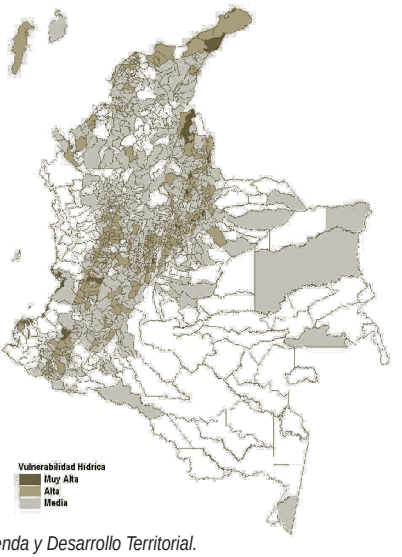
Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Los POMCA adoptados corresponden en su mayoría a cuencas con severos conflictos por el recurso hídrico y de zonas densamente pobladas, como Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Pasto, Tunja, Ibagué, Armenia, Neiva. Con ellos se han beneficiado 10,54 millones de habitantes aproximadamente. Se estima que la implementación de los POMCA adoptados implicará inversiones por encima de los $12,6 billones. Dentro de los POMCA adoptados se incluyen 14 correspondientes a cuencas de 13 departamentos y 157 municipios con poblaciones mayores a 50.000 habitantes y con índices de escasez entre medio y alto.

La reforestación localizada en las zonas de cuenca es una de las actividades que contribuye de manera importante a la conservación del recurso hídrico, la disminución de la sedimentación y la prevención de deslizamientos de tierra y posibles desastres. Frente a los índices de vulnerabilidad hídrica que se han identificado en el país, las acciones de reforestación han permitido cubrir ampliamente las zonas afectadas. Entre 2002 y 2009 se han reforestado en el país 187.143 hectáreas con recursos provenientes del crédito BID SINA II, Fondo de Compensación Ambiental, recursos propios de las Corporaciones Autónomas Regionales y aportes de las comunidades, entre otros (mapas 5.2 y 5.3).

Mapa 5.2

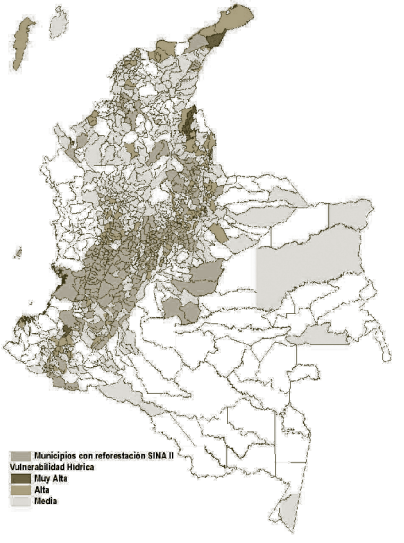
Vulnerabilidad hídrica



Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Mapa 5.3

Municipios de reforestación (SINA II)



Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En la misma línea de la Gestión integral de recurso hídrico, y dentro del proceso de implementación de la Política Nacional para Humedales Interiores y la Convención Ramsar, se expidieron instrumentos normativos orientados al uso, conservación y manejo de humedales interiores (Resolución 157 de 2004), así como la presentación de una guía técnica para la formulación de planes de manejo de humedales interiores (Resolución 196 de 2006).

Así mismo, se promovieron las siguientes acciones específicas: declaratoria como sitio Ramsar del Delta del Río Baudó, en 2002; del Complejo de Humedales de la laguna Otún en 2007 y del Sistema Lacustre de Chingaza en 2008; delimitación de algunos de los complejos de humedales de la Depresión Momposina; formulación de planes de manejo de los humedales del Río Baudó, de la Laguna de Fúquene y de la Laguna de la Cocha; apoyo a Cormacarena en la formulación del plan de manejo de humedales urbanos y suburbanos de Coroncoro, El Charco, Calatrava, Juanambú, Caracolí y Suria en el municipio de Villavicencio y de la Laguna de San Vicente en el municipio de Puerto Rico, departamento del Meta, en el año 2008; formulación del plan de manejo para la Ciénaga de Zapatosa; línea base del humedal Laguna Salada y las Áreas de Protección Ambiental Jagüey Comunitario, Boca Grande y el Sector del Delta del río Ranchería, microcuenca de El Riíto en La Guajira; y la línea base del Distrito de Manejo Integrado Complejo cenagoso Zárate, Malibú y Veladero (Magdalena).

En materia de páramos, las gestiones adelantadas tuvieron un enfoque complementario entre el período 2002-2006 y 2006-2010. En el primero se orientaron a la instrumentación normativa, del Programa Nacional para el Manejo Sostenible y la Restauración de los Ecosistemas de la Alta Montaña Colombiana: Páramos, formulado en 2001, a través de la expedición de resoluciones sobre las disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos y los términos de referencia para la elaboración del Estudio sobre el Estado Actual de Páramos (EEAP) y del Plan de Manejo Ambiental (PMA) de estos ecosistemas[1]. El segundo período tuvo un claro énfasis hacia la implementación normativa, particularmente en cuanto a formulación de planes de manejo de páramos, entre los cuales se destacan: Nevados, Chingaza, Sumapaz, Paja Blanca y Ovejas (Nariño), Sonsón (Antioquia) y el Valle Alto en Caldas, Rabanal (Boyacá), páramos del Tolima, páramos del Huila, Perijá (La Guajira-Cesar), Almorzadero (Santander) y Cristales (Cundinamarca).

En cuanto al programa Conocimiento, Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en su componente de conocimiento, en 2007 se culminó el mapa nacional de ecosistemas continentales, costeros y marinos de Colombia a escala 1:500.000. Este integra por primera vez el territorio continental y marino de Colombia y se constituye en una herramienta de planificación para cualquier toma de decisiones en materia de ecosistemas[2]. Con el aporte de los Institutos de Investigación Ambiental y el IDEAM, se brindó apoyo científico para la gestión del ministerio y se generó información fundamental como pronósticos oportunos y acertados de los

1- Resoluciones 0769 del 5 de agosto de 2002, 0839 del 1 de agosto de 2003 y 1128 de 2006.

2- Este mapa describe los 3 grandes biomas (zona de vida-ecosistemas) presentes en el país (desierto tropical, bosque seco tropical y bosque húmedo tropical) y 32 biomas (zonobiomas, montañas y suelos); también muestra 314 tipos de ecosistemas continentales y costeros. Se diseñó por primera vez un módulo digital en el que se aprecia la profundidad de los océanos colombianos mostrando 155 paisajes del fondo marino con una extensión aproximada en el mar Caribe de 532.200 km2 y de 360.500 km2 en el océano Pacífico, los cuales alcanzan profundidades máximas de 4.990 metros, determinando la temperatura, salinidad, presión y densidad del agua.

fenómenos El Niño y La Niña; se avanzó en el desarrollo de investigación básica y aplicada con el fin de producir información para el inventario nacional de biodiversidad continental y marina del país; así como la caracterización de especies con potencial económico para la región amazónica, entre las que se destacan, entre otros, la cadena de frutales. Además adelantan proyectos piloto de adaptación al cambio climático del país.

Con respecto a su componente de Conservación de la Biodiversidad, se logró la zonificación de 107.018,67 hectáreas de manglar en los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay en el departamento de Cauca; Nuquí en Chocó; San Andrés, Providencia y Santa Catalina y La Guajira; así como en los Parques Naturales Nacionales Sanquianga, Utría, Tayrona, Corales del Rosario y San Bernardo, y Old Providence McBean Lagoon; los Santuarios de Fauna y Flora Flamencos y Corchal "El Mono Hernández" y la vía Parque Isla Salamanca.

También con respecto a la protección y conservación de las regiones con mayor representatividad ecosistémica del país, entre 2002 y 2009 se realizó un esfuerzo sin precedentes en el país al vincular 8.855.081,38 hectáreas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) en sus diferentes categorías, dentro de las cuales se incluye el Sistema de Parques Nacionales Naturales[3].

Al Sistema de Parques Nacionales Naturales (PNN) se incluyeron 2.206.243,6 de nuevas hectáreas, mediante la ampliación del Santuario de Fauna y Flora de Malpelo a 974.474 hectáreas y la declaratoria de 6 nuevas áreas protegidas (PNN Selva de Florencia, PNN Serranía de los Yariguíes, PNN Complejo Volcánico Doña Juana-Cascabel, PNN Serranía de los Churumbelos-Auka Wasi, PNN Plantas Medicinales Orito-Ingi Ande y PNN Yaigogé-Apaporis). Actualmente el sistema cuenta con 55 áreas declaradas con una extensión de 12.555.226,7 hectáreas, compuestas así: 11.390.995 hectáreas de territorio terrestre (9,98% de territorio continental) y 1.164.232 hectáreas marinas (1,25% del área marina) (cuadros 5.1 y 5.2).

3- *El Sistema Nacional de Áreas Protegidas está conformado por las áreas a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), en las cuales se incluyen las siguientes categorías: Parques Nacionales Naturales, Santuarios de Flora y Santuarios de Fauna, Reserva Nacional Natural, Vía Parque y Área Natural Única. Así como por las áreas a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), que incluyen reservas de Recursos Naturales Renovables, Distrito de Manejo Integrado, Áreas de Recreación Urbanas y Rurales, Cuencas en Ordenación, Distritos de Conservación de Suelos, Reservas Forestales Regionales, Territorios Fáunicos, Reservas de Caza y Cotas de Caza, Parques Naturales Regionales.*

Cuadro 5.1

Nuevas áreas vinculadas al Sistema de Parques Nacionales Naturales

Sistema de PNN	Línea Base (07/08/02)	Declaradas 2002-2006	Declaradas 2006-2010			Total
			2007	2008	2009	
Nº Áreas	49	2	2	1	1	55
Nuevas Áreas		PNN Serranía de los Yariquíes	PNN Complejo Volcánico de Doña Juana	Santuario de Flora Plantas Medicinales Orito-Ingi Ande	PNN Yaigoje Apaporis	
		PNN Selva de Florencia	PNN Serranía de los Churumbelos-Auka Wasi			
Área Protegida Ampliada		SFF Malpelo				
Hectáreas incorporadas		976.967,80	163.048,50	10.204,30	1.056.023,00	2.206.243,60
Hectáreas SPNN acumuladas	10.348.983,12	11.325.950,92	11.488.999,42	11.499.203,72	12.555.226,72	12.555.226,70

Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Cuadro 5.2

Participación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en el territorio

Hectáreas

Sistema de PNN	Línea Base (07/08/02)	Declaradas 2002-2006	Total
Área Marina	92.866.000	1.164.232	1,25%
Área Continental	114.174.800	11.390.995	9,98%
Total	207.040.800	12.555.227	6,06%

Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Adicionalmente, se declaró Sea Flower como reserva de biósfera[4] con 4.451.014 hectáreas y a partir de un esfuerzo regional se declararon 2.197.823,78 hectáreas. En cumplimiento de los compromisos internacionales, se diseñó una Red de Áreas Marinas Protegidas para el norte del Caribe con la que se identificaron 32 sitios prioritarios de conservación que representan 71.965 hectáreas.

Durante el período 2002-2010 se acompañaron, financiaron y asesoraron proyectos piloto de producción más limpia en la pequeña minería de oro, especialmente en los departamentos de Nariño, Santander, Chocó y la región del Urabá Antioqueño. Estos proyectos permitieron disminuir entre el 82% y el 100% el consumo de mercurio para este proceso en algunas de las plantas apoyadas, así como reducir el uso de cianuro hasta en un 65%, resultados que estuvieron acompañados de un incremento en los porcentajes de recuperación de oro hasta del 79%.Con esto se logró demostrar a los pequeños mineros que el uso adecuado de sistemas de procesamiento del oro y la optimización en el uso de mercurio y cianuro representan mejoras económicas para su actividad y a la vez tienen impactos positivos sobre su salud y el medio ambiente, especialmente en las fuentes hídricas que son afectadas en estos procesos.

Adicionalmente, se logró la firma de 31 nuevos convenios de producción más limpia con diferentes sectores productivos, con los cuales se busca mejorar la gestión ambiental, la competitividad y la productividad de estos, a través de la implementación de mejores prácticas ambientales, el ahorro y uso eficiente de agua, energía y materias primas, la reconversión tecnológica y la sensibilización y educación ambiental[5].

En el componente de prevención y control de la degradación ambiental, con el fin de garantizar el control de la misma, se aprobó la Ley 1333 de 2009, mediante la cual se definen las herramientas necesarias para sancionar las acciones que atentan contra el medio ambiente, los recursos naturales o la salud humana.

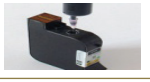
De la misma manera, en este componente, particularmente en el tema de residuos peligrosos y en cumplimiento de la Resolución 693 de 2007[6], el Ministerio ha venido trabajando de la mano con varios sectores en el proceso de recolección de elementos en desuso para su adecuada disposición. En este aspecto se debe destacar que se pasó de implementar medidas de control ambiental en la etapa de producción a involucrar también la de consumo, en pos de una mayor conciencia y un cambio de hábitos frente a la disposición final de los residuos peligrosos. Esta gestión representa la recolección de cerca de 2.400 toneladas de envases de plaguicidas, 465 toneladas de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, 1 tonelada de medicamentos vencidos y 3,5 millones de unidades en desuso de celulares, baterías, tóner, cartuchos, llantas y computadores (cuadro 5.3).

4- Las reservas de la biosfera son áreas representativas de ambientes terrestres o acuáticos, reconocidas internacionalmente, creadas para promover una relación equilibrada entre los seres humanos y la naturaleza. Estas áreas, seleccionadas gracias a su interés científico, permanecen bajo la soberanía de sus respectivos países y no están cubiertas ni protegidas por ningún tratado internacional. Esta es una categoría establecida por la Unesco que no forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

5- Los sectores productivos con los cuales se hicieron estos convenios fueron: café (Antioquia), porcícola (Quindío, Huila y Cundinamarca), fique (Santander), industrial (Antioquia), servicios hoteleros (Antioquia), construcción (Antioquia), camaricultura (Bolívar, La Guajira y Sucre), floricultura (Cundinamarca), avicultura (Cundinamarca), hongos comestibles (Huila), pequeños productores agrícolas (La Guajira), entre otros.

6- Por la cual se establecen criterios y requisitos que deben ser considerados para los Planes de Gestión de Devolución de Productos Posconsumo de Plaguicidas.

Cuadro 5.3
Resultados campañas 2007-2010

Residuos	Total Recolectado
Plaguicidas	2.400 toneladas de envases de plaguicidas recolectados y 17.458 personas capacitadas(2007-2009)
Aceites usados	Recolección de 19 millones de galones de aceite usado en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla/Cartagena y Bucaramanga (2007-2009)
Celulares y sus accesorios	3,5 millones de piezas recogidas, distribuidas entre celulares, accesorios, baterías Li-on, boards -y otras partes.(2007-2009)
Tóner y Cartuchos 	177.701 cartuchos y tóner de impresora en desuso recogidos (2007-2009)
Llantas, computadores, celulares y pilas en San Andrés Islas	Recolección de 6.100 llantas usadas (39 toneladas), 3.407 computadores y periféricos en desuso (19 toneladas), 1.653 celulares y accesorios y 5.238 pilas en desuso (Campaña 2008-2009)
Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos	465 toneladas de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos recogidos en las ciudades de Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali (29 de septiembre y 30 de octubre de 2009).

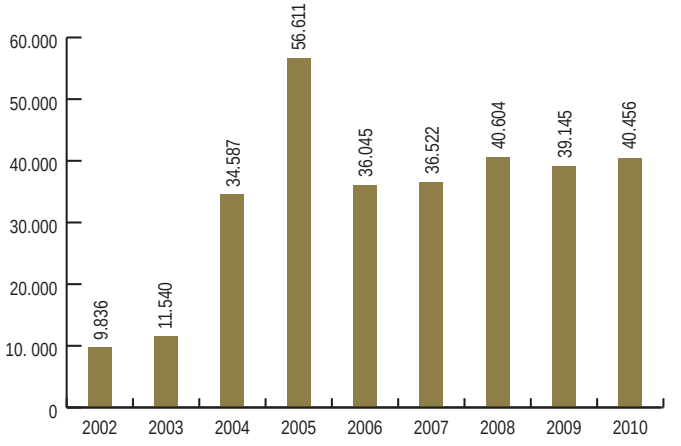
Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Por otro lado, se definieron 6 normas técnicas que establecen estándares de calidad ambiental y en 2005 se creó el Sello Ambiental Colombiano (norma NTC5133). A la fecha, 40 productos cuentan con esta certificación, especialmente del sector hotelero, con lo cual se genera un importante aporte al fortalecimiento de la competitividad y productividad de los sectores productivos y contribuye al posicionamiento del país como proveedor de bienes y servicios diferenciados en el mercado. La adecuación de sus procesos para la obtención del sello ambiental no sólo ha generado impacto diferenciador en los productos ofrecidos por estos sectores, sino que también ha generado impactos en términos de costos y uso de los recursos naturales[7].

Gráfico 5.1

Beneficios tributarios

($ millones constantes de 2009)



Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El Gobierno nacional ha buscado promover inversiones y proyectos que contribuyan a la protección del medio ambiente.

El Estatuto Tributario contiene incentivos fiscales relacionados con la protección y mejoramiento del medio ambiente, como la exclusión del IVA, la deducción de la renta líquida por las inversiones realizadas y las rentas exentas por proyectos que tengan un claro beneficio ambiental o adquisición de equipos o elementos que prevengan o controlen la contaminación ambiental; en este sentido desde 2002 el Ministerio ha otorgado certificaciones de beneficios tributarios por un valor de $305.347 millones de pesos, que han promovido inversiones por más de $1,2 billones en materia ambiental (gráfico 5.1).

En la actualidad Colombia cuenta con un portafolio de 146 proyectos bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), en diferentes etapas, 16 en el sector forestal, 52 en el industrial, 26 en residuos, 13 en transporte y 39 en energía con un potencial anual de reducción de emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) de aproximadamente 17.292.318 toneladas de CO_2 equivalente, con un potencial de atracción de recursos que podrían llegar a los US$140 millones si todos los proyectos del portafolio llegaran a implementarse.

7- En Medellín, el Hotel Four Points Sheraton logró una disminución en su consumo de energía del 42% y en Cali, el hotel Casa Santa Mónica logró una disminución del consumo de agua del 24%, en los hoteles de la localidad de Chapinero, se han dejado de arrojar más de 10.865 kilos de basura a los rellenos sanitarios de Bogotá y en promedio cada hotel está ahorrando mensualmente $3.500.000 en consumo de energía, agua y aseo.

Así mismo, en el marco del Protocolo de Kioto, concretamente en relación con la promoción de opciones para la reducción de emisiones de GEI, se fortaleció el portafolio de proyectos de reducción de emisiones. Entre 2002 y 2006 se firmaron opciones de compra por US$28,99 millones y entre 2006 y 2009 por US$58,85 millones para un total de US$87,84 millones, lo que supera en un 2% la meta proyectada para el período 2002-2010.

Colombia, como firmante del Protocolo de Montreal, asumió el compromiso de reducir el consumo de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (SAO); en cumplimiento de dicho compromiso, el consumo de estas sustancias se redujo en 1.063 toneladas entre 2002-2010. Con el fin de apoyar el proceso de reconversión tecnológica, el ministerio ha invertido US$7 millones provenientes de cooperación internacional, con los cuales se ha otorgado capacitación y donación de equipos a pequeñas y medianas empresas, se certificaron 4.565 técnicos en la Norma de Competencia Laboral-Manejo de Sustancias Refrigerantes, se entregaron 130 equipos de recuperación y reciclaje de refrigerantes y set de herramienta básica para refrigeración a talleres de servicio y mantenimiento a nivel nacional. En la actualidad se continúa con la implementación de este programa en el Eje Cafetero, los Santanderes, la Zona Centro, Antioquia, Córdoba, Sucre, Valle, Magdalena, Cesar, La Guajira, Nariño y Putumayo.

Siguiendo el plan de acción establecido en el Documento Conpes 3344 de 2005, que busca mejorar la calidad del aire en el país, el MAVDT realizó un diagnóstico de las principales redes de calidad del aire del país, luego del cual se fortalecieron 22 autoridades ambientales[8] a través de la entrega de 73 equipos de calidad del aire PM10, PM2.5, balanzas analíticas, radiosonda, entre otros, por valor de $2.817 millones. Con esta gestión se logró identificar los contaminantes que afectan la calidad del aire en el país. De igual manera, se realizaron estudios que permitieron identificar el impacto de la contaminación del aire en la salud de los colombianos.

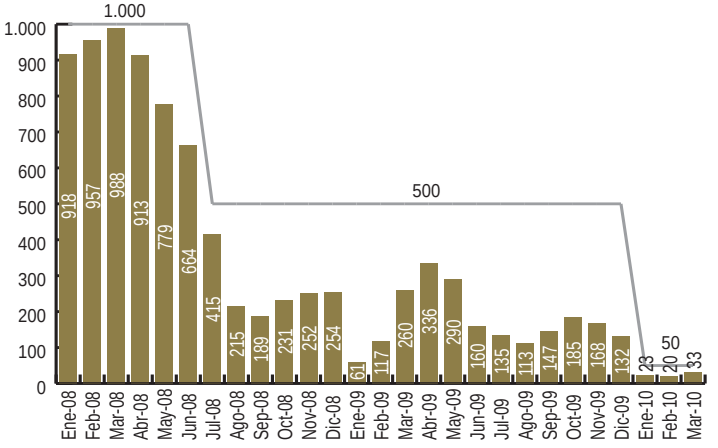
Adicionalmente, se actualizó la reglamentación vigente sobre calidad del aire, emisiones de fuentes fijas y emisiones de fuentes móviles, lo cual permitió a las autoridades ambientales mejorar las actividades de control y seguimiento. En esta misma vía, se crearon protocolos y sistemas de información como el Subsistema de Información sobre Calidad del Aire (Sisaire), que estandariza la información generada y asegura su calidad y confiabilidad.

8- CVC, DAGMA, Corpoboyacá, CDMB, CARDER, CAM, Corpocaldas, AMVA, CRC, Corpamag, Corponariño, Cortolima, Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá, Corponor, CAS, Corpocesar, Establecimiento Público Ambiental de Cartagena, Corantioquia, Cornare, CRQ, CAR y el IDEAM.

Por otra parte, el MAVDT, en trabajo conjunto con el Ministerio de Minas y Energía (MME) y Ecopetrol, realizó acciones orientadas a mejorar la calidad de combustibles, adelantando en más de dos años el suministro de combustibles de calidad internacional en el país y obligando a todos los vehículos urbanos de transporte público de pasajeros a utilizar combustibles limpios. Como resultado, el combustible diesel en Bogotá pasó de 918 partes por millón (ppm) de azufre en enero de 2008 a 33 ppm en marzo de 2010 (gráfico 5.2). En el resto del país pasó de 3.700 ppm de azufre en enero de 2008 a menos de 500 ppm en marzo de 2010. La contaminación del aire en Bogotá (material particulado) disminuyó en 17,4% entre 2007 y 2009, debido en gran parte a la reducción del azufre en el diesel distribuido en Bogotá. Además, el ministerio adoptó normas para que los vehículos que entran al país cumplan con la tecnología "Euro IV" que maximiza el beneficio del diesel limpio, lo que redujo hasta en un 87% la contaminación proveniente de los vehículos.

Gráfico 5.2

Resultados de la implementación en Bogotá de la norma para disminución de azufre en el diesel



Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

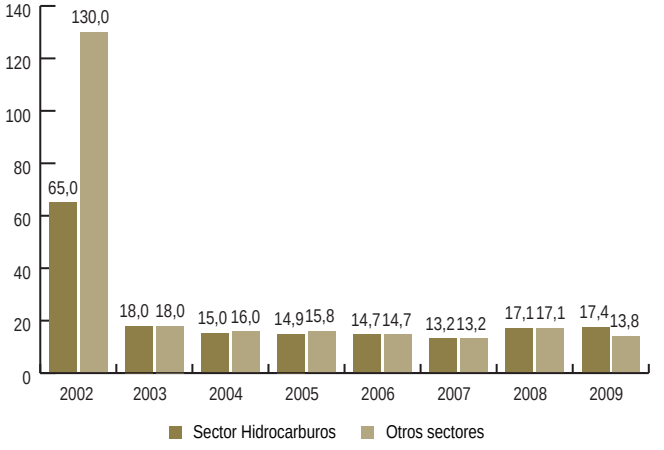
Para dar sustento a las acciones realizadas en cuanto a la gestión de la calidad del aire, se formuló la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire, a la cual se articulan estratégicamente el Documento Conpes 3550 de 2008 ("Lineamientos para la formulación de la política integral de salud ambiental con énfasis en los componentes de calidad de aire, calidad de agua y seguridad química"), el Documento Conpes 3510 de 2008 ("Lineamientos de política para promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia"), la Política Ambiental Urbana y la Política Nacional de Producción Más Limpia y Consumo Sostenible.

Finalmente, en desarrollo del programa Fortalecimiento del SINA para la Gobernabilidad Ambiental Institucional, se logró una reducción significativa en el tiempo promedio del trámite para la expedición de licencias ambientales (78%) en el período 2002-2009, al pasar de 65 semanas en promedio en 2002 a 17,4 en 2009 para el sector hidrocarburos. De igual forma, para los sectores minero, energético, infraestructura y agroquímicos, se redujo al pasar de 130 semanas promedio en 2002 a 13,82 en 2009 (gráfico 5.3). En el mismo período, se otorgaron un total de 1.177 licencias ambientales, en los sectores minero, eléctrico, de hidrocarburos, infraestructura vial y agroquímicos (gráfico 5.4). A este resultado contribuyó la certificación dada por el Icontec bajo la norma ISO 9001 al proceso de licenciamiento ambiental del ministerio.

De manera complementaria se creó la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (Vital). Actualmente se está desarrollando un proyecto piloto con 4 autoridades ambientales (Corponariño, CRQ, Corponor, Corantioquia) en el marco del Proyecto de Agenda de Conectividad del Gobierno nacional, el cual permitirá que los usuarios realicen sus trámites y solicitudes a través de la web.

Gráfico 5.3

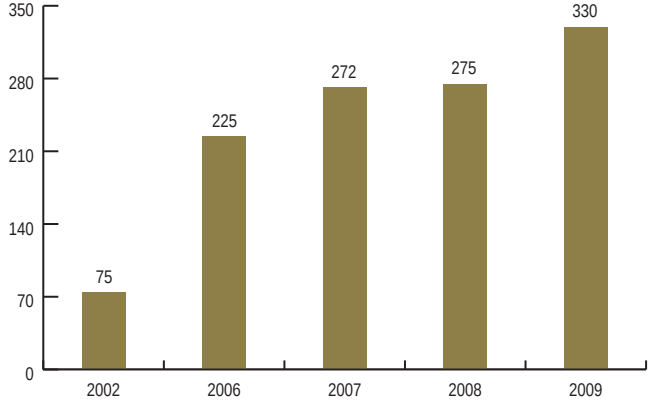
Evolución del tiempo promedio para expedición de licencias ambientales 2002-2009
(Semanas)



Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Gráfico 5.4

Proyectos licenciados



Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

A su vez, se efectuaron acciones de seguimiento ambiental a más del 80% de los proyectos licenciados en el país, lo cual implica un claro avance frente al 2002, cuando sólo al 17% de los proyectos se les hacía seguimiento, hecho que evidencia el ejercicio de la autoridad ambiental.

De otra parte, el ministerio ha impuesto más de 259 sanciones desde el año 2002, por más de $16.900 millones a empresas que han incumplido con la normativa ambiental. Sólo en el año 2009 se abrieron 78 investigaciones, de las cuales 48 se iniciaron con el nuevo procedimiento establecido en la Ley 1333 de 2009, la ley sancionatoria ambiental.

Finalmente, se lideró el proceso de instrumentación normativa del licenciamiento ambiental en Colombia, el cual incluyó la reglamentación de las audiencias públicas ambientales, la dosimetría de las sanciones y el registro único de infractores ambientales. Las dos últimas buscan que mediante sanciones administrativas se favorezca un cambio en el comportamiento del regulado hacia la consideración de condiciones ambientales en las actividades productivas.

Durante estos 8 años se trabajó en el diseño y desarrollo del sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), en coordinación con el IDEAM, los institutos de investigación y las demás entidades del sector. Con este Sistema se ha gestionado información sobre el estado ambiental, el uso y aprovechamiento, la vulnerabilidad y la sostenibilidad ambiental en los ámbitos continental y marino del territorio colombiano y se ha promovido la generación de conocimiento para la toma de decisiones. Al SIAC se integran los sistemas de información marina, de biodiversidad, de recurso hídrico y el sistema de información ambiental territorial de la Amazonía colombiana.

Este es un sistema de sistemas que tiene como herramienta el portal SIAC (www.siac.gov.co), el cual permite la entrada a los diversos sistemas de información, así como a los sitios web que alojan productos y servicios de información, gestionados por las entidades del SINA. Adicionalmente, fue finalista de los premios "ExcelGel 2010", donde ocupó el cuarto puesto entre 22 iniciativas del nivel nacional y territorial en la categoría de Gobierno centrado en el ciudadano[9].

Finalmente, el ministerio definió como una de sus prioridades mantener una activa participación en los eventos de carácter internacional relacionados con las discusiones y decisiones de política ambiental a nivel global. Como producto de su gestión internacional, entre el 2002 y 2010 fueron gestionados 66 proyectos por US$151.540.669, con aportes de diferentes cooperantes que confiaron en la labor y capacidad institucional del Gobierno nacional, entre los cuales se destaca el Gobierno holandés. El 65% de los aportes de los cooperantes se orientaron a la conservación de la riqueza natural de nuestro país; el porcentaje restante se destinó a temas globales como cambio climático y aguas internacionales.

5.2 Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres

Las condiciones climáticas y geográficas del país generan amenazas, las cuales al estar acompañadas de dinámicas poco adecuadas de conformación de asentamientos humanos, condiciones de pobreza y otros factores socioeconómicos y/o físicos generan condiciones de vulnerabilidad que llevan a la ocurrencia de desastres.

9- El Portal SIAC, se basa en los principios aplicables de la estrategia Gobierno en Línea (GEL): Gobierno centrado en el ciudadano, visión unificada del Estado, acceso equitativo, protección de la información, credibilidad y confianza.

Históricamente, no sólo los grandes desastres nacionales generan las mayores pérdidas sociales y económicas; son aquellos desastres de menor magnitud que se han presentado de manera recurrente los que, pese a su limitada intensidad, su acumulación causa grandes perjuicios. Estos se dan tanto sobre la población como sobre las finanzas del Estado, que se ve obligado a destinar recursos de su presupuesto para la atención de los afectados y la posterior rehabilitación de las zonas.

Estas implicaciones hacen necesario que las políticas del Gobierno se orienten a la prevención y mitigación de los desastres, lo cual se logra a través de la gestión integral del riesgo. En un caso como el colombiano, en el cual la orientación históricamente ha estado dada hacia la recuperación y rehabilitación posterior a la ocurrencia de emergencias y desastres, se hace necesario realizar cambios institucionales que permitan soportar la nueva visión de la gestión integral del riesgo.

En ese sentido, la estrategia Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres definió cuatro líneas de acción: la identificación y monitoreo del riesgo (que implica mejorar la información sobre amenazas, vulnerabilidad y riesgo, así como los mecanismos de divulgación de la misma); la reducción del riesgo, a través de la implementación de acciones de prevención y mitigación; el desarrollo de políticas y el fortalecimiento institucional; y la reducción de la vulnerabilidad fiscal y la transferencia del riesgo, que contempla tanto el aumento de la capacidad financiera de respuesta como acciones de prevención.

Entre los logros más importantes en materia de desastres y riesgos que se dieron durante el período 2002-2010, está la definición de lineamientos de política orientados hacia una gestión integral del riesgo, dejando de lado el enfoque de atención de emergencias y recuperación luego de los desastres, para desarrollar una serie de acciones integrales que incluyen desde la implementación de mecanismos de transferencia y retención del riesgo hasta el manejo del riesgo residual.

Frente a la identificación y monitoreo del riesgo, el Gobierno nacional logró mejorar la información disponible sobre amenazas, vulnerabilidad y riesgo, gracias al proceso de actualización, ampliación y mantenimiento de las redes de monitoreo de eventos sismológicos, vulcanológicos e hidrometeorológicos, las cinco redes de las que dispone el país (sismológica, hidrológica, meteorológica, de acelerógrafos y observatorios) ampliaron su cobertura, en forma global, en un 96%.

Así mismo, dentro del proceso de actualización y ampliación de las redes de vigilancia sísmica y volcánica, se amplió la cobertura de volcanes monitoreados que pasaron de 8 a 12 volcanes activos (se incluyeron en la red Sotará en el Cauca, y Doña Juana, Azufral y Cumbal en Nariño). Se espera que para finales del 2010 se haya incrementado en 100% el número de estaciones sísmicas satelitales, además de haber actualizado buena parte de sus equipos. Además, en amenazas y monitoreo volcánico, se viene haciendo seguimiento permanente desde los tres observatorios vulcanológicos: Manizales, Popayán y Pasto, para dar información y definir alertas tempranas a las entidades del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

De la misma manera, dentro de la línea de acción identificación y monitoreo del riesgo, y con el fin de mejorar la información sobre amenazas de tsunami, sismos y volcanes, así como procesos de remoción en masa, se avanzó en la definición del Plan Nacional

de Gestión de Riesgo por Tsunami. Para esto Ingeominas trabajó en la ampliación y modernización de sus estaciones sismológicas en el Pacífico Colombiano, de tal forma que a 2010 se cuenta con estaciones en Tumaco, Gorgona, Málaga, Malpelo y Solano; adicionalmente se instalaron estaciones permanentes de la Red de Estaciones de GPS Satelitales en Malpelo, Tumaco y Buenaventura.

Esta misma entidad entregó a la Comisión de la Norma de Construcción Sismorresistente, a finales de 2009, la actualización del Mapa Nacional de Amenaza Sísmica, con el fin de proporcionar la información genérica (multipropósito) que requieren los ingenieros para los estudios de microzonificación sísmica y los requerimientos de construcciones sismorresistentes con los cuales deben contar las autoridades municipales y nacionales para planeamiento y definición de usos del suelo, así como para implementar medidas de mitigación en caso de una catástrofe.

En cuanto a los movimientos en masa, el Ingeominas y el Ideam han trabajado de manera articulada en la elaboración del mapa nacional de movimientos en masa a escala 1:50.000, para lo cual han avanzado en la definición de metodologías en casos piloto: la zonificación de la cuenca del río Combeima en escala 1;25.000, la zonificación de la cuenca de la quebrada La Negra en Útica (Cundinamarca) en escala 1:5000 y la zonificación de la zona metropolitana de Bucaramanga (incluye Bucaramanga, Floridablanca y Girón) en escala 1:5000.

En el periodo 2002-2006, el Gobierno avanzó en el diseño de 4 de los 7 módulos que conforman el Sistema Integrado de Información, y en el 2007 se diseñó y entró en funcionamiento el módulo 5 y a junio de 2010 entraron en funcionamiento los 2 módulos restantes, el de Gerencia y el de Ciudadanía.

Teniendo en cuenta que la información georreferenciada es de vital importancia para la gestión del riesgo, el Sistema Integrado de Información cuenta con mapas de amenazas de 7 departamentos por eventos de inundación, remoción en masa, deslizamiento y amenaza volcánica, acompañados por la cartografía base como límites departamentales, municipales, ríos y vías.

Finalmente, el país promovió la investigación en gestión del riesgo a través de la financiación de proyectos en esta temática, cuyo monto ascendió para el período 2002-2009 a $2.640 millones constantes de 2010, correspondientes al 45,8% del monto total al cual ascendieron los diferentes estudios de investigación, que abarcaron temas como modelación de fenómenos de dispersión sísmica, metodologías para la evaluación de amenazas, valoración socioeconómica de los desastres, metodologías para la evaluación de impactos socioeconómicos, etc.[10]

En relación con la reducción del riesgo (prevención y mitigación), el Gobierno desarrolló dos líneas de acción para fortalecer y consolidar la política de reducción del riesgo. La primera tiene que ver con la incorporación de la reducción del riesgo en la planificación del desarrollo territorial y la segunda con el seguimiento a la inversión pública en gestión del riesgo.

Con relación a la incorporación de la gestión del riesgo en los instrumentos de planificación, se trabajó de manera simultánea en la promoción de la incorporación del tema en los POT y la definición e implementación de programas de Gestión del Riesgo asociado a desabastecimiento de agua potable. En cuanto a los POT, a través de programas de asistencia técnica del Gobierno nacional,

10- Colciencias. Dirección de Fomento a la Investigación. Febrero de 2010.

entre 2006 y 2010 se prestó asistencia técnica a 628 municipios para la adecuada incorporación de este tema en sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT) (mapa 5.4), de los cuales 314 cuentan con Planes de Acción para la incorporación de la Gestión del Riesgo en sus POT y 123 de ellos cuentan con Plan Municipal de Gestión del Riesgo (PMGR).

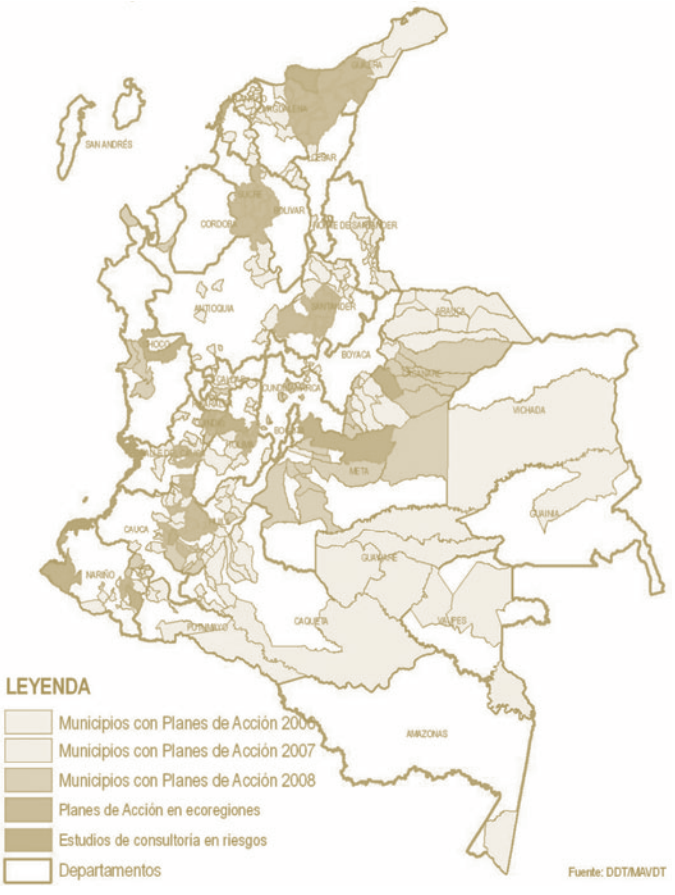
En cuanto a la Gestión del Riesgo por desabastecimiento, a partir de 2004 realizaron campañas de apoyo a los municipios, que llevaron a la formulación de planes de emergencia y contingencia en 400 municipios, la viabilización de más de 90 proyectos para la reducción de riesgos y rehabilitación de infraestructura por $260 mil millones, consecución de recursos por $72 mil millones para que sean invertidos a través de los PDA en obras de reducción del riesgo y rehabilitación de infraestructura afectada. Además, frente al fenómeno de El Niño, se prestó asistencia técnica a 130 municipios y, frente a la temporada invernal, a 56.

Adicionalmente, el Gobierno ha fortalecido el componente de reducción del riesgo a través de la política de contingencia frente a erupciones volcánicas y a los programas de reasentamiento. Los volcanes cuya

Mapa 5.4

Incorporación de la Gestión del Riesgo en el Ordenamiento Territorial

La priorización de la incorporación de la gestión del riesgo en los POT dentro de los procesos de revisión de estos planes dio como resultado un total de 314 municipios con Planes de Acción para la incorporación de la Gestión del Riesgo en sus POT.



Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

manifestación se ha hecho evidente en estos años son el Volcán Nevado del Ruiz, Galeras y Cerro Machín, que han registrado actividad volcánica y han requerido acciones interinstitucionales para mitigar los posibles efectos en la población potencialmente afectada.

En el volcán Galeras, desde 2005, el Gobierno nacional decidió orientar una política de prevención de Gestión del Riesgo por amenaza volcánica y adelantó diversas acciones técnicas y de planificación en gestión del riesgo, tales como estudios de vulnerabilidad física y funcional, plan de reasentamiento, apoyo a los ajustes de los POT de los municipios del área de influencia, adopción del Plan de Acción Específico y el diseño del manual de adquisición de predios Fiduprevisora-DGR: FNC. Por otra parte, se estableció el Comité de Tierras y se conformó la Red Galeras. Esto en el marco del documento Conpes 3501 Lineamientos de política para implementar un proceso de gestión integral del riesgo en la Zona de Amenaza Volcánica Alta del Volcán Galeras, aprobada en 2007.

Para el 2010 se ha trabajado en la reglamentación de las compensaciones y se continúa con la adquisición de predios; a marzo de 2010 se han adquirido 44 predios por valor de $5.982 millones y se han reasentado 171 personas. Para avanzar en este proceso de reasentamiento individual, se han realizado 792 estudios de títulos y 1.173 avalúos, se han identificado 750 unidades sociales voluntarias para el reasentamiento, de las cuales 237 son viables jurídicamente (105 habitadas y 122 deshabitadas).

Respecto al seguimiento a la inversión pública en gestión del riesgo, se cuenta con unas bases de inversión nacional consolidadas para el período 1998-2009, así como la información consolidada a nivel territorial que para departamentos corresponde al período 2004-2008 y para municipios al período 2002-2008.

En el marco del fortalecimiento del SNPAD, el Gobierno nacional apoyó la labor de monitoreo de emergencias por tsunami y huracanes en el departamento de San Andrés y Providencia, a través de la instalación de 7 nuevas bases de radiocomunicaciones.

Así mismo, la atención posterior a la ocurrencia de desastres naturales sigue siendo un componente de gran importancia dentro de la política de atención y prevención de desastres naturales. A junio de 2010, el Gobierno, a través del Fondo Nacional de Calamidades (FNC), atendió a 5.851.647 personas afectadas por desastres naturales, lo que representó el 96% de la población que solicitó ayuda (gráfico 5.5).

En relación con la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado, se tiene por un lado lo referente al avance en el reforzamiento estructural de los hospitales, en los cuales durante el período 2003-2005 se realizaron inversiones mediante 161 estudios para el reforzamiento estructural en hospitales de los niveles 1, 2 y 3 que ascendieron a $3.986 millones constantes de 2010; durante el período 2006-2009, se realizaron prioritariamente obras de reforzamiento por $44.114 millones constantes de 2010[11] en 14 hospitales de los niveles 2 y 3.

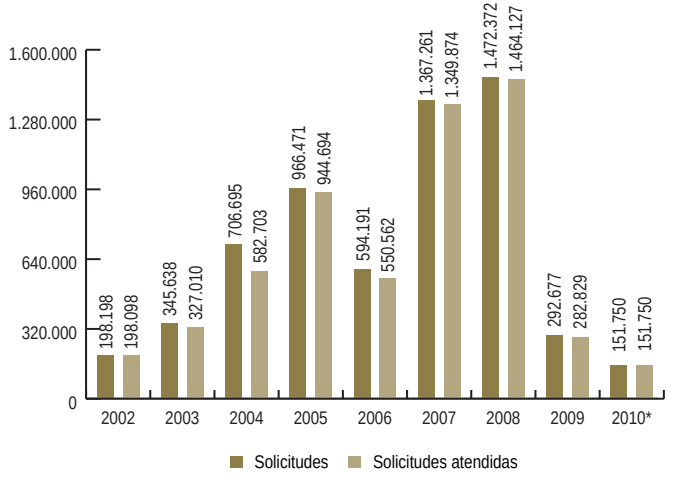
Por otro lado, con el fin de reducir la vulnerabilidad sísmica en infraestructura petrolera, Ecopetrol realizó estudios y diseños a 251 estructuras, correspondientes al 94% de sus estructuras, y adelantó obras de reforzamiento estructural en 149 de ellas (55,8%)[12], y cuenta con 66 estructuras que no requieren ningún tipo de intervención ya que, de acuerdo con los estudios, cuentan con el debido refuerzo estructural.

Para promover el conocimiento en materia de estrategias financieras frente a desastres, el DNP estructuró dos proyectos de cooperación horizontal, con Argentina y México. En el primer caso, el objetivo fue avanzar en el conocimiento sobre la manera como se ha incorporado el análisis de riesgo en la definición de políticas del sector agropecuario[13] en Argentina, a través de la Oficina de Riesgo Agropecuario (ORA). El segundo caso corresponde a un proyecto que se desarrolló en el primer semestre de 2010, con el cual diferentes entidades, tanto nacionales como del Distrito Capital, pudieron conocer el proceso llevado a cabo por México para la formulación e implementación de una estrategia financiera para enfrentar desastres de gran magnitud, a través del Fondo de Desastres Naturales de México (Fonden) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (SHCP). En conjunto, estos proyectos aportan insumos para la definición de acciones en torno al diseño de una política de protección financiera del Estado frente a desastres.

Gráfico 5.5

Fondo Nacional de Calamidades
(Solicitudes de atención)

Desde 2002, el Gobierno nacional ha atendido un total de 5.851.647 personas con recursos del Fondo Nacional de Calamidades.



**Datos enero-junio 2010.*
Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia-Dirección de Prevención y Atención de Desastres.

11- MPS. Información del Grupo de Infraestructura Física y Tecnológica. Febrero 2010.

12- Ecopetrol. Dirección de Abastecimiento de Bienes y Servicios. Febrero 2010.

13- Para tal efecto, se analizaron los avances en la implementación de herramientas financieras (seguros y fondos de retención) y de asistencia técnica para el desarrollo regional de estrategias financieras frente a desastres.

Finalmente, en cuanto a la reducción de la vulnerabilidad fiscal y la transferencia del riesgo, se destaca la contratación en 2005 de un crédito con la banca multilateral hasta por US$260 millones orientados a la financiación del Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado frente a los Desastres Naturales (Crédito BIRF 7293-CO), el cual fue aprobado mediante el Documento Conpes 3318 de 2004. De estos US$260 millones, US$150 millones correspondían a recursos para ser empleados en forma contingente ante la ocurrencia de un desastre. Aprovechando mejores condiciones financieras y de rapidez de desembolso ante un nuevo instrumento de crédito denominado CAT DDO[14], se realizó una enmienda con la que se canceló esta parte del crédito BIRF 7293-CO y, simultáneamente, para no dejar desprotegido al país, se suscribió un crédito contingente por el mismo valor, a través de un mecanismo de rápido desembolso que permite financiar acciones de atención y rehabilitación tras la declaratoria de un desastre natural de carácter nacional, con lo cual se reduce el impacto de una emergencia de dicha magnitud sobre las finanzas públicas.

14- Catastrophic Risk Deferred Drawdown Option, CAT DDO.

5. Una Gestión Ambiental y del Riesgo que promueva el desarrollo sostenible

5.1 Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL									
Hectáreas reforestadas y/o en proceso de restauración en cuencas abastecedoras de los acueductos municipales	N.D	N.D	N.D	N.D	1976*	20.225,0	21.285,5	21.808,7	3.633,8
Manglares zonificados o con planes de ordenación formulados (hectáreas)					0,0	9.015,0	68.540,0	29.463,7	0,0
Mipymes y empresas de base comunitaria vinculadas a Mercados Verdes		8,0	50,0	59,0	37,0	54,0	35,0	35,0	28,0
Productos certificados con el Sello Ambiental Colombiano					0,0	0,0	12,0	27,0	1,0
Reducción del consumo de Sustancias Agotadoras de Ozono (SAO) que se importan y consumen anualmente en el país	N.D	N.D	N.D	N.D	63,0	150,9	150,0	150,0	150,0
Sistemas y/o redes de monitoreo de calidad del aire para los centros urbanos y/o corredores industriales definidos como prioritarios implementados y fortalecidos					0,0	9,1	12,9	0,0	0,0
PARQUES NACIONALES NATURALES									
Nuevas hectáreas declaradas bajo diferentes categorías de manejo para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas	N.D	N.D	N.D	N.D	27.171,0	163.194,0	10.204,2	1.056.023,0	0,0

**Dato agosto - diciembre de 2006.*
N.D: No disponible.
Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.
Fecha de reporte 02 de julio de 2010

5.2 Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA									
Módulos del Sistema Integrado de Información del SNPAD implementados					4,0	5,0	5,0	5,0	7,0
Número de personas reasentadas por fuera de la zona de amenaza volcánica alta (ZAVA) del Volcán Galeras (Nariño)									171,0
Solicitudes atendidas a través del Fondo Nacional de Calamidades (FNC)*	198.098	327.010	582.703	944.694	550.562	1.349.874	1.464.127	282.829	151.750

N.D: No disponible.
** Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia - Dirección de Prevención y Atención de Desastres*
Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.
Fecha de reporte 02 de julio de 2010

CONGRESO
NACIONAL
DE COMERCIANTES
SENA

CAPÍTULO 6

Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos

El país avanzó en la búsqueda de la vigencia plena de un Estado social y democrático de derecho para la consolidación del Estado Comunitario con presencia efectiva y soberana en todo el territorio. Para cumplir con esta empresa, se establecieron acciones en tres grandes temas.

En primer lugar, profundizar el modelo representativo y participativo instaurado a partir de la Constitución de 1991 en un escenario de descentralización a través del fortalecimiento de los sistemas político, electoral y de partidos, así como la consolidación de los mecanismos de rendición de cuentas, la participación ciudadana y el control social.

En segunda instancia, superar las falencias en la provisión del servicio de justicia a través del apoyo a la modernización institucional del sector, ampliando decididamente la cobertura del servicio y la descongestión judicial, consolidando el sistema penal acusatorio, el código de infancia y adolescencia y la justicia penal militar y fortaleciendo la investigación criminal, la protección y asistencia de testigos y el sistema penitenciario y carcelario.

Al mismo tiempo, se avanzó en articular un modelo administrativo para una intervención económica del Estado centrada en la planeación, la regulación y el control, buscando un equilibrio entre el interés público y privado, y en profundizar el proceso de transformación institucional a través de reformas verticales y transversales[1] bajo los criterios de eficiencia, transparencia y orientación al ciudadano.

Estos temas constituyen lo que hemos llamado los requisitos del Estado Comunitario y los retos del mismo, cuyos logros nos han permitido consolidar un crecimiento sostenible con equidad y seguridad democrática.

6.1 Los requisitos del Estado Comunitario

El Gobierno nacional estableció dos requisitos fundamentales para garantizar un mejor Estado al servicio de los ciudadanos. El primero, la consolidación del modelo democrático. El segundo tiene que ver con una política de justicia eficaz y cercana al ciudadano.

1- El carácter de las reformas verticales tiene que ver con las acciones que cada entidad adopte en su interior con miras a mejorar la eficiencia y calidad en el ejercicio de sus funciones, a optimizar sus procesos de decisión, a fortalecer las relaciones con el ciudadano y a racionalizar el gasto público. Las reformas transversales tienen como objetivo mejorar el funcionamiento del conjunto de la administración, en áreas estratégicas y de alto impacto; aunque sus resultados usualmente no son tan fácilmente cuantificables en términos de ahorros y pueden ser de largo plazo, su implementación se considera una condición necesaria para contar con una administración moderna. Las acciones transversales buscan eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos, en la promoción de la equidad, la eliminación de la corrupción y la legitimidad del Estado.

Para cumplir con el primero, se llevaron a cabo las siguientes acciones: i) fortalecer la democracia y la participación ciudadana; ii) fortalecer el sistema político y iii) fortalecer el sistema electoral. Por su parte y en cumplimiento de lo establecido en el PND "Estado comunitario: desarrollo para todos", el Gobierno, con el propósito de acercar la justicia al ciudadano y hacerla más eficaz, planteó las siguientes líneas de acción: i) fortalecer la justicia formal; ii) modernizar y fortalecer el sistema penitenciario y carcelario; iii) integrar y articular los servicios de justicia para mejorar el acceso, y iv) defensa legal de la nación.

Con el propósito de fortalecer la democracia y la participación ciudadana a través del Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ), entre 2002 y 2006 se formalizó el acuerdo con la Red Institucional Nacional, en donde fueron conformadas las 32 redes departamentales y una red distrital de apoyo a las veedurías ciudadanas, integrando sus planes de acción con los de la Red Institucional Nacional (secretarías de Gobierno, Defensoría, ESAP, Contraloría, Procuraduría, secretarías del Medio Ambiente y Salud, entre otras).

Por otro lado en aras de fortalecer y buscar la transparencia total del sistema político, el MIJ en 2009 impulsó la aprobación de una reforma política que permite castigar severamente a directivos y partidos o movimientos políticos por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización. Esta reforma contempló la silla vacía para congresistas investigados por nexos con el narcotráfico y otros delitos[2].

En lo que concierne al fortalecimiento del sistema electoral, el Gobierno logró iniciar el trabajo previo a los comicios electorales de 2010 un año antes, con el funcionamiento permanente de la Comisión Nacional de Seguimiento Electoral (9 sesiones). Así mismo, se efectuó el monitoreo con las Comisiones Departamentales y Municipales para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales en todos los casos de elecciones atípicas, consultas de los partidos y elecciones al Congreso de la República. Para esta última, se coordinó la actividad de los 32 delegados presidenciales. Se creó la Unidad de Reacción Inmediata para la Transparencia Electoral (Uriel) para garantizar el voto limpio en los procesos electorales.

Adicionalmente, desde 2002, la Registraduría ha contado con $747.249.974.514 (a precios constantes de 2010) para las siguientes líneas, que convergen en el proyecto de modernización tecnológica: i) Actualización tecnológica: redes eléctricas, equipos de cómputo, plataforma para videoconferencias y ampliación de la red de telecomunicaciones; ii) Modernización del sistema de identificación: a través de la modernización de procesos y maquinarias; iii) Mantenimiento del Archivo Nacional de Identificación (ANI) y del programa de modernización tecnológica, y iv) Mejoramiento de la infraestructura: compra de predios, lotes, dotación de oficinas y adecuación para atención al ciudadano.

Con el objetivo de fortalecer la justicia formal, el Gobierno participó activamente en las mesas de trabajo para el estudio, análisis y elaboración de diferentes proyectos y reglamentación de leyes, entre los cuales se pueden citar: proyecto de descongestión Judicial, Código Contencioso Administrativo y reglamentación de las Ley 1257 de 2008 que reforma la Ley 270 de 1996 o Ley Estatutaria de Administración de Justicia y el Decreto 261 de 2010, mediante el cual se creó la Comisión Intersectorial de Seguimiento al Sistema Penal Acusatorio (Cispa).

2- Acto legislativo 01 de 2009. Diario Oficial 47.410 del 14 de julio de 2009.

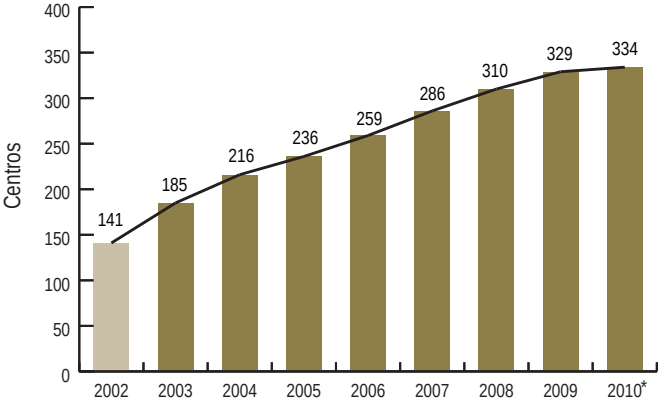
De la misma manera, en términos de financiamiento a la justicia formal la transformación es muy importante. El Documento Conpes 3559 de 2008 avaló contratar empréstitos externos con la banca multilateral hasta por US$41,3 millones en su primera fase, para financiar un proyecto de fortalecimiento a los servicios de justicia, de los cuales US$20,1 millones están destinados a la modernización de las Altas Cortes y Jurisdicción Contencioso Administrativa en Cundinamarca y US$20 millones para el fortalecimiento de las especialidades civil, laboral y familia en las 5 principales ciudades del país. Consecuente con lo anterior, se ha fortalecido financieramente el sector jurisdiccional, pues de un presupuesto de $1.188.102 millones se pasó a uno de $1.832.229 millones en 2010, lo que representa un aumento del 54%. En lo que se refiere la Fiscalía General de la Nación, se pasó de $939.474 millones a $1.441.515 millones en 2009, lo que representa un aumento del 53%.

Las acciones para acercar a los ciudadanos a la justicia también incluyen los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC). A través de tres grandes líneas se ejecuta la política de justicia alternativa formulada por el Gobierno nacional, a saber: los Centros de Conciliación, las Casas de Justicia y los Centros de Convivencia Ciudadana. La inversión para fortalecer estos mecanismos alternativos de solución de conflictos asciende a $25.957 millones (pesos constantes 2009) desde 2003.

El Programa Nacional de Conciliación en Derecho brinda igualdad en el acceso y en el tratamiento para resolver oportuna, confiable y pacíficamente las diferencias a través de métodos autocompositivos que cuentan con la participación de un abogado conciliador que media para hacer efectivos los derechos y obligaciones y, a su vez, es garante de la seguridad jurídica. En 2002, existían 141 centros de conciliación autorizados, a mayo de 2010 el país contaba con 334, para un total de 193 centros de conciliación nuevos (gráfico 6.1).

Gráfico 6.1
Centros de conciliación

En 2002, existían 141 centros de conciliación autorizados; a la fecha el país cuenta con 334, para un total de 193 centros de conciliación nuevos.



*Datos a 31 de mayo 2010.
Fuente: Ministerio de Interior y de Justicia.

Los centros de conciliación han tramitado más de 75 mil conflictos jurídicos, la mayoría de ellos en un término inferior a 30 días. Entre 2002 y 2009, se recibieron 523.232 solicitudes en los centros de conciliación (gráfico 6.2).

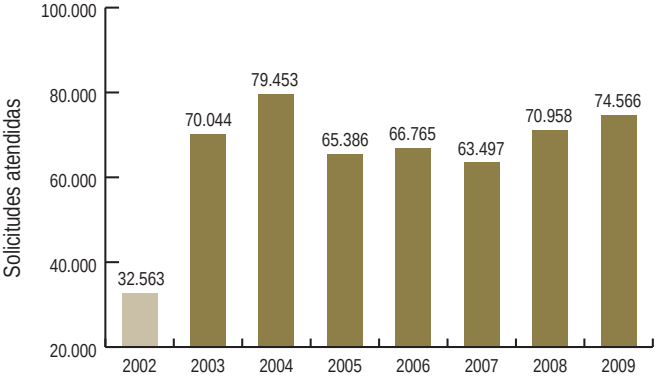
De otro lado, el Ministerio de Interior y de Justicia facilitó el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia a través de la puesta en funcionamiento de Casas de Justicia y Centros de Convivencia. El programa de Casas de Justicia busca ofrecer al ciudadano una atención integral e integrada a través de la presencia de más de 15 instituciones en un mismo lugar, todas ellas relacionadas con la solución de los problemas que tienen que ver con la justicia, pero con un carácter alternativo y conciliador. De 2002 a 31 de mayo de 2010, han entrado en operación 44 Casas de Justicia nuevas (gráfico 6.3), lo que ha consolidado un total de 66 casas. El mapa 6.1 presenta la distribución de las Casas de Justicia en el territorio nacional.

Gráfico 6.2

Solicitudes atendidas en los Centros de Conciliación 2002-2009

(Número de solicitudes atendidas)

Desde 2002 los centros de conciliación han atendido un total de 523.232 solicitudes de atención.

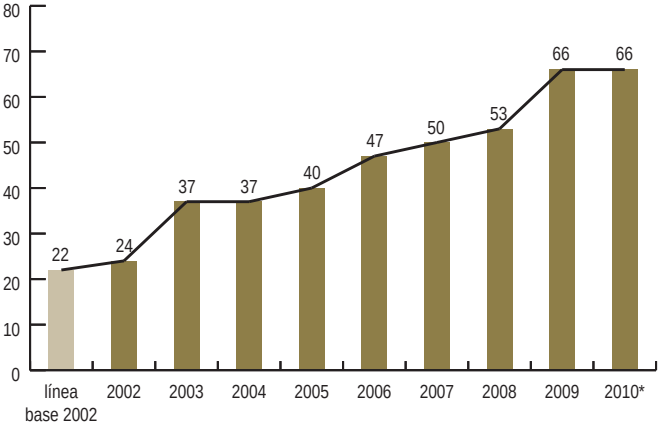


Fecha de corte: 31 de diciembre de 2009.
Fuente: Ministerio de Interior y de Justicia

Gráfico 6.3

Casas de Justicia en funcionamiento

A través del Programa Nacional Casas de Justicia, el Gobierno busca facilitar el acceso de los ciudadanos a la justicia.



**Datos a 31 de mayo 2010.*
Fuente: Ministerio de Interior y de Justicia - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

En 2009, las Casas de Justicia recibieron un total de 1,3 millones de solicitudes, las cuales se incrementaron un 203% entre el cuarto trimestre de 2002 y el mismo período de 2009. Este hecho evidencia la alta demanda por parte de la ciudadanía de los mecanismos alternativos de solución de conflictos que ofrecen las Casas de Justicia y así la pertinencia de la estrategia (gráfico 6.4).

También se implementaron Centros de Convivencia Ciudadana (CCC), cuyo objetivo es "incentivar el rescate de valores ciudadanos de cooperación, solidaridad y organización social" como requisito fundamental para el rechazo de la violencia y la consolidación de la gobernabilidad local. Los Centros de Convivencia Ciudadana son espacios donde la comunidad tiene acceso a entidades del orden local, los cuales desarrollan programas e iniciativas que promueven y fomentan los valores ciudadanos, la convivencia, los derechos humanos, la cultura ciudadana, la cátedra en convivencia, civilidad y ciudadanía, y el respeto por el medio ambiente. A junio de 2010, operan 16 centros y otros 4 están en construcción y proceso de dotación: La Salina y Sácama (Casanare), Puerto

Mapa 6.1

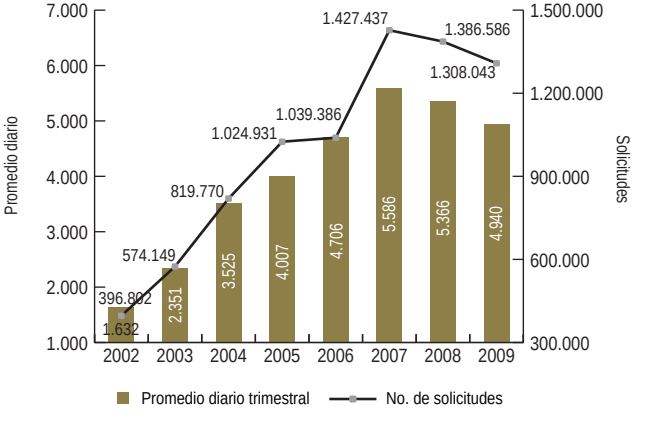
Casas de Justicia en funcionamiento en todo el país (2002-2010)

Fecha de corte: 30 de junio de 2010.
Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia

Gráfico 6.4

Promedio diario de solicitudes y total trimestral recibidas en Casas de Justicia

El promedio diario de solicitudes a Casas de Justicia se incrementó 203% entre el cuarto trimestre de 2002 y el mismo período en 2009.



Fecha de corte: 31 de diciembre de 2009.
El promedio diario trimestral corresponde al promedio de las solicitudes diarias realizadas durante el cuarto trimestre de cada año.
Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia

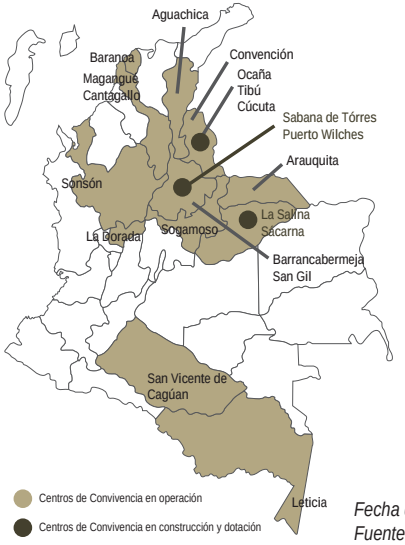
Wilches y Sabana de Torres (Santander) (mapa 6.2). Entre 2002 y 2010, los CCC han atendido cerca de seis millones de ciudadanos en todo el país.

En relación con la política penitenciaria y carcelaria, en 2006 el Gobierno se impuso como objetivo disminuir el hacinamiento carcelario al 10% (en 2006 la tasa de hacinamiento era de 14,5%). No obstante, el hacinamiento ha mostrado una clara tendencia al alza entre 2002 y 2009. Ello debido a la captura masiva de personas pertenecientes a grupos armados al margen de la ley y grupos delictivos organizados, así como la entrada en vigencia de un nuevo marco legal en el cual se endurecieron las penas para algunos delitos y se facilitó el sometimiento de integrantes de organizaciones delictivas, como es el caso de la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz), la Ley 1142 de 2007 y la Ley 1153 de 2007 (posteriormente declarada inexequible). En estas condiciones, el hacinamiento se ubicó en 40,9% a 21 mayo de 2010 (gráfico 6.5).

Para darle solución a esta problemática, se implementó la estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios que para finales de julio de 2010 reducirá la tasa de hacinamiento a 4,6%.

Mapa 6.2

Centros de Convivencia Ciudadana en operación y construcción, 2002-2010

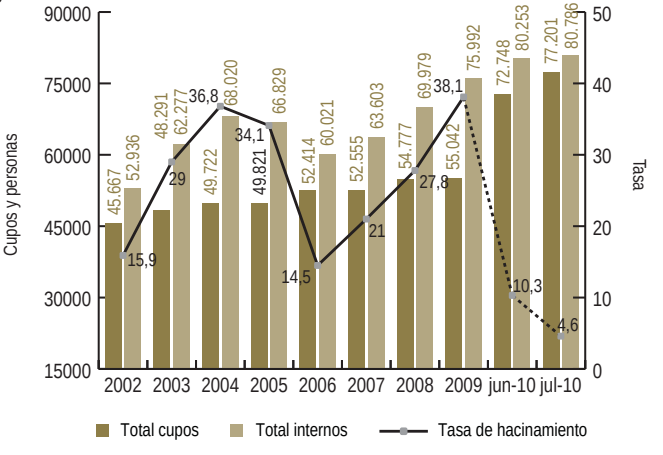


Fecha de corte: 30 de junio de 2010.
Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia

Gráfico 6.5

Hacinamiento carcelario
(Tasa, cupos e internos)

La tasa de hacinamiento carcelario será de 4,6% antes de finalizar el gobierno en virtud de la entrada en operación de 22.453 cupos carcelarios y penitenciarios.



Fecha de corte: 31 de diciembre de 2009 con proyección a julio de 2010.
Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Durante el período 2006-2010, se impulsó la construcción de 11 nuevos establecimientos de reclusión del orden nacional (Documentos Conpes 3277 de 2006 y 3412 de 2009), que generarán 22.703 cupos. De estos, 2.222 ya fueron entregados durante el 2009 (centros penitenciarios y carcelarios de Yopal y Cúcuta), y la infraestructura capaz de albergar los 20.231 cupos restantes se pondrán en funcionamiento al finalizar el cuatrienio con la entrega de 8 centros carcelarios y penitenciarios nuevos (Bogotá, Medellín, Jamundí, Guaduas, Acacías, Florencia, Puerto Triunfo, Ibagué). Los últimos 250 cupos se entregarán en la vigencia 2011 con la construcción de un establecimiento de reclusión en la ciudad de Cartagena, con el cual y considerando la tendencia actual de reclusos se podrá llegar a 4,6% de hacinamiento cuando estos cupos entren en operación (cuadro 6.1).

Cuadro 6.1

Porcentaje de avance en la ejecución de obra en los 11 nuevos centros de reclusión

(% de avance)

Localización	% de avance de obra civil
Cúcuta	100%
Yopal	100%
Puerto Triunfo	90,8%
Acacías	93,8%
Florencia	88,3%
Ibagué	100%
Jamundí	94,5%
Guaduas	93,3%
Medellín	91,9%
Bogotá	95,4%
Total	95,1%

Fecha de corte: 16 de mayo de 2010.
Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia.

Como consecuencia del desarrollo y ejecución de estos proyectos, se han generado más de 7.000 empleos directos con una inversión, entre el 2002 y 2010, de más de 1 billón de pesos.

Como complemento de la nueva infraestructura carcelaria, con una iniciativa sin precedentes en el país, se ha venido implementando un programa de vigilancia electrónica a través del cual, por decisión del juez competente del caso, aquellas personas que pueden ser beneficiadas con la prisión domiciliaria o la libertad condicional cumplen con la sanción impuesta en su casa y pueden incluso ir a trabajar, siendo monitoreados por satélite.

El sistema de vigilancia electrónica se fundamenta legalmente en Colombia mediante la Ley 1142 de 2007, artículos 27, 31, 50, y 307 del Código Penal; y los Decretos 177 y 3336 de 2008, y 1316 y 4940 de 2009, que tienen como finalidad emplear un sistema electrónico como sustitutivo de la pena de prisión o de la detención preventiva, que permita disminuir el hacinamiento y mejorar las medidas de control de la detención o prisión domiciliaria.

El programa se extiende a todos los 25 distritos judiciales del país. Desde su implementación han sido instalados y monitoreados 5.938 brazaletes. Es importante destacar que uno de

los grandes beneficios que posee el sistema es su carácter rotativo: una vez las autoridades judiciales determinen que ya no se requiere, puede ser utilizado por otra persona. Su instalación depende de las decisiones que tomen las instancias judiciales.

Defensa legal de la nación

En el marco de la defensa legal de la Nación, el Gobierno diseñó e implementó metodologías para coordinar y promover la solución alternativa de conflictos interadministrativos y demandas contra la Nación, con el fin de contar con instrumentos que permitan una gestión moderna de la defensa judicial en el acompañamiento a las entidades con reclamaciones superiores a 2.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, conflictos interadministrativos y demandas internacionales. El objetivo es la prevención del daño antijurídico y la promoción del ejercicio de la acción de repetición. Esta iniciativa busca controlar el riesgo fiscal que implica el aumento indiscriminado en las pretensiones de las demandas contra la Nación.

Así mismo, se creó el Sistema de Información Litigiosa de la Nación (Litigob) para el registro de los procesos judiciales que actualmente hace seguimiento a 105.000 procesos con pretensiones totales de $81 billones. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y de Justicia, brindó acompañamiento y asesoría a 1.021 de estos procesos judiciales en los que la Nación es parte demandante o demandada y cuyas pretensiones superan los 2.000 SMMLV, consiguiendo un ahorro total de $405.000 millones sobre el monto total de las pretensiones iniciales. Adicionalmente, se asumió como política la conciliación extrajudicial para resolver los litigios.

6.2 Los retos del Estado Comunitario

El Estado, y en particular la Administración Pública, han sido preocupaciones centrales en la planeación estratégica del Gobierno nacional. En el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, la renovación de la Administración Pública se concibió como uno de los procesos necesarios para incrementar la transparencia y la eficiencia estatales. La renovación se proponía en, al menos, tres componentes: participación ciudadana, estado gerencial y transparencia y lucha contra la corrupción. Cuatro años después, en el Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, se identificaron retos que persistían para la consolidación del Estado Comunitario en dos frentes: el modelo de relacionamiento entre el sector público y el sector privado y estrategias de reforma para contar con mayor eficiencia y transparencia y mejor servicio a los ciudadanos.

Para coordinar y desarrollar esas acciones de modernización y reforma, el Gobierno nacional puso en marcha, desde 2002, el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), el cual, junto con las entidades competentes para cada caso, permite dar cuenta de importantes avances en la materia. Como sustento de la reforma se encuentran la Directiva Presidencial 10 de 2002, que determina las bases y principios orientadores para la modernización de la administración pública; la Ley 790 de 2002, cuyo objetivo fue renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional para garantizar un adecuado cumplimiento de los fines del Estado en atención a las necesidades de los ciudadanos; y los Documentos Conpes 3248, 3249, 3250, 3251 y 3252, entre otros, los cuales orientan las acciones realizadas durante los últimos ocho años para el logro de los resultados que se presentan a lo largo de este capítulo.

En materia de regulación y control, se destaca la implementación del debate público de la regulación de los servicios públicos domiciliarios (Decreto 2696 de 2004), la protección de los usuarios, así como la reforma a la Superintendencias Bancarias y de Valores y la Superintendencia de Sociedades.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) en su labor de protección de los usuarios realizó más de 500 investigaciones a prestadores que infringen la ley o la regulación, atendió 446.000 trámites poniéndose al día con procesos represados, realizó 3.700 visitas a empresas prestadoras en todo el país para comprobar las condiciones de los servicios y el cumplimiento de normas técnicas y logró la suscripción de 1.700 programas de mejoramiento con las empresas, orientados a conseguir que las condiciones técnicas, comerciales, operativas y la relación con los usuarios sean las mejores posibles.

Con el fin de promover servicios públicos eficientes y sostenibles, la SSPD realiza jornadas de Vigilancia Itinerante, mediante las cuales se visitan municipios y regiones del país y se realizan reuniones conjuntas con los ciudadanos, autoridades municipales y departamentales, empresas de servicios, organismos de control y comisiones de regulación para buscar soluciones a las quejas y problemas que percibe el ciudadano en relación con los servicios públicos en su localidad o región. A la fecha, se han llevado a cabo 73 visitas itinerantes (en más de 944 municipios), que han convocado más de 9.400 participantes.

Se destaca el diseño y puesta en marcha del Sistema Único de Información (SUI), que actúa como herramienta base del modelo de vigilancia, control y regulación del sector de los servicios públicos, en el cual todas las empresas prestadoras deben reportar su información financiera, técnica, administrativa y comercial. Este sistema cuenta hoy con más de 3.400 millones de registros y mantiene convenios con 15 entidades del Estado para compartir dicha información.

Adicionalmente, se impulsó la fusión de las Superintendencias Bancaria y de Valores en la Superintendencia Financiera, proceso que se llevó a cabo en 2005 y generó un novedoso sistema de inspección, vigilancia y control basado en el control de los riesgos objetivos de la actividad financiera.

Finalmente, se lideraron reformas en la Superintendencia de Sociedades que permitieron reducir los costos de transacción para Mipymes (Decreto 4350 de 2006), se dotó de personería jurídica a la Superintendencia de Industria y Comercio y a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en 2007, se apoyó el trámite de la Ley de competencia expedida en 2009 que otorga funciones de autoridad general antimonopolios a la Superintendencia de Industria y Comercio y se propusieron escenarios institucionales y normativos alternativos en cuanto a las funciones de regulación y control incluidas en la Ley de Tecnologías de Información y Comunicación.

Por su parte, la consolidación de un Estado eficiente y transparente supone acciones en materia de (1) excelencia en el servicio, (2) lucha contra la corrupción, (3) mejoramiento de los modelos de gestión pública incluyendo los procesos presupuestales, la gestión de activos inmuebles propiedad de la Nación, la transparencia en la gestión contractual y el sistema de control interno, (4) innovación institucional, (5) profesionalización del empleo público, y (6) gestión por resultados.

Excelencia en el servicio al ciudadano

En relación con la excelencia en el servicio y entendiendo al ciudadano como el eje principal de la Administración Pública, en el 2007 se inició el diseño y puesta en marcha del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC), a través del cual se implementó el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano, que se convierte en la instancia de coordinación para asegurar la calidad y excelencia en el servicio y que hoy actúa en coordinación con los Sistemas de Control Interno, Desarrollo Administrativo, Gestión de Calidad y con la política de racionalización de trámites en 20[3] entidades prioritarias.

Igualmente, se expidió el Documento Conpes 3649 de 2010 por medio del cual se establece la Política Nacional de Servicio al Ciudadano, que enfoca la actuación del Gobierno nacional para las próximas cuatro vigencias fiscales, en cuatro ejes de intervención: a) mejorar el tratamiento de las solicitudes del ciudadano que accede a los servicios de la administración pública; b) cualificar los equipos de trabajo dispuestos para el servicio al ciudadano; c) fortalecer el enfoque de gerencia del servicio al ciudadano en la Administración Pública nacional; y d) contribuir a la coordinación y el impulso de iniciativas integrales de mejoramiento de los canales de atención de las entidades.

Con estas bases, se han mejorado los canales de servicio presencial, telefónico y virtual de las entidades, destacándose la implementación de un centro único de contacto nacional que unifica y coordina la atención telefónica que brindan diversas entidades de la Administración Pública nacional bajo estándares de calidad y eficiencia.

Así mismo, con el fin de mejorar la relación de los ciudadanos con la Administración Pública, se aprobó la ley por la cual se dictan disposiciones sobre la racionalización de trámites y procedimientos administrativos, conocida como ley antitrámites (Ley 962 de 2005), cuyo objetivo principal es establecer un marco de gestión que permita racionalizar[4] los trámites de la administración pública, tanto en su operación interna como en sus relaciones con el ciudadano. Dentro de los principales logros se cuentan la racionalización de 612 trámites entre 2002 y diciembre de 2009 (gráfico 6.6).

3- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Caja de Previsión Social de las Comunicaciones (Caprecom), Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Superintendencia de Notariado y Registro, Superintendencia Nacional de Salud, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Transporte, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, Departamento Nacional de Estadística (DANE), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Policía Nacional, Ministerio de la Protección Social, Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y Registraduría Nacional del Estado Civil.

4- Simplificar, integrar, estandarizar y automatizar.

En este mismo sentido, en el período comprendido entre 2006 y 2010, el Gobierno nacional puso al servicio de los colombianos 9 cadenas de trámites automatizadas[5]: Ventanilla Única de Comercio Exterior (módulos de formulario único de comercio exterior y de exportaciones), Sistema Centralizado de Consultas de Información (PIJAO), Autorización Electrónica para la Importación de Medicamentos Controlados del Fondo Nacional de Estupefacientes, Sistema Electrónico para la Contratación Pública (fase I y fase II), Sistema de Información de Tecnología Informática de la Administración Pública (SITI), Autorización de Servicios y Verificación de Derechos de Salud, Registro Público de Carrera Administrativa, Ventanilla Única del Trámite Ambiental, Registro Electrónico de la Propiedad Inmueble y Retiro Parcial de Cesantías del Fondo Nacional de Ahorro.

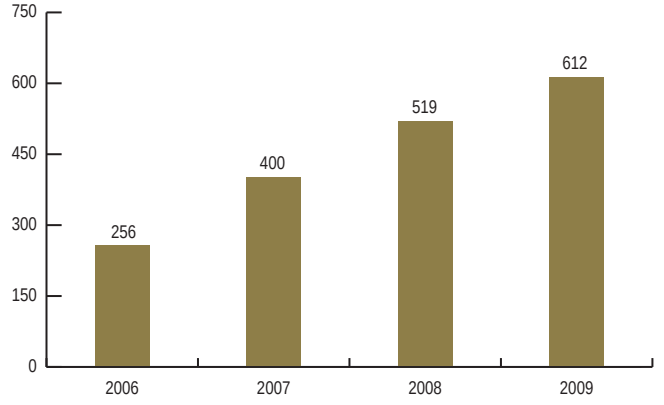
Adicional al desarrollo de cadenas de trámites, el Gobierno apoya el diseño y conceptualización de las siguientes soluciones:

Gráfico 6.6

Trámites racionalizados en sectores estratégicos de la administración pública nacional *

(Número de trámites)

Entre agosto de 2006 y diciembre de 2009 se han racionalizado 612 trámites.



** Entidades del orden nacional y territorial.*
Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

- Soluciones diseñadas: Sistema Transversal para la Gestión de Información Tributaria Territorial, Caja de Herramientas para Empresarios, Administración Electrónica del Subsidio de Vivienda, Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes, Sistema de Peticiones, Quejas y Reclamos, Registro Sanitario Electrónico y Gobierno en línea Territorial (fase transaccional).

- Soluciones conceptualizadas: Liquidación Electrónica y Cierre de Empresas, Ventanilla Única de Cofinanciación de Proyectos, Inspección Física Simultánea de Mercancías en Puertos, Afiliación a la Protección Social, Pensión de Vejez y Estatuto Virtual para la Contratación Pública.

5- El Programa Gobierno en línea implementó un modelo innovador denominado "Cadenas de trámites", a través del cual se busca que para los ciudadanos sea transparente la interacción de diferentes entidades para la ejecución de un solo trámite, facilitando el acceso por parte de los ciudadanos y asegurando oportunidad en la respuesta.

Por su parte, el Programa Gobierno en Línea pretende que los ciudadanos puedan obtener un mejor servicio, calidad y economía, al acceder de manera fácil, ágil, oportuna y cómoda a la información y servicios del Estado a través de los medios electrónicos. A continuación se presentan los principales resultados de este programa:

- Colombia es número 1 en gobierno electrónico y participación electrónica de América Latina y el Caribe y número 9 del mundo en la oferta de servicios de Gobierno en línea según el Reporte Global de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas.[6]

- Desde 2006, el 100% de las alcaldías y las gobernaciones cuenta con sitio web, lo que ubica a Colombia como el primer país latinoamericano en contar con presencia en internet de todos sus municipios.

- Durante los últimos 8 años se han vinculado 98 entidades del orden nacional a la intranet gubernamental y 1.128 entidades territoriales al proyecto Gobierno en Línea territorial.

- Entre octubre de 2007 y diciembre de 2009 se presentó un incremento del 641% en los trámites y servicios totalmente en línea en el nivel nacional, al pasar de 73 a 541 en este mismo período.

- Entre 2007 y 2009 se han capacitado 102.087 servidores públicos en Gobierno en Línea.

- El Sistema de Gestión de Seguridad de la Información (SGSI) fue implementado por Gobierno en Línea en el 2009, con el fin de proteger la información de las entidades y de los ciudadanos al momento de realizar trámites, operaciones y transacciones electrónicas, útil tanto en entidades públicas de orden nacional y territorial, como en operadores de internet, cafés internet y telecentros del Programa Compartel. Está compuesto por herramientas estratégicas de control y verificación, que permiten tener una mayor confianza al hacer uso de los servicios de Gobierno en Línea y de internet.

En el cuadro 6.2 se presenta el diagnóstico sectorial de avance en la implementación de Gobierno en Línea:

6- Reporte Global de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas, 2010.

Cuadro 6.2

Diagnóstico sectorial de Gobierno en Línea (2009)

Sectores/ ramas/organismos	Dic-09		Información	Interacción	Transacción	Transformación	Democracia
Comercio, industria y turismo	1	0,877	99%	98%	95%	84%	71%
Agricultura y desarrollo Rural	2	0,857	100%	100%	100%	60%	88%
Educación	3	0,85	96%	99%	89%	81%	70%
Función pública	3	0,85	100%	100%	85%	83%	70%
Seguridad	5	0,832	100%	100%	83%	58%	100%
Planeación	6	0,819	97%	98%	85%	83%	58%
Minas y energía	7	0,803	97%	92%	78%	80%	66%
TIC	8	0,779	100%	100%	100%	40%	80%
Estadística	9	0,769	100%	100%	94%	76%	29%
Presidencia	10	0,752	100%	96%	90%	86%	13%
Organismos de control	11	0,729	93%	92%	66%	71%	61%
Economía solidaria	12	0,728	100%	98%	80%	67%	40%
Rama judicial	13	0,721	62%	76%	63%	72%	85%
Rama legislativa	13	0,721	76%	91%	86%	76%	33%
Ciencia, tecnología e innovación	15	0,711	96%	98%	79%	80%	15%
Hacienda y crédito público	16	0,701	94%	80%	66%	57%	75%
Defensa	17	0,689	98%	94%	83%	39%	63%
Protección social	18	0,647	97%	91%	73%	45%	47%
Ambiente, vivienda y desarrollo territorial	19	0,627	94%	78%	61%	54%	52%
Interior y justicia	20	0,605	96%	79%	54%	63%	33%
Organización electoral	21	0,561	71%	68%	51%	69%	28%
Transporte	22	0,511	96%	70%	50%	36%	38%
Cultura	23	0,492	87%	52%	32%	60%	33%
Relaciones exteriores	24	0,471	95%	71%	35%	34%	40%
Organismos	25	0,416	72%	74%	46%	30%	15%
Universidades e institutos	26	0,348	50%	47%	26%	43%	17%
Corporaciones autónomas Regionales	27	0,199	71%	35%	16%	12%	0%

Avance superior al 80% | Avances entre 50% y 80% | Avances inferiores al 50%

Fecha de corte: diciembre 31 de 2009

Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Gracias a Gobierno en Línea, los ciudadanos obtienen un mejor servicio, calidad y economía al acceder de manera fácil, ágil, oportuna y cómoda a la información y servicios del Estado a través de los medios electrónicos y los portales de internet:

- Portal del Estado colombiano (www.gobiernoenlinea.gov.co). Es el punto integrado de acceso y ubicación de toda la información y servicios que las entidades publican en sus propios sitios web. A diciembre de 2009, 2.790 sitios web se encontraban enlazados a través del portal y se ofrecía información de requisitos, documentos, horarios de atención, entre otros, sobre 2.903 trámites y servicios. Durante 2009, un promedio de 534.404 usuarios visitaron mensualmente el portal.

- Portal Único de Contratación (www.contratos.gov.co). Permite la consulta de información sobre los procesos contractuales que gestionan las entidades públicas. A diciembre de 2009, se encontraban registradas en el portal 2.289 instituciones, las cuales crearon durante ese año 98.530 procesos, que representaron oportunidades de negocios con el Estado por $43,7 billones. Este portal es la fase informativa del Sistema Electrónico para la Contratación Pública, que permitirá, desde 2010, gestionar los procesos de contratación de algunas entidades del Estado con aspectos innovadores como el envío de las propuestas en línea sin tener que acudir a las oficinas públicas e incluirá también un servicio de alertas para los empresarios interesados en vender al Estado sus productos y servicios, cada vez que exista un nuevo proceso de su interés.

- Servicios en línea (los certificados de antecedentes en línea ejemplifican lo que ha significado la oferta de servicios en línea para los colombianos). El Departamento Administrativo de Seguridad puso a disposición de la ciudadanía el Certificado Judicial en línea en noviembre de 2008. Alrededor de 1.112.187 certificados fueron obtenidos en línea a junio 30 de 2010. Se generó un ahorro para el usuario de $9.000 en costos indirectos (transporte y fotos), además de una reducción de $ 13.900 en el costo directo del trámite que será gratuito a partir de enero de 2011. Con este servicio en línea se redujo el tiempo para su obtención de 2 horas a 10 minutos. Similar a este servicio funciona el certificado de antecedentes disciplinarios de la Procuraduría: se expiden cerca de 400.000 certificados mensuales, que significan un ahorro de $3.900 por cada trámite, más los costos indirectos y una reducción en tiempo de 1,5 horas a 5 minutos; y el certificado de antecedentes fiscales de la Contraloría, en el cual se reflejan los ahorros sólo en los costos indirectos debido a que no tenía costo desde su prestación presencial, con alrededor de 310.000 certificados en promedio cada mes y una reducción en tiempo de 3 horas a 5 minutos. Así mismo, se destacan los siguientes trámites en medios electrónicos: Ventanilla de Registro a la Propiedad, la Ventanilla Única de Creación de Empresa, el Muisca con el Registro Único Tributario.

Con el fin de contar con información actualizada y precisa sobre el estado y los avances obtenidos por el programa Gobierno en Línea, se diseñó un modelo de monitoreo y evaluación que permite conocer de manera integral los resultados y el impacto en el país. El modelo fue implementado por primera vez en 2008-2009 y los resultados 2009-2010 serán presentados durante el primer

semestre de 2010; permite realizar un análisis completo que contempla las diferentes perspectivas con que los ciudadanos, las empresas y las entidades públicas evalúan la forma en que se relacionan con el Gobierno en Línea, la percepción de los resultados que obtienen en dicha interacción y el impacto que le otorgan, siendo Colombia uno de los pocos países en el mundo que cuenta con un servicio de este tipo.

Lucha contra la corrupción

Por otra parte, con el fin de recuperar la confianza de los ciudadanos en la administración pública, se promovieron estrategias regionales de lucha contra la corrupción mediante la suscripción de Pactos de Transparencia con alcaldes y gobernadores, impulsando así la participación y el control ciudadano a través de veedurías comunitarias sobre la acción pública y facilitando la interlocución entre las administraciones y la sociedad civil. Entre 2002 y 2010 se suscribieron 442 pactos con las administraciones municipales, distritales y departamentales.

Así mismo, se promovió el seguimiento visible por parte de la ciudadanía a obras de infraestructura mediante la implementación de Auditorías Visibles. Entre 2007 y 2010 se ha realizado seguimiento visible a 418 proyectos en 32 departamentos, 135 municipios, 11 corporaciones autónomas regionales, y de la mano de la ciudadanía se han protegido $1,8 billones aproximadamente. De estos 418 se entregaron a la comunidad mediante foro de cierre 213 proyectos terminados, los 205 restantes continúan en ejecución. Adicionalmente, se fomentó la transparencia en la actividad contractual y la participación de la ciudadanía en la contratación estatal en 176 entidades del orden nacional, mediante la promoción del registro de las licitaciones en el Portal Único de Contratación, y se fortaleció el control social sobre las inversiones de regalías en 52 municipios, así como el seguimiento a inversión en salud en otros 86 municipios del territorio nacional.

Teniendo en cuenta la importancia de la participación del sector privado en la lucha contra la corrupción, se impulsaron los acuerdos de autorregulación como una herramienta de trabajo que invita a empresarios y a gremios a asumir una responsabilidad compartida con el Estado en la creación de una cultura que no promueva ni tolere prácticas corruptas. Desde el año 2002, mediante la suscripción de acuerdos de autorregulación, se han comprometido un total de 73 empresas del sector privado, representadas en 5 gremios[7].

Con el fin de consolidar una cultura de legalidad en el país, entre 2006 y 2010 se promovió la suscripción de acuerdos de compromiso con alcaldías y secretarías de educación para la realización de procesos de formación de docentes multiplicadores y la adopción del currículo de legalidad en sus proyectos educativos. A mayo de 2010, 406 instituciones educativas habían implementado un currículo de legalidad.

Un resultado importante de la lucha contra la corrupción es la mejora en el Índice Nacional de Transparencia de la Rama Ejecutiva[8], que pasó de 75 en 2005 a 84,8 en 2008, debido a buenas prácticas implementadas en materia de gestión de la contratación, acceso a la información, sistemas de quejas y reclamos y simplificación de trámites.

7- Los cinco gremios son: Asociación Nacional de Fondos de Empleados (Analfe), Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (Acodal), Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento en Salud (Gestarsalud), Asociación de Laboratorios Farmacéuticos de Investigación (Afidro) y las empresas más representativas del Sector Maquinaria Pesada.

8- Este índice es calculado por Transparencia por Colombia. Se espera contar con el resultado de 2010 al finalizar la vigencia.

Por otra parte, la participación de Colombia en las convenciones internacionales anticorrupción ha promovido la lucha contra la corrupción a nivel interno y ha facilitado la cooperación internacional para la armonización de marcos legales e institucionales, así como para establecer iniciativas comunes en el ámbito de la lucha contra la corrupción. El país se comprometió a combatir la corrupción a nivel regional y mundial, en el marco de la Convención Interamericana ratificada en 1999 y de la Convención de Naciones Unidas ratificada el 27 de octubre de 2007.

Finalmente, en materia de investigación y seguimiento a los casos de corrupción, de las 5.334 denuncias recibidas en promedio al año, la mayoría están relacionadas con empleo público, función pública electoral, saneamiento básico, salud, y vivienda. Para agilizar la atención de denuncias sobre hechos de corrupción en todo el territorio nacional, se crearon 31 comisiones regionales de moralización con la participación de órganos de control e investigación y personerías municipales.

Mejoramiento de los modelos de gestión pública

Por otra parte, para acercarse al ideal del Estado eficiente fue necesario mejorar los modelos de gestión, involucrando la modernización y mejoramiento de las prácticas presupuestales, la gestión de activos del Estado, el mejoramiento de los procesos contractuales y la implementación de sistemas de gestión de calidad de las entidades.

En este sentido, desde el año 2009 se inició el proceso de regionalización de la inversión, el cual permite que la ciudadanía y el Congreso conozcan oportunamente la distribución, preliminar e indicativa, de los proyectos que van a ser financiados con recursos públicos. La regionalización del presupuesto permite una distribución equitativa de recursos, pues permite priorizar la inversión de acuerdo con las políticas públicas, los niveles de cobertura y los objetivos del PND. Así mismo, tiene en cuenta la población con necesidades básicas insatisfechas de cada región por sector, así como la capacidad fiscal (especialmente las regalías directas) y la eficiencia administrativa de cada región.

Se implementó un Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas que otorga información consolidada, oportuna y de calidad sobre los proyectos de inversión financiados por medio del Presupuesto General de la Nación y, como parte de la promoción de la transparencia de la gestión pública, desde noviembre de 2009 se habilitó el acceso en línea a todos los ciudadanos, quienes pueden verificar los avances de los diferentes proyectos de inversión en términos de su ejecución física y financiera.

Con el fin de maximizar el retorno económico y social de los bienes inmuebles de las entidades del nivel central, entre agosto de 2002

y marzo de 2010, en el marco del Programa para la Gestión de Activos Públicos (Proga), se generaron ingresos y ahorros por valor de $1,2 billones por la gestión productiva de dichos activos inmobiliarios (gráfico 6.7).

En relación con la sistematización de información para la identificación de bienes del Estado, se diseñó e implementó el Sistema de Gestión de Activos (SIGA), que facilita la adopción de decisiones sobre el uso de activos dentro de un proceso de gestión eficiente. A 16 de junio de 2010, el SIGA cuenta con la información de 35.681 bienes inmuebles de propiedad de 459 entidades[9]. Entre estos bienes, 9.181 se han inspeccionado, 1.591 han sido avaluados y 4.135 cuentan con estudios de títulos.

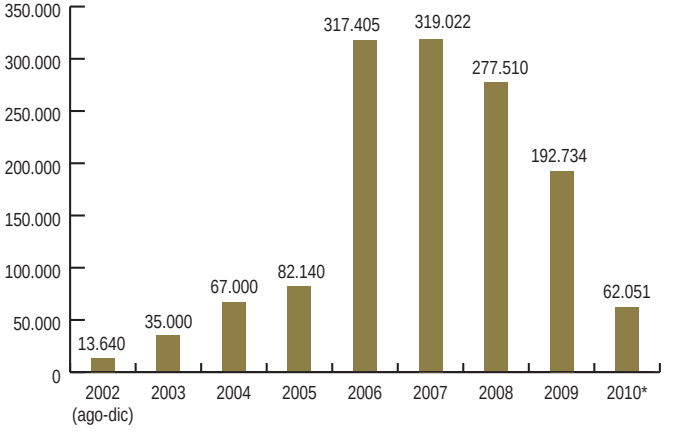
Adicional a estos resultados, se estableció la normalización, administración, recuperación y venta de los activos improductivos provenientes de los bancos públicos. Es así como entre agosto de 2002 y marzo de 2010 se obtuvieron recursos por $3,8 billones por recuperación de cartera y por la venta de inmuebles, incluida la venta masiva de activos efectuada en el año 2007 (gráfico 6.8).

9- 138 entidades del nivel nacional, 298 del orden territorial y 23 entidades autónomas.

Gráfico 6.7

Ingresos y ahorros por gestión productiva de activos inmobiliarios
($ millones)

Entre agosto de 2002 y marzo de 2010 se registran $1,2 billones de ingresos y ahorros por gestión productiva de activos inmobiliarios.

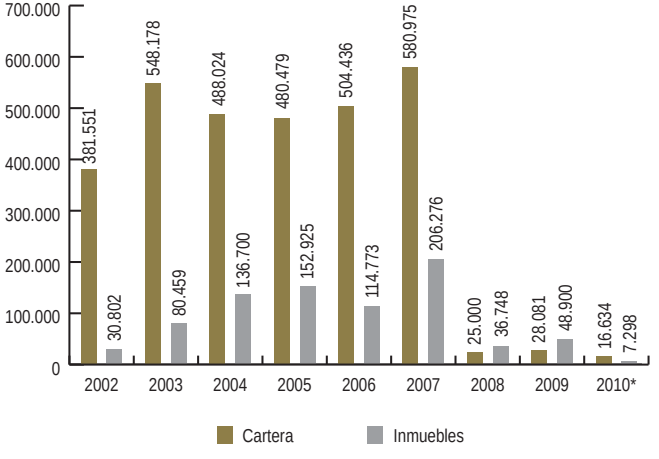


**Datos enero-marzo de 2010.*
Fuente: CISA - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Gráfico 6.8

Recursos de cartera recuperados y venta de inmuebles
($ millones)

Entre agosto de 2002 y marzo de 2010 se recuperaron más de $3,8 billones de cartera y por venta de inmuebles a través del CISA.



**Datos enero-marzo de 2010.*
Fuente: CISA - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

En materia de contratación pública, durante el período 2002-2006 se alcanzaron logros importantes, como la expedición del Documento Conpes 3249 de 2003, que fijó los ejes de la política de contratación y la implementación del Portal Único de Contratación. Así mismo en el período 2006-2010 se materializó una reforma estructural que tiene como base la expedición de la Ley 1150 de 2007, cuyo objetivo principal es lograr una mayor transparencia en la gestión contractual. A partir de la expedición de dicha ley, se ha continuado con la articulación de una política de eficiencia y transparencia en la contratación pública, mediante la expedición de las reglamentaciones necesarias, orientadas desde la Comisión Intersectorial de Contratación Pública (cuadro 6.3).

Finalmente, con el fin de dirigir el desempeño institucional de las entidades en términos de calidad y satisfacción social se expidió la Ley 872 de 2003, mediante la cual se estableció la implementación de Sistemas de Gestión de Calidad (SGC) en las entidades del Estado. Si bien la Ley 872 no obliga a todas las entidades, la política de Gobierno busca que la totalidad de estas se certifiquen, por lo que a 31 de diciembre de 2009, 129 entidades del orden nacional y 169 del orden territorial

Cuadro 6.3

Reglamentación Ley 1150 de 2007

Decreto	Tema que reglamenta	Fecha de expedición
2474 de 2008	Modalidades de selección (ajusta el Decreto 066 de 2008).	7 de julio de 2008
3460 de 2008	Prórroga de concesiones.	12 de sept. de 2008
4444 de 2008	Modalidades de selección. Enajenación de bienes del Estado.	25 de nov. de 2008
4533 de 2008	Iniciativa privada de concesiones.	28 de nov. de 2008
4828 de 2008	Garantías.	24 de dic.e de 2008
4881 de 2008	Registro Único de Proponentes (RUP)	31 de dic. de 2008
127 de 2009	Bienes y Servicios DAPR. Modifica el artículo 53 del Decreto 2474.	19 de ene. de 2009
490 de 2009	Amplía plazo depósito clausulado pólizas de garantía. Modifica el artículo 28 del Decreto 4828.	20 de febrero de 2009
836 de 2009	Modifica el Decreto 4881 RUP. Simplifica el régimen de transición.	13 de mar. de 2009
931 de 2009	Cláusula de Indemnidad. Modifica el artículo 6 del Decreto 4228 de 2008.	18 de marzo de 2009
1520 de 2009	Información financiera personas jurídicas extranjeras para el RUP. Modifica el Decreto 4881 de 2008.	30 de abril de 2009
2025 de 2009	Modifica parcialmente el Decreto 2474 de 2008. Regula la menor cuantía y otros asuntos que fueron objeto de suspensión provisional, evitando vacíos normativos.	3 de junio de 2009
2247 de 2009	Modifica parcialmente el Decreto 4881 de 2008 sobre el RUP. Amplía el término del régimen de transición y adiciona documentos válidos para la inscripción.	16 de junio de 2009
3576 de 2009	Modifica parcialmente el Decreto 2474 de 2008 y el Decreto 2025 de 2009 sobre modalidades de selección.	17 de sept. de 2009
3083 de 2009	Modifica el régimen de transición para la inscripción en el RUP.	18 de ago. de 2009
3806 de 2009	Dicta disposiciones sobre la promoción del desarrollo de las mipymes y de la industria nacional en la contratación pública	30 de sept. de 2009
1430 de 2010	Reglamenta parcialmente el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, en materia de garantías para la celebración de contratos sobre tecnologías espaciales y dicta otras disposiciones para la celebración de este tipo de contratos.	28 de abril de 2010
1464 de 2010	Reglamenta parcialmente la Ley 1150 de 2007 en relación con la verificación de las condiciones de los proponentes y su acreditación para el RUP a cargo de las Cámaras de Comercio y dicta otras disposiciones.	29 de abril de 2010

Fuente: Programa de Renovación de la Administración Pública - Departamento Nacional de Planeación.

se encuentran certificadas bajo la norma NTCGP 1000:2004. Es por esto que el país se encuentra catalogado como uno de los pioneros en el mundo con una Norma Técnica de Calidad para el Sector Público (gráfico 6.9).

Complementario a la implementación de los SGC, mediante el Decreto 1599 de 2005 se estableció la obligatoriedad de la implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), el cual determina las generalidades y la estructura necesaria para establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de control interno en las entidades. A diciembre de 2009 existen 1.696 entidades nacionales y territoriales con Modelo Estándar de Control Interno implementado (gráfico 6.10).

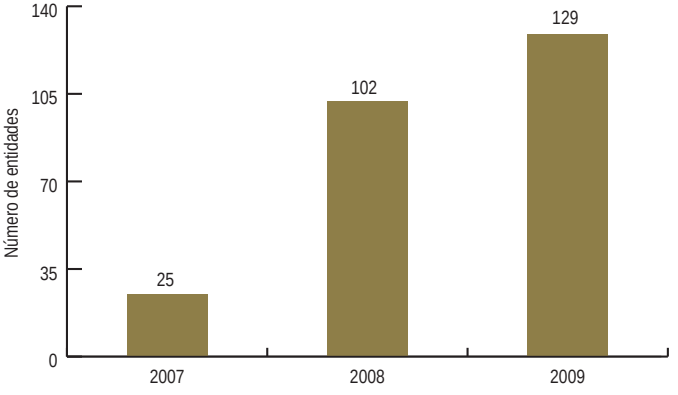
Como resultado de la implementación de los SGC, del MECI y de la mejor gestión y administración de bienes y recursos públicos por parte de las entidades, el porcentaje de entidades con cuenta fenecida aumentó en 38 pp entre 2003 y 2008, pasando del 49% al 87% respectivamente[10]. Es importante tener en cuenta que en 2003 se auditaron

10- En 2003 se auditaron 151 entidades y se dio fenecimiento a 74, mientras que en 2008 se le feneció la cuenta a 110 entidades de 130 que fueron auditadas.

Gráfico 6.9

Entidades de la rama ejecutiva con sistemas de gestión de calidad implementados (NTCGP 1000:2004)

A 31 de diciembre de 2009,129 entidades de la rama ejecutiva del orden nacional cuentan con un Sistema de Gestión de Calidad Implementado.

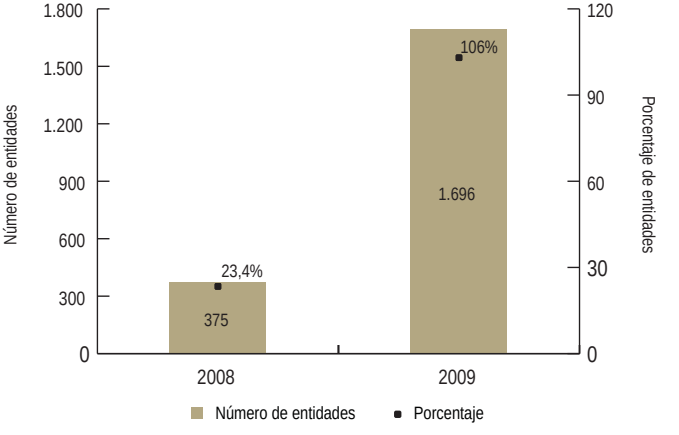


Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública.

Gráfico 6.10

Entidades con implementación del Modelo Estándar de Control Interno* (Porcentaje y número de entidades)

A diciembre de 2009, 1.696 entidades tienen implementado el MECI.



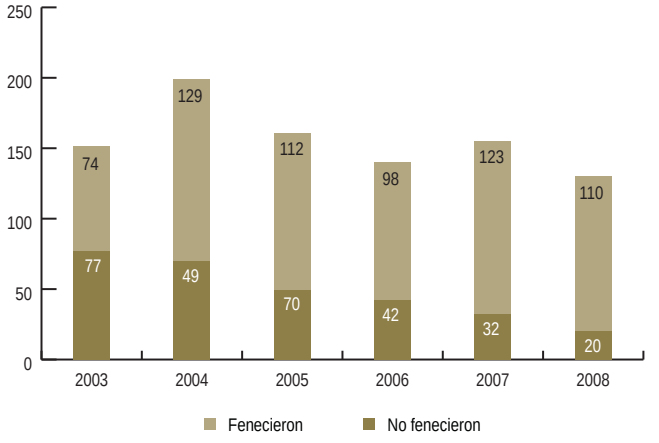
** Entidades del orden nacional y territorial obligadas a implementar el modelo con base en el artículo 5 de la Ley 87 de 1993. El avance del 106% está calculado como la relación entre las entidades del orden nacional y territorial con el MECI implementado (1.696) sobre la meta establecida por el DAFP para el cuatrienio 2006-2010 (1.600).*
Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública.

151 entidades y se dio fenecimiento a 74, mientras que en 2008 se auditaron 130 y se dio fenecimiento a 110 (gráfico 6.11).

Gráfico 6.11

Fenecimiento de cuenta*

(Número de entidades auditadas)



**Fenecer una cuenta significa que, para la Contraloría, los 5 elementos que la conforman (contratación, estados financieros, informe de plan de mejoramiento de la entidad, informe de avance de plan de acción e indicadores de gestión) se encuentran en un buen estado. Los resultados de la vigencia 2009 se publicarán entre agosto y noviembre de 2010.*
Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública, basado en el Informe de Auditoría de la Contraloría General de la República.

Durante el período 2003-2008, el porcentaje de entidades con cuenta fenecida aumentó de 49% en 2003 a 87% en 2008.

Innovación institucional

Por otra parte, en el tema de innovación institucional y adecuación de las instituciones a las políticas públicas, en 2002, se inició una estrategia para el fortalecimiento de las instituciones, el mejoramiento de la capacidad estatal para proveer bienes y servicios y, como consecuencia necesaria, la liberación de recursos de operación con destino a proyectos de inversión y otras prioridades de gasto.

En este sentido, el PRAP enfocó sus acciones en el rediseño del aparato institucional con el objetivo de redimensionar el tamaño del Estado –a través de las denominadas reformas verticales–[11]. Este proceso puede medirse a través del impacto fiscal de la reforma y sus resultados en términos de número de entidades reformadas, número de puestos de trabajo suprimidos, ahorros por reducción de nómina y número de procesos de liquidación.

El proceso de reforma del Estado ha contribuido a ahorrar hasta la fecha aproximadamente 25,4 billones de pesos, lo que corresponde a un impacto fiscal de 5,36% del PIB (cuadro 6.4). Estos ahorros se representan en menores pasivos pensionales por la supresión de cargos, en mejoras en los balances operacionales de entidades públicas[12] y en utilidades por la venta de activos y de bancos públicos.

11- El carácter de las reformas verticales tiene que ver con las acciones que cada entidad adopte en su interior con miras a mejorar la eficiencia y calidad en el ejercicio de sus funciones, a optimizar sus procesos de decisión, a fortalecer las relaciones con el ciudadano y a racionalizar el gasto público.

12- Empresas inicialmente deficitarias se encuentran arrojando resultados positivos o menores pérdidas.

Como resultado del proceso de reforma de las entidades de la administración pública nacional, durante los últimos 8 años se han rediseñado y renovado 464 entidades, de las cuales 182 pertenecen a la rama ejecutiva, 243 son hospitales modernizados y 39 son empresas de servicios públicos intervenidas. En total, el número de instituciones del Estado pasó de 302 en 2002 a 240 en 2010. Las anteriores acciones permitieron la supresión total de 44.194 puestos de trabajo entre 2002 y el 31 de diciembre de 2009, y un ahorro acumulado de $1,46 billones por la reducción de la nómina en las entidades de la administración pública nacional.

Cuadro 6.4

Impacto fiscal de la reforma del Estado

(% del PIB de 2007 Base 2000)

Entidad	**Efecto fiscal % PIB*** (2002-2010)
Ahorros en pensiones**	0,97 %
Ahorros por mejoras en el balance operacional	3,49%
1. Total ahorros pensiones y operación	4,46%
2. Ingresos netos de la venta de activos y bancos públicos	0,90%
3. Efecto fiscal total	5,36%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación – DEE. PIB 2007.
** Con excepción de los balances de las electrificadoras (2006), todos los demás balances se proyectaron a 2010.*
*** Corresponde al ahorro sobre el valor del cálculo actuarial.*

Dentro de las intervenciones a las empresas de servicios públicos, se destacan las intervenciones de Emcali y Emsirva, empresas que prestan los servicios públicos esenciales en la ciudad de Santiago de Cali y que afectan alrededor de 546.000 usuarios. En Emcali, la Superservicios logró evitar su liquidación en el año 2003 mediante la suscripción del Convenio General de Acreedores, lo que le permitió renegociar una deuda contraída por encima de la capacidad de pago de la compañía y contar con el financiamiento necesario para retomar nuevas inversiones en calidad, cobertura y reposición de los servicios de la empresa. Esta reestructuración dio a Emcali ahorros por $3,2 billones. En cuanto a Emsirva, el proceso de intervención dio solución efectiva y en corto tiempo al tema de disposición final de residuos sólidos, problema que no se había resuelto en la ciudad de Cali en los últimos 20 años. Se definió un nuevo sitio de disposición, el cual entró a operar el 25 de julio de 2008.

De igual forma, se destaca el apoyo de los trabajadores que le han apostado al impulso de soluciones tendientes a evitar la liquidación de las empresas, a través de renegociación de las convenciones colectivas para reducir costos laborales y la celebración de contratos de operación sindical, como es el caso de la Empresa de Agua Potable de Cúcuta (EIS Cúcuta) y Cedelca.

Finalmente, en relación con los procesos liquidatorios, entre agosto de 2002 y marzo de 2010 se culminaron 43 procesos. Así, de las 49 liquidaciones decretadas en el período 2002-2010, se ha concluido el 88% (cuadro 6.5), además de que se logró reducir el plazo

de las liquidaciones de 10 a 2 años y medio. Está en trámite la liquidación de Ecogás, Etesa, Cajanal EICE, ESE Antonio Nariño, Banco Cafetero y la Fundación Ciudad de Cali.

Dentro de los hitos de la reforma del Estado, se destacan algunos casos exitosos en el sector hidrocarburos, eléctrico, telecomunicaciones y el Instituto de Seguros Sociales. Para verificar la importancia de estos casos, es necesario comparar las empresas y entidades de esos sectores antes de la reforma con su situación posterior. En general, se puede decir que las intervenciones lograron revertir situaciones estructurales de insostenibilidad, para iniciar un camino donde se incremente el valor de los activos públicos.

En el sector de hidrocarburos, Ecopetrol era responsable de asignar áreas para exploración, explotación y producción, y al mismo tiempo competía por esas áreas. Para hacer más transparente esta situación, se separaron institucionalmente esas funciones. La asignación de contratos de exploración se le dio a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y Ecopetrol se transformó en un competidor en igualdad de condiciones. Para afrontar sus desventajas competitivas frente a otras empresas del mismo sector, particularmente la necesidad

Cuadro 6.5

Liquidaciones concluidas en el marco del PRAP

Sector	Entidad liquidada
Agricultura y desarrollo rural	DRI
	Inpa
	Inat
	Incora
	Unat
Tecnologías de información y telecomunicaciones	Audiovisuales
	Telecom
	Inravisión
	Adpostal
	(13) Teleasociadas
Educación	Residencias Femeninas
	Colparticipar
	Instituto Luis Carlos Galán
Ambiente, vivienda y desarrollo territorial	Inurbe
Comercio, industria y turismo	IFI
Hacienda y crédito público	Cofinpro
	Banco del Estado
Minas y energía	Carbocol
	Minercol
Planeación	Comisión Nacional de Regalías
	Unidad Administrativa de Monitoreo, Seguimiento y Control
Transporte e infraestructura	Caminos vecinales
	Ferrovías
Protección social	Capresub
	Cajanal S.A. EPS
	ESE José Prudencio Padilla
	ESE Rafael Uribe Uribe
	ESE Policarpa Salavarrieta
	ESE Rita Arango Álvarez del Pino
	ESE Luis Carlos Galán
	ESE Francisco de Paula Santander

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - PRAP.

de recursos adicionales para emprender proyectos de expansión, la intervención realizada contempló la modificación al régimen de regalías en el 2002, se realizó un cambio en la naturaleza jurídica de Ecopetrol de una Empresa Industrial y Comercial del Estado a una Sociedad Pública por acciones en el 2003, se realizó una reforma al sistema general de pensiones en el 2005 y se adelantó un esfuerzo de consolidación internacional de Ecopetrol inscribiendo acciones de la compañía en la Bolsa de Valores de Nueva York. Como resultado se obtuvo la capitalización del 10% de Ecopetrol, el aumento en el número de pozos y número de contratos de exploración y perforación y el aumento de la producción de petróleo y gas. Hoy, Ecopetrol tiene más de 400.000 accionistas y su acción se cotiza a más de 2.700 pesos. Esto ha elevado el valor de la empresa de unos US$12.000 millones en 2002 a más de US$50.000 millones en 2010.

Por su parte, en el sector eléctrico, antes de la reforma no se contaba con incentivos a la inversión en nueva capacidad de generación, los proyectos de generación hidráulica sólo eran emprendidos por empresas de carácter público, y se llegó a un agotamiento del modelo regulatorio del cargo por capacidad. La intervención realizada en este sector contempló la reestructuración de pasivos de Isagén a través del mercado internacional de capitales en el 2005, la democratización del 19,6% de la propiedad accionaria de Isagén, la venta de la participación de la nación en Hidroprado, la expedición de la metodología de cargo por confiabilidad y la implementación de subastas. Como resultado se obtuvo el aumento en la capacidad de generación eléctrica por parte de empresas públicas y privadas, la mayor parte de las empresas distribuidoras de energía eléctrica de mayoría accionaria de la nación se encuentran en equilibrio financiero, las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía eléctrica sobre las cuales el Gobierno vendió su participación atienden 1,4 millones de usuarios, con ventas anuales de 3.600 GWh y reciben ingresos por más de $1,3 billones.

El sector de telecomunicaciones en la década de los noventa ingresó en un proceso de apertura a la competencia y a la globalización; sin embargo, las empresas del sector fueron consideradas inviables en el corto plazo debido a los márgenes operacionales negativos, el elevado pasivo pensional, su estructura administrativa y operativa empresarial sobredimensionada y la pérdida de mercado constante en esos años.

La intervención realizada contempló la liquidación de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Telecom) y la constitución de Colombia Telecomunicaciones, lo que logró reducir los costos por empleado de $103 millones en el 2002 a $41 millones luego de la reforma.

Así mismo, se liquidaron el Instituto Nacional de Radio y Televisión (Inravisión) y Audiovisuales, y se conformó la RTVC, lo que hizo que aumentaran los ingresos de $72.292 millones en 2004 a $104.285 millones en 2008. Inravisión pasó de una pérdida de $37 mil millones en 2002 mientras que la RTVC presentó utilidades cercanas a $20 mil millones en 2009. Además, se ordenó la liquidación de Adpostal y la conformación de la Red Postal de Colombia 4-72, lo que hizo reducir los egresos: de $195.452 millones en 2005 se pasó a $110.331 millones en 2008[13]. Adpostal entre enero y agosto de 2006 dio pérdidas por $4 mil millones; 4-72 entre enero y marzo de 2010 dio utilidades por $20 mil millones.

13- Todas las cifras se encuentran en pesos constantes de 2008.

Finalmente, el caso del Instituto de Seguros Sociales (ISS) es otro de los casos exitosos de la reforma. En el 2002 existía un alto pasivo pensional, la información sobre los afiliados no era confiable y la gestión del riesgo era deficiente en las diferentes unidades de negocio, lo cual generaba déficit fiscal y mala calidad en la prestación de los servicios. Se realizó una primera intervención separando los negocios de aseguramiento y prestación de servicios de salud (escisión del ISS en 7 Empresas Sociales del Estado) y se puso en marcha el Plan de Retiro Voluntario. Como resultado de estas intervenciones, los ingresos operacionales de la EPS del ISS mostraron una tendencia creciente al pasar de $1.344.753 millones en 2004 a $1.654.733 millones en 2007, se logró una disminución del 83,5% de los contratos y planta de personal, se mejoraron los tiempos de atención en salud, distribución y adquisición de medicamentos y se logró un ahorro de $41.696 millones por efectos de la puesta en marcha del Plan de Retiro Voluntario.

A pesar del aumento en los ingresos operacionales, la EPS-ISS continuaba con un importante déficit presupuestal y las siete ESE presentaron resultados administrativos poco satisfactorios. Así mismo, la Superintendencia de Salud revocó la licencia de funcionamiento de la EPS-ISS y el Gobierno realizó una segunda intervención. En esta intervención se ordenó la liquidación de las siete ESE, se creó Colpensiones con el fin de administrar el Régimen de Prima Media, se puso en marcha un nuevo Plan de Retiro Voluntario y se realizó el traslado de los afiliados a la Nueva EPS y a la Previsora Vida S.A. (hoy Positiva S.A.). Como resultado se presentó un incremento del 14,4% en el número de trabajadores afiliados entre 2007 y 2008, un incremento de 16,6% en el recaudo promedio mensual entre 2007 y 2008 y una utilidad neta de $80.000 millones en 2008.

Por otra parte, se destacan las siguientes acciones:

- La liquidación de Cajanal-EICE.
- La transformación el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología Francisco José de Caldas (Colciencias) en el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, con lo cual se fortalece la política de ciencia, tecnología e innovación gracias a la independencia y mayores recursos obtenidos a partir de su nueva naturaleza jurídica.
- En el último año, se estableció la estructura administrativa y planta de personal de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).
- El proceso de reestructuración en una tercera fase del Ministerio de Educación, al recibir la función de fomento de la Educación Superior y el 2% del presupuesto de las universidades públicas.
- La expedición de la Ley 1324 del 13 de julio de 2009, que cambia la naturaleza jurídica del Icfes en una Empresa Estatal de Carácter Social del Sector Educación.
- La creación y puesta en funcionamiento de la Sociedad de Activos Especiales SAS-SAE, para la administración de los bienes que está a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), función que se eliminará definitivamente de esta última una vez sea expedida la ley que se radicará en el Congreso en la legislatura del 2010.

- Se transformó el Ministerio de Comunicaciones en el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se estableció la estructura administrativa y planta de personal de la Agencia Nacional del Espectro (ANE) y se modificó la planta de personal de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), todo lo anterior en el marco de la adecuación de estas entidades a lo dispuesto en la Ley 1341 de 2009.

- Se decretó la liquidación de Etesa y se proyecta realizar el traslado de funciones a la DIAN, la Superintendencia de Salud y el Ministerio de la Protección Social.

Durante el último año, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) ha sido protagonista de las principales noticias del país, lamentablemente como consecuencia de una serie de presuntas irregularidades que dan cuenta de seguimientos e interceptaciones ilegales a personalidades de la vida pública y además de posibles vínculos en algunos episodios en los que perdieron la vida importantes personalidades del país, en los últimos 20 años.

Estos hechos han originado una serie de informes en los últimos cinco años, elaborados por expertos y académicos del país, que han diagnosticado una serie de problemas endémicos que afectan al departamento y que señalan la necesidad de especializar y focalizar sus funciones hacia labores de inteligencia y contrainteligencia de Estado. Los análisis revelan que la estructura y la multiplicidad de funciones que desempeña el organismo de inteligencia civil del país incidieron en lo ocurrido en el último año.

Por lo anterior, en el marco de la reforma del Estado y con la entrada en vigencia de la Ley 1288 de 2009, de inteligencia y contrainteligencia, que fija por primera vez en la historia del país un marco jurídico para el desarrollo de estas actividades, se abre un nuevo escenario para revisar el quehacer misional de este departamento, como un organismo civil de inteligencia para Colombia. Este nuevo marco normativo fija una serie de herramientas y controles dentro de los cuales la nueva agencia deberá enmarcar sus actividades de inteligencia y contrainteligencia.

En adelante toda operación de inteligencia o contrainteligencia tendrá unas reglas claras a través de unos mecanismos de control que garanticen un ejercicio de esta necesaria actividad, dentro de un marco de respeto integral de los derechos ciudadanos, a la intimidad, al buen nombre, a la protección de los agentes, entre otros.

Se establecen pautas para evitar excesos o extralimitaciones en el ejercicio de las actividades misionales. Para tal fin se establece el Plan Nacional Anual de Inteligencia, con el cual se va a determinar el alcance de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, y se fija una comisión parlamentaria como una medida para el control externo a las actividades de inteligencia, como ocurre hoy en día en la mayoría de las democracias modernas.

De igual forma, este nuevo marco legal obliga a la creación de centros de protección de datos que aseguren la debida salvaguardia de la información recaudada, garantizando el derecho de cada ciudadano a su intimidad, buen nombre y honra, como lo ha dispuesto la Corte Constitucional.

Profesionalización del empleo público

En relación con la profesionalización del empleo público, se concluyó que este frente es un elemento fundamental en la consolidación de un Estado eficiente, transparente y orientado al ciudadano; en este sentido, se presentaron avances en materia de selección basada en mérito, la evaluación del desempeño de los gerentes públicos, el estudio de un nuevo régimen salarial, la implementación de cuadros funcionales y del Sistema Nacional de Competencias, tal como se presentan a continuación.

La política de empleo público está orientada a garantizar el ingreso, la permanencia y el retiro del cargo con base exclusiva en el mérito. Con este objetivo, durante el periodo 2001-2006, se lideró la expedición de la Ley 909 de 2004, que constituye la bitácora del empleo público en el país. En cuanto a la carrera administrativa, en diciembre de 2006 se realizaron concursos públicos para 56.000 empleos, y entre agosto de 2008 y diciembre de 2009 se han expedido por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil 10 listas de elegibles para proveer cargos del nivel profesional en las entidades del orden nacional. En relación con el acceso meritocrático para cargos de libre nombramiento y remoción, a enero de 2010 se han evaluado 5.214 aspirantes para proveer 4.460 cargos.

Igualmente, se estableció la evaluación de los gerentes públicos[14] a través de acuerdos de gestión, cuyo propósito es mejorar la gerencia pública a través de la valoración de sus competencias y los resultados de su gestión. A diciembre de 2009 se reportaron en el orden nacional 1.403 gerentes públicos y se suscribieron 1.287 acuerdos de gestión; en el orden territorial se reportaron 1.397 gerentes y se suscribieron 1.328 acuerdos. Así mismo, el número de entidades cuyos gerentes públicos son evaluados llegó a 1.081 en diciembre de 2009.

En materia de implementación de un nuevo régimen salarial se avanzó en la elaboración de dos proyectos de decreto, para los empleados de la rama ejecutiva en el nivel nacional y para la fijación de límites salariales para empleados públicos de nivel territorial con un esquema de categorización por municipios y departamentos. Para el Ministerio de Relaciones Exteriores, por ejemplo, se definió un nuevo régimen salarial que buscó nivelar sus salarios frente a las demás entidades del Gobierno, actualizarlos en el exterior y reconocer al servicio exterior los factores salariales que hoy tienen los funcionarios del Ministerio en Bogotá.

En relación con la implementación de cuadros funcionales de empleo público, se cuenta con un marco conceptual consolidado y una propuesta metodológica para el diseño e implantación de cuadros funcionales de empleo público, como instrumentos para la organización y estructuración del empleo público en el marco de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Algunas de las entidades que han avanzado en el ajuste de los sistemas de nomenclatura y clasificación de empleos son la DIAN, la Aeronáutica Civil, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa. Buscando la profesionalización del servicio exterior, fue expedido el Decreto 1663 de 2010, mediante el cual se estableció una nueva reglamentación para la acreditación de la experiencia profesional y el manejo de idiomas de las personas que se vinculen en provisionalidad en cargos diplomáticos. Con esta norma, se impulsa la

14- Cargos que conllevan ejercicio de responsabilidad directiva en la administración pública de la rama ejecutiva.

profesionalización del cuerpo diplomático colombiano y se garantizan condiciones más equitativas en la vinculación de los funcionarios provisionales.

Finalmente, entre 2002 y 2010, el Gobierno nacional avanzó en la construcción y puesta en marcha de dos metodologías para procesos asociados a gestión por competencias. La metodología para identificación, estandarización y normalización de competencias laborales en la administración pública y la metodología para gestión de mesas de concertación de competencias, con las cuales se busca consolidar una relación más estrecha entre el sector público, la academia y el sector privado.

Gestión por resultados

En materia de gestión por resultados, se destaca el fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), a través del cual el Gobierno central lleva a cabo el seguimiento y la evaluación de los resultados e impacto de sus principales políticas, programas y proyectos, sustentado en los Documentos Conpes 3294 de 2004 y 3515 de 2008. Este sistema busca optimizar la asignación de los recursos públicos para hacerla más eficiente y transparente, mejorar la eficacia de las políticas, programas e instituciones del Estado, generar una cultura de gestión orientada a resultados y establecer un marco adecuado de rendición de cuentas que active el control social de la ciudadanía.

En materia de seguimiento, Sinergia produce información sobre los avances de las metas sectoriales en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, permitiendo que los sectores, entidades y departamentos administrativos mejoren su gestión y generen información útil para la toma de decisiones, distribuyan sus recursos de manera que su gestión se oriente al cumplimiento del PND, retroalimenten los procesos de planeación a partir del análisis y la medición de resultados, y rindan cuentas a la ciudadanía. Dentro de los principales logros se encuentra la implementación e institucionalización del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (www.sigob.gov.co), mediante el cual se realiza seguimiento sistemático a los principales compromisos del Plan Nacional de Desarrollo y se proporciona información en línea sobre la gestión del Gobierno para la ciudadanía y los organismos de control.

Desde el año 2002, se ha venido consolidando el proceso de evaluación de políticas públicas, el cual busca producir evidencia e información que permita fortalecer el diseño y ejecución de políticas y programas considerados centrales para los objetivos de desarrollo del país, con el fin de mejorar la relevancia, eficiencia, efectividad e impacto de los mismos. Entre 2002 y diciembre de 2009, se han finalizado un total de 32 evaluaciones, las cuales han producido evidencia e información útil para fortalecer el ciclo de la política pública y retroalimentar el diseño y formulación de los programas y políticas.

Así mismo en 2009 se lanzó la Red de Monitoreo y Evaluación de Política Pública en Colombia, mediante la cual se busca fortalecer la gestión pública territorial generando espacios físicos y virtuales de cooperación horizontal donde se compartan experiencias exitosas en monitoreo y evaluación en Colombia. Esta iniciativa es liderada por entidades del nivel nacional, entidades territoriales e instituciones académicas. La red realizó su primera reunión en mayo de 2010 en la que

se presentaron diez experiencias en evaluación en temas de desplazamiento, emprendimiento y generación de ingresos, educación y seguridad y convivencia ciudadana. Actualmente la red cuenta con un espacio virtual al cual se han integrado diferentes personas y entidades interesadas en aportar y mejorar a la gestión del conocimiento de monitoreo y evaluación en el país.

Finalmente, en materia de rendición de cuentas, en el 2003 se elaboró una metodología única para la rendición de cuentas a nivel nacional, "Metodología de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía", con la participación del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción y el Departamento Administrativo de la Función Pública. En este mismo sentido, en el 2010 se aprobó el Documento Conpes 3654, "Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos", documento que presenta lineamientos de política para consolidar la rendición de cuentas como un proceso permanente, una relación de doble vía entre la rama ejecutiva y los ciudadanos y una cultura entre los servidores públicos.

Esta política reconoce los avances de Colombia en diferentes tipos de rendición de cuentas y, en particular, en la de tipo social, y recoge las prácticas y mecanismos existentes en la actualidad. Así mismo, identifica los problemas asociados a la rendición de cuentas social y los objetivos que pretenden abordar esos problemas. Los problemas y los objetivos se estructuran a lo largo de tres ejes temáticos: la información que proporciona el Gobierno a los ciudadanos, los espacios de diálogo entre ellos, en los que se deben dar las explicaciones y justificaciones de los actos, y finalmente los incentivos tanto para los servidores públicos y las entidades de la rama ejecutiva para que cumplan con su obligación de rendir cuentas, como para los ciudadanos, que tienen el derecho de exigir cuentas pero no siempre lo ejercen.

La implementación de esta política contempla la elaboración de una metodología para que todas las entidades de la rama ejecutiva rindan cuentas de forma permanente siguiendo los mismos estándares; la unificación y difusión de los criterios para entregar información a los ciudadanos, incluyendo unos parámetros de lenguaje ciudadano; la capacitación de servidores públicos y de ciudadanos que se interesan en el control social (como veedores); la creación de espacios de encuentro entre la administración pública y los ciudadanos, como incentivos a la participación; la creación de reconocimientos a los servidores y entidades públicas que rindan cuentas de manera destacada, y diferentes actividades para mejorar la información que se pone a disposición de los ciudadanos, con el uso de TIC y de medios de comunicación diversificados.

6.Un Mejor Estado al Servicio de los Ciudadanos

6.1. Los Requisitos del Estado Comunitario

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO									
Número de cupos penitenciarios y carcelarios construidos por obra nueva					2.600,0			1.298,0	9.538,0
Personas con dispositivos electrónicos en funcionamiento como medida de sustitutiva de Prisión								262,0	339,0
Personas monitoreadas mediante el Sistema de Vigilancia Electrónica								3.868,0	2.227,0
Porcentaje de avance de Obra Fisica en la Construcción de Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional						5,7	46,2	87,6	96,2
Tasa Anual de Hacinamiento Carcelario	15,9	29,0	36,8	34,1	14,5	21,4	27,8	38,1	33,3

N.D. No disponible.
Fuente: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno / Ministerio del Interior y de Justicia.
Fecha del reporte: 2 de julio de 2010

6.2. Los Retos del Estado Comunitario

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
CENTRAL DE INVERSIONES									
Ingresos y ahorros por gestión productiva de activos inmobiliarios ($ millones)	13.640,0*	35.000,0	67.000,0	82.140,0	317.405,0	319.022,0	277.510,0	192.734,0	62.051,0
Recursos de Cartera recuperados y venta de inmuebles, CISA ($ millones)	412.353,0	628.637,0	624.724,0	633.404,0	619.209,0	787.251,0	61.748,0	76.980,0	23.932,0
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA									
Investigaciones realizadas por el Dane incorporadas a la Infraestructura Colombiana de Datos -ICD-					0	5	8	13	4

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA									
Entidades del orden nacional que gestionan procesos de talento humano en Sistema de Gestión de Empleo Público - SIGEP (Acumulado)					0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Entidades del orden nacional y territorial con implementación del Modelo Estándar de Control Interno. (Nuevo)					N.D.	N.D.	375,0	1.321,0	N.D
Entidades del orden nacional y territorial con información actualizada en el Sistema Único de Información de Personal - SUIP (Acumulado)					244,0	339,0	357,0	362,0	364,0
Personas formadas como multiplicadores en control social.					N.D.	210,0	132,0	153,0	145,0
Porcentaje de entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional con sistemas de gestión de la calidad implementados (NTCGP 1000:2004)					N.D.	18,7	76,4	91,9	N.D
Trámites racionalizados en sectores estratégicos de la administración pública nacional (Acumulado)			150,0	243,0	256,0	400,0	519,0	612,0	N.D
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN									
Evaluaciones estratégicas finalizadas					5	7	14	8	0,0
Porcentaje de entidades del sector certificadas en sistema de gestión de calidad (NTCGP 1000:2004)					N.D	25,0	50,0	75,0	100,0
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PUBLICA									
Productos de investigación de la ESAP sobre temas de administración pública, difundidas y publicadas en espacios editoriales especializados, indexados y reconocidos en el ámbito nacional y/o internacional					N.D.	3,0	4,0	4,0	N.D
Servidores públicos capacitados por la ESAP a través de talleres, cursos y diplomados con intensidad superior a 40 horas en temas de gestión pública					2.160,0	7.577,0	7.293,0	8.999,0	1.113

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Servidores públicos y ciudadanos que participan en eventos de difusión, capacitación, modernización y complementación dentro de los servicios y programas adelantados por la ESAP					102.406,0	159.859,0	229.762,0	556.228,0	119.070,0
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES									
Cadenas de trámites automatizadas					1,0	1,0	2,0	5,0	0,0
Entidades del orden nacional vinculadas a la Intranet Gubernamental					57,0	20,0	10,0	11,0	0,0
Entidades territoriales vinculadas al proyecto Gobierno en Línea Territorial				454,0	267,0	421,0	38,0	40,0	2,0
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA									
Acuerdos de autorregulación suscritos en el sector privado y sector soilidario					1,0	N.D.	1,0	1,0	1,0
Foros de socialización de resultados y entrega de obra y/o proyectos terminados					N.D.	N.D.	53,0	100,0	60,0
Índice Promedio Nacional de Transparencia (Rama Ejecutiva)					N.D.	N.D.	84,8	N.D.	N.D.
Informes publicados sobre el seguimiento a la implementación de los mecanismos de la Convencion Interamericana de Lucha contra la Corrupción					2,0	3,0	1,0	2,0	1,0
Instituciones educativas con Currículo de Legalidad implementado					N.D.	195,0	31,0	180,0	N.D
Pactos de Transparencia suscritos con nuevos alcaldes, gobernadores y directores de Corporaciones Autónomas	14,0	8,0	212,0	0,0	0	43,0	116,0	58,0	5,0
Procesos contractuales de alto impacto con la herramienta de contratación visible aplicada					N.D.	7,0	4,0	4,0	1,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
MINISTERIO DE TRANSPORTE									
Porcentaje de entidades del sector certificadas en sistema de gestión de calidad (NTCGP 1000:2004)					N.D.	N.D.	20,0	20,0	N.D
MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA									
Porcentaje de entidades del sector certificadas en sistema de gestión de calidad (NTCGP 1000:2004)					N.D.	N.D.	28,5	28,5	57,1
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL									
Porcentaje de entidades del sector certificadas en sistema de gestión de calidad (NTCGP 1000:2004)					N.D.	N.D.	80,0	100,0	100,0
MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL									
Porcentaje de entidades del sector certificadas en sistema de gestión de calidad (NTCGP 1000:2004)					N.D.	N.D.	N.D	22,2	33,3
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO									
Porcentaje de entidades del sector certificadas en sistema de gestión de calidad (NTCGP 1000:2004)					N.D.	N.D.	20,0	80,0	100,0
MINISTERIO DE DEFENSA									
Porcentaje de entidades del sector certificadas en sistema de gestión de calidad (NTCGP 1000:2004)					N.D.	N.D.	47,8	95,0	95,0
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO									
Porcentaje de entidades del sector certificadas en sistema de gestión de calidad (NTCGP 1000:2004)					N.D.	N.D.	21,0	64,0	64,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL									
Porcentaje de entidades del sector certificadas en sistema de gestión de calidad (NTCGP 1000:2004)					N.D.	N.D.	6,0	30,0	38,0
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA									
Porcentaje de entidades del sector certificadas en sistema de gestión de calidad (NTCGP 1000:2004)					0,0	0,0	42,8	85,7	N.D.
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES									
Porcentaje de entidades del sector certificadas en sistema de gestión de calidad (NTCGP 1000:2004)					0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA									
Porcentaje de entidades del sector certificadas en sistema de gestión de calidad (NTCGP 1000:2004)					N.D	N.D	90,0	100,0	N.D

N.D. No disponible.
**Dato agosto-diciembre 2002*
Fuente: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno / Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Departamento Administrativo de la Función Pública, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones, Presidencia de la República, Ministerio de Transporte, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Relaciones Exteriores, Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria.
Fecha del reporte: 2 de julio de 2010

☐ *Indicador no monitoreado por el Sistema de Seguimiento a Metas de Goobierno*

SIGUE

CAPÍTULO 7

Dimensiones especiales del desarrollo

Con el propósito de generar mayores niveles de inclusión social, promoción del desarrollo e integración de regiones, el Gobierno implementó una serie de estrategias enfocadas al fortalecimiento del capital humano, la productividad y el desarrollo humano.

Es así como a través de estrategias de equidad de género, reconocimiento y apoyo a jóvenes, grupos étnicos, indígenas, afrocolombianos, entre otros, y bajo un enfoque de desarrollo regional, el Gobierno fortaleció los principios constitucionales de forjar una sociedad más equitativa humana y justa y respetuosa de la diversidad étnica y cultural.

Por otro lado el Gobierno consolidó la institucionalidad del sistema nacional de ciencia y tecnología, estimulando la generación de conocimiento y la inversión en el desarrollo de capacidades de innovación, ciencia y tecnología acordes con el desarrollo productivo del país. Así mismo, el Gobierno dio un impulso definitivo al modelo empresarial que promueve la solidaridad entre las empresas y sus asociados. Este modelo se consolidó en el país como alternativa de organización empresarial eficiente y rentable con capacidad para generar crecimiento económico y bienestar social.

Finalmente, el Gobierno diseñó e implementó una política exterior al servicio de las nuevas realidades del país, dando a conocer el proceso de cambio y transformación de la seguridad democrática, la confianza inversionista y la cohesión social como los pilares del nuevo modelo de Estado. Esta política exterior ha sido un importante medio para la inserción del país en los procesos de globalización.

7.1 Equidad de género

El concepto de equidad de género hace referencia a la construcción de relaciones equitativas entre mujeres y hombres, a la igualdad de derechos, al reconocimiento de su dignidad como seres humanos y a la valoración imparcial de sus aportes a la sociedad. Con el objetivo de afianzar un modelo de desarrollo con equidad de género, el Gobierno formuló en el 2003 la política Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo formulada a partir de los lineamientos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” y sobre la cual se dio continuidad en el período 2006-2010.

Así mismo, el documento Visión Colombia II Centenario trazó como uno de sus objetivos, para el 2019, hacer de Colombia una sociedad más igualitaria y solidaria con quienes son víctimas de discriminación, mediante un avance decisivo en términos de equidad y estrategias para cerrar las brechas sociales y regionales.

Con el propósito de desarrollar la política Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo, se definieron las siguientes líneas de acción sobre las cuales se presentan resultados: i) empleo y desarrollo empresarial de las mujeres, ii) prevención de la violencia contra las mujeres, iii) participación política y ciudadana, y iv) fortalecimiento institucional.

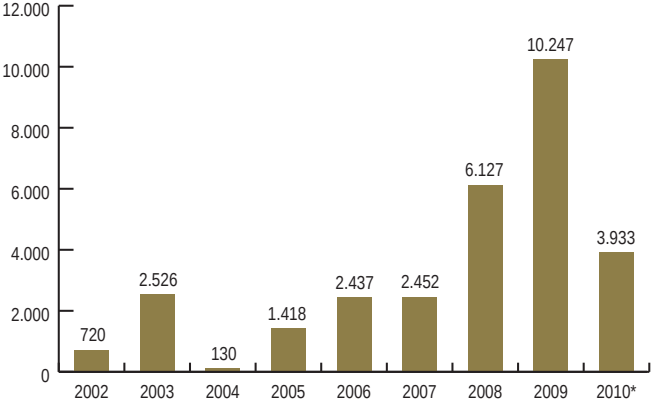
En materia de empleo y desarrollo empresarial, entre 2002 y abril de 2010, con el programa Mujer Cabeza de Familia Microempresaria se beneficiaron 29.990 madres cabeza de familia microempresarias con créditos por un monto de $27.265 millones, en 28 departamentos y la ciudad de Bogotá (gráfico 7.1). Así mismo, se ha logrado la articulación de este programa con la Red JUNTOS en 22 departamentos, permitiendo así la participación de las mujeres vinculadas a JUNTOS en la entrega de créditos. Entre enero de 2007 y marzo de 2010, se han otorgado créditos a 2.673 mujeres que pertenecen a la Red JUNTOS[1].

Entre octubre de 2007 y mayo de 2010, se realizaron 113 jornadas de Banca de Oportunidades, con la participación de más de 50.899 mujeres, entre las que se incluyen las mujeres vinculadas a JUNTOS. En dichas jornadas se lograron entregar 1.557 microcréditos, por valor de $2.270.103.131 por parte de diferentes entidades financieras y ONG.

Gráfico 7.1

Mujeres cabeza de familia beneficiadas con créditos

Entre 2002 y abril de 2010, más de 29 mil mujeres cabeza de familia se beneficiaron con créditos.



**Datos a abril de 2010.*
Fuente: Consejería para la Equidad de la Mujer - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

En el marco del Programa Nacional para el Desarrollo Integral de la Mujer Microempresaria, se suscribieron convenios entre el Gobierno y Confecámaras para la realización de ferias y jornadas de impulso al espíritu empresarial. Es así como entre 2004 y mayo de 2010, 14.667 microempresarias de 29 departamentos y de la ciudad de Bogotá participaron en 158 jornadas de impulso al espíritu empresarial con el apoyo de 32 cámaras de comercio y empresas privadas, vinculadas en el marco de sus proyectos de responsabilidad social empresarial. Así mismo se logró la conformación de 25 redes de mujeres empresarias (integradas por 1.500 afiliadas) en alianza con Colempresarias, que trabajan en los sectores de alimentos, artesanías y manualidades, textiles y confecciones, cuero y marroquinería y servicios, en Antioquia, Bogotá, Bolívar, Santander y Valle del Cauca.

En el tema de formación para el acceso al empleo en zonas rurales y sectores marginales, mediante un convenio suscrito con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las

1- Dato que resulta del cruce de información entre el RUAF y línea de base Info JUNTOS.

Comunicaciones y la Federación Nacional de Cafeteros se realizó en el 2008 la alfabetización digital[2] de 1.200 mujeres, 600 en zonas rurales cafeteras y 600 mujeres microempresarias y emprendedoras en Cartagena, Bogotá, Medellín y Cali. Adicionalmente, entre 2002 y abril de 2010, se han capacitado 60.143 mujeres en actividades productivas y líneas de crédito (gráfico 7.2).

Es así como el acceso a microcréditos, la capacitación, la conformación de redes empresariales de mujeres, las alianzas público-privadas y el compromiso de los gremios y empresas privadas con el desarrollo económico de las mujeres propenden a la igualdad de género.

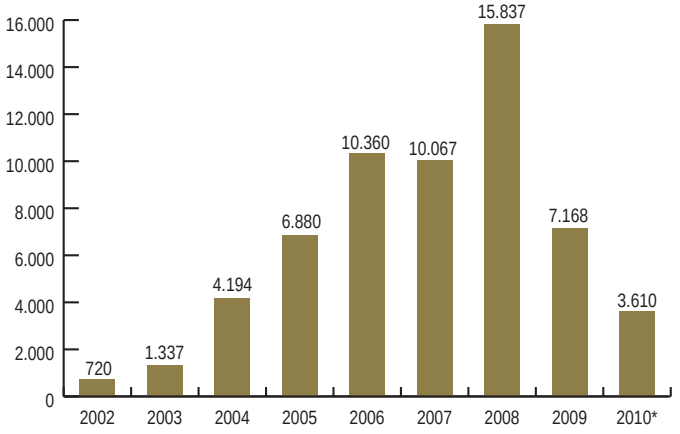
En relación con la estrategia de Prevención de la Violencia Contra la Mujer, se realizaron 600 jornadas pedagógicas con madres cabeza de familia, mujeres víctimas de violencia, emprendedoras, microempresarias, y desplazadas entre las que se difundió la cartilla de prevención de la violencia intrafamiliar "Rutas por la No Violencia" y se estimuló a denunciar los hechos de violencia de los que son víctimas.

2- La alfabetización digital consiste en capacitación sobre conceptos básicos en el manejo de computadores y el uso de Office.

Gráfico 7.2

Mujeres capacitadas en actividades productivas y líneas de crédito

Entre 2002 y abril de 2010, más de 60 mil mujeres cabeza de familia recibieron capacitación en actividades productivas y acceso a créditos.



**Datos a abril de 2010.*
Fuente: Consejería para la Equidad de la Mujer - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

En esta dirección, se sancionó la Ley 1257 de 2008, en la cual se estableció el Plan estratégico para la defensa de los derechos de la mujer ante la justicia; y mediante el Decreto 164 de 2010 se creó el Comité interinstitucional de comunicaciones en materia de violencia basada en género y la Mesa Interinstitucional para erradicar la violencia contra las mujeres (VCM), en la que se articulan los esfuerzos de las entidades del nivel nacional con el fin de lograr la atención integral, diferenciada, accesible y de calidad a las mujeres víctimas de violencia y adicionalmente se formuló la Directriz de Atención Integral a la Población Desplazada con Enfoque Diferencial de Género para su discusión, inclusión y utilización en las distintas mesas y planes de acción del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Así mismo, en el marco de la Mesa Interinstitucional, se creó la Mesa de Justicia para el desarrollo de la reglamentación de la Ley 1257 de 2008 y se modificaron los Decretos 1737 y 1740 de 2010 con el fin de incluir el enfoque diferencial en los programas de protección para víctimas y testigos.

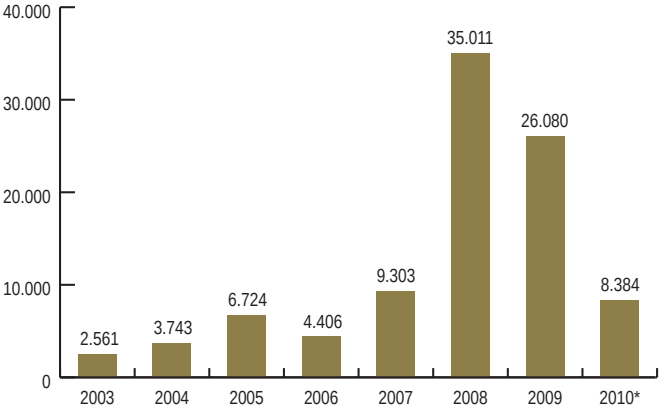
En el tema de participación política y ciudadana, a mayo de 2010 se han conformado 146 nuevos Consejos Comunitarios de Mujeres, integrados por 9.520 participantes, y en alianza con la Federación Nacional de Cafeteros, se han creado 140 Consejos Participativos de Mujeres Cafeteras en 16 departamentos, los cuales integran una Red de Mujeres Cafeteras con más de 6.284 mujeres participantes. Entre 2003 y mayo de 2010, 96.212 mujeres han participado en consejos comunitarios de mujeres y programas de política (gráfico 7.3). Adicionalmente, en octubre de 2005 se suscribió el Pacto por la Inclusión Efectiva de Mujeres a la Política por parte de los partidos y movimientos políticos, que consagró el compromiso de potenciar el papel de las mujeres en la democracia y de concretar estrategias que aseguren, a través de acciones deliberadas, su inclusión efectiva en los espacios de poder formal.

Con estas acciones, el Gobierno ha ratificado su voluntad política para institucionalizar y elevar a política de Estado la equidad de género, a través de diversos mecanismos, políticas y decisiones tales como:

Gráfico 7.3

Mujeres participantes en consejos comunitarios de mujeres y programas de política

Entre 2003 y mayo de 2010, más de 96 mil mujeres participaron en consejos comunitarios de mujeres y programas de política.



**Datos a mayo de 2010.*
Fuente: Consejería para la Equidad de la Mujer - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

- El Acuerdo Nacional por la equidad entre Mujeres y Hombres (2003).
- Pacto por la inclusión efectiva de las mujeres en la política (2005).
- Agenda por la igualdad laboral (2009).
- Sanción presidencial de 22 leyes que favorecen a las mujeres, entre ellas:
  - » Ley de igualdad de oportunidades (Ley 823 de 2003).
  - » Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer (Ley 984 de 2005).
  - » Ley 1009 de 2006, por la cual se crea el Observatorio de Asuntos de Género.
  - » Ley 1232 de 2008, por la cual se modifica la Ley 82 de 1993 y la ley mujer cabeza de familia.
- Adicionalmente, se ampliaron los mecanismos de género a nivel nacional con la creación de la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial, la bancada de mujeres en el Congreso de la República y la Mesa de Género Intergremial.

En materia de fortalecimiento institucional, se destaca la labor del Observatorio de Asuntos de Género (OAG) como un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de normas nacionales e internacionales vigentes relacionadas con la equidad de la mujer y la equidad de género, y las políticas públicas, planes y programas a fin de conocer el impacto diferenciado que tienen sobre hombres y mujeres, con el objeto de hacer recomendaciones que contribuyan a eliminar las discriminaciones y a superar las inequidades de género que aún se presentan en el país.

Entre los años 2003 y 2009 el Observatorio recopiló, procesó y sistematizó información desagregada por sexo, grupo de edad, localización geográfica y nivel de Sisbén para los temas de empleo y desarrollo empresarial, educación y cultura, participación política, violencias contra la mujer, y salud sexual y reproductiva. Así mismo, prestó asistencia técnica a varias gobernaciones del país para el diseño y puesta en marcha de observatorios de género en el nivel regional, con el apoyo de las entidades privadas y la cooperación internacional.

El seguimiento realizado a través del OAG evidenció que el Gobierno privilegió a las mujeres en su política social tal como lo presentan los siguientes logros alcanzados: en educación básica y media, el 49,9% de los matriculados en 2009 fueron niñas; en formación profesional integral durante 2009, el 58% de los matriculados fueron mujeres; en el programa Jóvenes Rurales, el 53% de las personas matriculadas en el 2009 fueron mujeres; en procesos de formación virtual, el 53% de beneficiarios son mujeres; en el programa adultos mayores beneficiados con subsidios monetarios, el 58% son mujeres, y el 90% de los titulares beneficiados con subsidios de Familias en Acción son mujeres.

Finalmente, a través de la Consejería para la Equidad de la Mujer se logró la vicepresidencia de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL 2007-2009; la Vicepresidencia de la Comisión Interamericana de Mujeres (OEA 2006-2008); la creación de la Red Andina de Ministras y Altas Autoridades de Políticas para la Mujer (Remma), y la instalación del Consejo Andino Asesor de Altas Autoridades de la Mujer e igualdad de oportunidades de la región andina-CAN.

7.2 Juventud

La juventud está compuesta por una franja de población con unas necesidades y capacidades particulares, que le confieren un potencial elevado para convertirse en un actor determinante en el desarrollo del país. Así pues, la política de juventud busca que los jóvenes participen activamente de la vida política nacional y sean un grupo clave para la construcción de una sociedad democrática con unos mayores niveles de equidad y armonía.

Este enfoque está en plena armonía con la Visión Colombia 2019 en cuanto fomenta la vinculación de los jóvenes a las estrategias de productividad, crecimiento empresarial y desarrollo sostenible, y forma a los jóvenes y promueve su participación en instancias de participación ciudadana y de control social que aportan a la consolidación de una cultura ciudadana y a la profundización de un modelo democrático con gobiernos locales, eficientes y eficaces en la administración del recurso y bien público.

Para lograr lo anterior, durante los últimos ocho años se ha impulsado la consolidación del Sistema Nacional de Juventud[3], que promueve la promoción de la participación juvenil en procesos de incidencia política y la ampliación de oportunidades económicas y sociales.

En relación con el fortalecimiento del Sistema Nacional de Juventud, se crearon las siguientes instancias de coordinación: la Comisión Intersectorial de Juventud con la participación de 59 entidades, la Mesa Nacional de Coordinadores de Juventud, la Mesa Nacional de Consejeros de Juventud, y la Mesa Interagencial en Juventud. Además de lo anterior, se brindó asesoría permanente a 22 departamentos para la implementación de la política de juventud y el Plan Decenal de Juventud, y se formuló y validó la primera versión de la Política Nacional de Juventud con la participación de 8.000 jóvenes en las mesas de diálogo, 1.600 personas que trabajan con y para los jóvenes, 16 organizaciones juveniles, 60 expertos nacionales e internacionales, 778 entidades o instituciones públicas y privadas.

3- El Sistema Nacional de Juventud fue reconocido por la Ley 735 de 1997 (ley de juventud) como el conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que realizan trabajo con los jóvenes y en pro de ellos.

En el marco del Sistema Nacional de Juventud, se realizó el diseño y puesta en marcha del sistema de información y prospectiva sobre infancia adolescencia y juventud (SIJU) www.siju.gov.co, mediante el cual se hace seguimiento a 125 indicadores sobre la situación de infancia, adolescencia y juventud en el país en materia de supervivencia, promoción de la vida sana, educación para el trabajo, protección, conflicto armado, calidad de vida, entre otros.

Con el fin de promover la participación ciudadana y el control social por parte de la juventud, se realizó control social juvenil al Régimen Subsidiado en Salud en 14 ciudades del país, se ejecutó el proyecto Acción Institucional y Control Social Juvenil a la inversión de recursos públicos en salud en los departamentos de Boyacá y Tolima. Así mismo, con el fin de fortalecer institucionalmente a los gobiernos departamentales y municipales en asuntos de desarrollo juvenil, se vincularon 202 jóvenes a procesos de incidencia política, orientados hacia la inclusión del tema juvenil en la agenda pública territorial; se logró la participación de 68.984 jóvenes en procesos de elección de consejos municipales de juventud, y se conformaron 345 consejos municipales de juventud con la participación de aproximadamente 3.500 jóvenes.

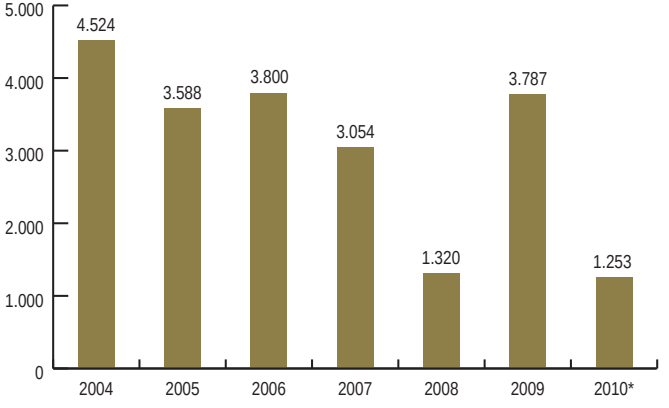
Adicionalmente, se destaca la inclusión de las acciones en política pública a favor de los jóvenes como el Pacto Nacional por la Juventud, la Estrategia nacional para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados ilegales, el Plan Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas, y la Política Distrital para el Turismo Juvenil.

Finalmente, en cuanto a la ampliación de oportunidades económicas y sociales, entre 2004 y abril de 2010, se vincularon 21.326 jóvenes a procesos de productividad juvenil y/o consultorios regionales de juventud (gráfico 7.4), de los cuales 3.727 jóvenes son universitarios.

Gráfico 7.4

Jóvenes participando en encuentros de productividad juvenil

Entre 2004 y abril de 2010, más de 21.300 jóvenes participaron en encuentros de productividad juvenil y consultorios regionales de emprendimiento.



Fecha de corte: abril de 2010.
Fuente: Programa Colombia Joven - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales

El Gobierno nacional ha establecido que para lograr una efectiva cohesión social, los pueblos indígenas, la población negra o afrocolombiana, y los pueblos Rom o gitanos son grupos poblacionales fundamentales que consolidan el concepto de nación en un marco de pluralidad. Por lo anterior, el Gobierno estipuló que el reconocimiento y la diversidad étnica y la promoción de la interculturalidad son las estrategias para lograr una sociedad más incluyente. A continuación se presentan las principales acciones y resultados obtenidos por el Gobierno para cada uno de los grupos étnicos: poblaciones indígenas, población afrocolombiana, población Rom o gitana y población LGBTI.

En relación con los pueblos indígenas, y en el marco del reconocimiento y protección a la diversidad étnica, el Gobierno nacional en el segundo semestre de 2008 realizó un gran esfuerzo para recuperar el diálogo político en el marco de los escenarios de concertación: mesa nacional de derechos humanos para los pueblos indígenas, mesa permanente de concertación indígena, y la mesa regional amazónica, a fin de restablecer las relaciones con los grupos indígenas.

Adicionalmente, el Gobierno nacional impulsó el plan integral de apoyo a comunidades indígenas en alto grado de vulnerabilidad y riesgo de desaparición. Es preciso anotar que Colombia cuenta con 1.392.623 indígenas, población que corresponde al 3,4% de la población nacional; este grupo étnico fue adjudicatario por el Gobierno de 34 millones de hectáreas que representan el 30% del territorio del país. El Estado colombiano adquirió en 1991 el compromiso de comprar 15.663 hectáreas para la reparación del pueblo Nasa perjudicado por la masacre de la Hacienda. Entre 1991 y 2001, se adquirieron 8.598 hectáreas, y quedó pendiente la adquisición de 7.065 hectáreas.

Entre el año 2002 y 2010 este Gobierno adquirió 4.532 hectáreas, quedando pendiente 2.533 hectáreas para cumplir plenamente el compromiso pactado en el 2001 con esta población. La inversión 2002-2010 para la adquisición de tierras del Nilo asciende a 41.120 millones de pesos constantes 2009 (gráfico 7.5).

Otro compromiso adquirido por el Gobierno con esta población en el marco del derecho a la tierra es el adquirido en el año 2005 con los indígenas de Cauca, para adquirir 8.000 hectáreas de las cuales compró y entregó 3.400 hectáreas, y quedó pendiente la adquisición de 4.600 hectáreas. Para cumplir por completo con la obligación, el MIJ acordó con los Ministerios de Agricultura y Hacienda la compra de 700 hectáreas más en 2010 financiada con 4.000 millones de pesos del presupuesto del Incoder y el resto de terrenos con una partida de 15.000 millones de pesos serán ejecutados por la misma entidad en 2011.

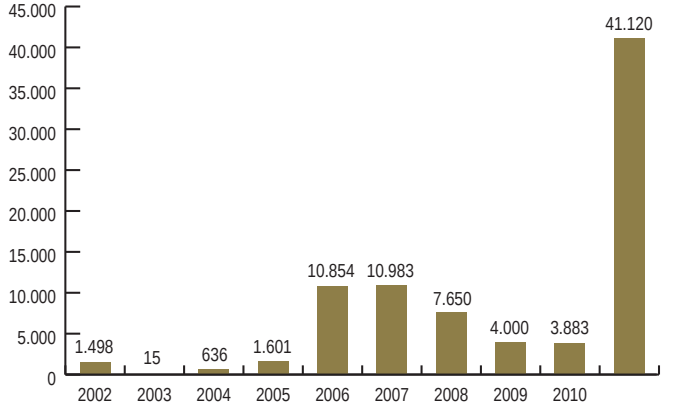
El Gobierno en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia a junio de 2010 instaló 14 planes de salvaguarda en pueblos indígenas que garantizan la consulta previa y la participación efectiva de las autoridades legítimas de estos pueblos en diferentes frentes de trabajo y a julio de 2010 se instalarán 10 planes más.

Gráfico 7.5

Inversión en las tierras del Nilo

(millones)

La inversión 2002-2010 en las tierras del Nilo asciende a 41.120 millones de pesos.



Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia.

Se instalaron planes de salvaguarda para los pueblos Wiwa, Kankuamo, Arhuaco, Kogui, Wayúu, Embera-Katío, Embera-Dobidá, Embera-Chamí, Wounaan, Awá, Nasa, Pijao, Koreguaje, Kofán, Siona, Betoy, Sikuani, Nukak-Makú, Guayabero, U'wa, Chimila, Yukpa, Kuna, Eperara-Siapidaara, Guambiano, Zenú, Yanacona, Kokonuko, Totoroez, Huitoto, Inga, Kamentzá, Kichwa, Kuiva.

En este proceso vale la pena destacar que en cada caso se concertó directamente con los pueblos indígenas, respetando sus particularidades y especificidades, por lo tanto cada plan es distinto en sí mismo, no comparten metodología ni criterios de diseño o planificación.

El Gobierno, respetuoso del derecho de la consulta previa, diseñó un plan de acción general que involucra dos componentes: el primero corresponde al procedimiento de certificación de presencia de grupos étnicos en el área de interés de cada proyecto, para determinar si es procedente adelantar el proceso de consulta previa. Este inicia desde el momento en que la empresa interesada en la realización del proyecto, obra o actividad,

solicita la certificación de presencia o no de comunidades en zona de proyecto y finaliza con la expedición de la certificación solicitada, previa revisión de las bases de datos del Ministerio del Interior y de Justicia o en su defecto de la visita de campo (verificación).

El segundo componente corresponde a la coordinación de los procesos de consulta previa, con lo cual se busca garantizar el ejercicio del derecho a la participación de las comunidades étnicas, en los asuntos susceptibles de afectarlos, a través de un proceso participativo de diálogo intercultural[4]. De 2003 a 2010 tuvieron lugar 326 procesos de consulta previa dentro de los diferentes sectores como hidrocarburos, minas y energía, biodiversidad, infraestructura, entre otros, de los cuales 217 se realizaron entre 2008 y junio de 2010.

Durante el 2009, el Ministerio del Interior coordinó 194 procesos, dentro de los cuales se desarrollaron actividades de consulta en cada una de las etapas (apertura de consulta, talleres de identificación de impactos, protocolización de acuerdos, seguimiento a acuerdos, cierre) en diferentes sectores: hidrocarburos, infraestructura, minas y energía, investigación científica y área protegida. Así mismo, se desarrollaron 79 visitas de verificación de presencia de grupos étnicos en zona de proyectos y actividades de socialización del proceso o reuniones de preconsulta.

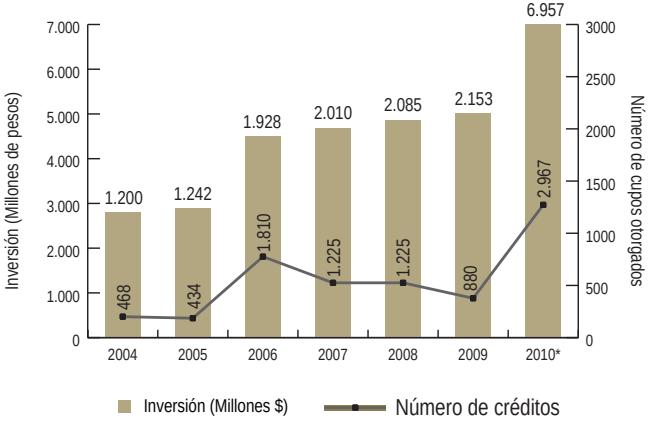
Por su parte, el Gobierno nacional, a través del Icetex y con el apoyo del Ministerio del Interior, durante 1990 creó el fondo para las comunidades indígenas Álvaro Ulcué Chocué. Dicho fondo fue creado por ley de presupuestos para la vigencia fiscal de 1990 y a la fecha ha mantenido el propósito de favorecer a las poblaciones indígenas para facilitar su ingreso y permanencia a la educación superior y proyectar así la inclusión de sus regiones en la producción en todo el territorio nacional (gráfico 7.6).

Gráfico 7.6

Créditos otorgados a indígenas

(Número de créditos e inversión)

Entre 2004 y 2010, han sido otorgados 9.009 créditos nuevos y renovados a indígenas.



*Dato proyectado a diciembre de 2010.
Fuente: Icetex.

4- El procedimiento de consulta previa se aplica toda vez que se registre presencia de grupos étnicos en zona de influencia del proyecto, obra o actividad de los sectores minas y energía, hidrocarburos, infraestructura, investigación y medidas legislativas y administrativas. Este procedimiento inicia en el momento en que la empresa decide y manifiesta llevar a cabo el proyecto teniendo en cuenta la certificación positiva emitida por el Viceministerio del Interior y se finaliza con la firma del acta de cierre del proceso.

La Directiva Presidencial 01 de 2010, expedida en marzo, indica a las entidades nacionales la obligatoriedad del proceso de consulta previa cuyo resultado no es vinculante. La directiva establece con claridad las etapas y metodología para el proceso, lineamientos inexistentes hasta esa fecha.

Finalmente, el Gobierno elaboró un proyecto de ley que será consultado a todos los grupos étnicos constitucionalmente reconocidos del país, con el acompañamiento de Naciones Unidas, a fin de tener una ley unificada en cuanto a la metodología, los procesos, requisitos, etapas de la consulta previa. Con esto se buscó tener claridad sobre la responsabilidad del Estado, la de los empresarios, la de la academia y la de los grupos étnicos en el respeto al derecho fundamental de la consulta previa.

En cuanto a la población negra o afrocolombiana, el Gobierno aprobó 10.600 millones de pesos para la vigencia 2010 del Fondo de Préstamos Condonables de Comunidades Negras, para la financiación de la educación superior a estudiantes afrocolombianos; con ellos se realizó una convocatoria para proveer 2.000 nuevos cupos en el primer semestre del año, e igualmente se realizó una nueva convocatoria para becas de posgrado Fulbright.

Adicionalmente, el ICBF desarrolló y aplicó una política de atención diferencial a grupos étnicos. En 2009, se inició con la identificación de los subsidios nutricionales entregados a la población afrodescendiente; de esta manera se beneficiaron 661.192 niños, adolescentes y familias pertenecientes a grupos étnicos y afrodescendientes. A marzo de 2010, se atendieron otras 626.976 personas de este grupo poblacional. Los departamentos que evidenciaron el aumento de subsidios en esta modalidad fueron Nariño, Sucre, Caldas y Antioquia. Así mismo, se observó para los primeros meses de 2010 que en el departamento de Amazonas se beneficiaron por primera vez con los programas del ICBF a 50 niños, niñas y jóvenes afrodescendientes.

Así mismo, sobresale el trabajo adelantado por el ICBF en la construcción de minutas diferenciales para indígenas y afrodescendientes, según sus propios hábitos alimenticios, además de la transformación y erradicación de prácticas culturales vulneradoras de derechos fundamentales de los integrantes de estas comunidades (un ejemplo claro de esto fue la "ablación"[5] en la comunidad Emberá de Risaralda).

Por su parte, al aprobarse la Ley 70 de 1993, que estableció la creación de un fondo de becas condonables, fue posible un acceso más equitativo y una mayor permanencia de estas comunidades a la educación superior. Este fondo es manejado por el Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) y se concede para educación formal, presencial o a distancia en los niveles de pregrado o de posgrado en Colombia (gráfico 7.7).

5- Amputación del órgano sexual femenino en las recién nacidas.

De igual manera, el Gobierno adelantó acciones de aprendizaje a través del SENA, teniendo en cuenta la identidad cultural, la vocación e idiosincrasia de la población afrodescendiente. De esta manera, desde hace ocho años se han otorgado 286.583 cupos de formación en capacitación laboral, implementando en las regionales de mayor congregación de este tipo de población la metodología Tropenbos[6] (gráfico 7.8).

Por otra parte, el Gobierno activó medidas de protección a 76 comunidades negras a través del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, así como a líderes de manera individual.

En cumplimiento de la Ley 70 de 1993, artículo 57, el Departamento Nacional de Planeación apoyó en el 2006 la formulación del Plan integral de largo plazo para la población negra/afrocolombiana, raizal y palenquera, el cual fue insumo para la

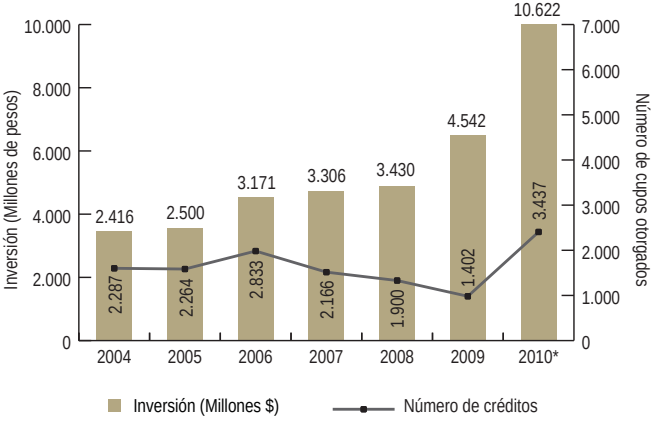
6- Tropenbos Internacional es una ONG holandesa que, en convenio con el SENA, viene adelantando una metodología que busca la conservación del bosque húmedo tropical respetando y reconociendo el conocimiento y las prácticas locales, trabajando por el bienestar y la inclusión de estas comunidades; esta metodología ha buscado fortalecer la capacidad institucional de los centros del SENA en el Pacífico, la Costa Atlántica, la Amazonia y el Casanare para desarrollar programas de formación en contextos interculturales.

Gráfico 7.7

Créditos otorgados a afrocolombianos

(Número de créditos e inversión)

Entre 2004 y 2010, han sido otorgados 16.289 créditos nuevos y renovados a afrocolombianos.



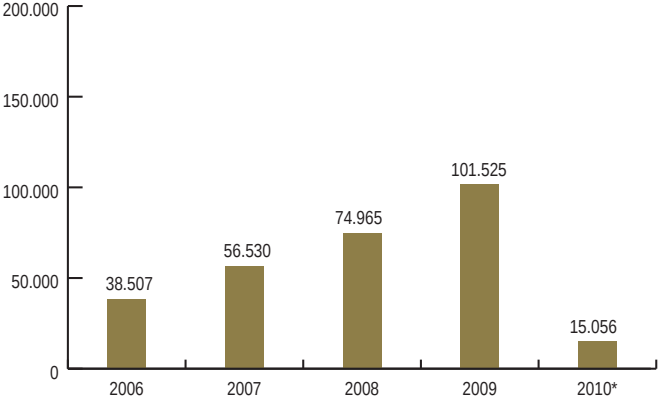
**Dato proyectado a diciembre de 2010*
Fuente: Icetex.

Gráfico 7.8

Programa Formación a Negritudes del Sena

(Cupos de formación)

Mediante el Programa Formación a Negritudes del Sena se han otorgado 286 mil cupos de formación en las modalidades de técnica y/o tecnológica, complementaria, presencial y virtual, desde el 2006.



**Datos a 30 de mayo 2010.*
Fuente: SENA - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

definición de estrategias del PND 2006-2010. Así mismo en este período se coordinó la formulación y seguimiento de las políticas para Buenaventura, el departamento del Chocó y la región del Pacífico.

En el marco del Decreto 4181 de 2007, que crea la Comisión Intersectorial para el Avance de la población afrocolombiana, palenquera y raizal, el Gobierno nacional presentó recomendaciones para superar las barreras que impiden el avance de la población afro, y estas recomendaciones hacen parte del documento de política aprobado el pasado 10 de mayo de 2010, "Política para promover la igualdad de oportunidades de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal". Esta política tiene como propósito implementar soluciones para generar oportunidades de acceso al desarrollo humano sostenible y reducir la brecha en la condiciones de vida de la población afrocolombiana respecto al resto de la población del país.

El Gobierno también trazó políticas dirigidas a otras poblaciones vulnerables. Para la población gitana (grupo humano compuesto por cerca de 5.000 personas), desde 2009 el MIJ ha coordinado un trabajo interinstitucional para concertar y diseñar una política pública en materia de salud, vivienda, fortalecimiento institucional, proyectos productivos y templabilidad. Los acuerdos quedarán incluidos en un decreto, próximo a expedirse, que contiene la política pública para esta población que incluye la creación de la mesa de diálogo para el pueblo rom.

En el último año las organizaciones más representativas de la población LGBTI y el Gobierno lograron un acercamiento que condujo a la identificación y consenso de tres puntos claves en el diseño de una política pública sobre este grupo humano: derechos sucesorales, derechos para prestación del servicio de salud y pensión. Este hecho fue destacado por organismos internacionales y Gobiernos de otros países como un gran avance en el reconocimiento a la diversidad. Está próxima la instalación de la mesa de diálogo Gobierno-población LGBTI con la realización de un evento en julio de 2010 con participación nacional e internacional.

7.4 Dimensión Regional

La incorporación de la dimensión regional como estrategia, busca articular políticas, programas y recursos en los diferentes niveles de Gobierno a partir del reconocimiento de las particularidades y capacidades diferenciales de desarrollo de los territorios, procurando que las acciones gubernamentales potencien el desarrollo socioeconómico regional y, en consecuencia contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, es importante resaltar las acciones en materia de la caracterización de las diferentes regiones para orientar el desarrollo regional, la identificación de competencias, la reglamentación del Sistema General de Participaciones (SGP), el control y seguimiento a los recursos de regalías, el saneamiento fiscal territorial, el mejoramiento de la gestión pública territorial, el fortalecimiento de las capacidades territoriales para el desarrollo y el desarrollo fronterizo.

En relación con la caracterización regional, se construyó un ejercicio bajo el enfoque de desarrollo endógeno, a través del cual se identificaron los factores clave del territorio que permiten aprovechar los potenciales de las diferentes regiones del país, ofreciendo de esta manera una respuesta a las particularidades regionales, mediante el fortalecimiento de la autonomía en la gestión del desarrollo. Actualmente, se están desarrollando ejercicios de

caracterización territorial desde el punto de vista de las dinámicas fiscales y las capacidades de gestión.

En materia de competencias territoriales, con base en la política de cada sector y en el marco del proceso de descentralización, se redefinieron o precisaron competencias territoriales en materia de salud, cultura, transporte, atención de primera infancia, agua potable y saneamiento básico. Así mismo, en los sectores de salud y agua potable se establecieron y/o redefinieron las condiciones de certificación de municipios, con el fin de tener en cuenta las capacidades de cada entidad territorial respecto a la prestación de servicios de competencia local.

Así mismo, en el marco de las competencias sectoriales de cada nivel de gobierno y para avanzar en la articulación de acciones en materia de atención a las víctimas de desplazamiento forzado por violencia, se expidió la Ley 1190 de 2008, la cual establece acciones por parte de los diferentes niveles de Gobierno para garantizar la disminución y la superación de los efectos del desplazamiento forzado. En reglamentación de dicha ley, se expidió el Decreto 1997 de 2009 donde se establecen acciones que deben ser coordinadas y dirigidas a garantizar el compromiso de las entidades territoriales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada por la violencia.

Con la Ley 1176 de 2007 se estableció la posibilidad para que los ministerios avancen en la definición de competencias y responsabilidades diferenciadas, de acuerdo con las políticas y las particularidades de cada servicio, estándares técnicos y administrativos para que cada entidad territorial pueda asumir eficientemente las competencias que le asigne la ley, de manera diferenciada y según sus capacidades.

Por otra parte, en materia de descentralización fiscal se realizó la reforma constitucional y legal al Sistema General de Participaciones mediante el Acto Legislativo 04 de 2007, reglamentado por la Ley 1176 de 2007, con esta reforma liderada por el Gobierno Nacional se logró:

- Desvincular las trasferencias territoriales de la dinámica de crecimiento de los ingresos corrientes de la nación, para evitar los efectos negativos de dicha relación y ligarlas a la inflación más unos puntos adicionales (cuadro 7.1).

- Asegurar a los municipios y departamentos recursos crecientes por concepto del Sistema General de Participaciones desde una perspectiva de estabilidad macroeconómica del país. Frente al régimen vigente hasta esa fecha, la reforma aumentó la cantidad de recursos disponibles para las regiones.

- Generar recursos adicionales para avanzar en la financiación de la calidad educativa, la cual se considera fundamental como factor de desarrollo local.

- Brindar una opción de recursos adicionales para que los municipios contribuyan a la financiación de programas integrales de atención a la primera infancia, especialmente en coyunturas de alto crecimiento económico.

- Garantizar, gracias a estos recursos crecientes y a las fórmulas de distribución, el logro de las metas de universalización de coberturas en salud y educación y avances en las meta de cobertura de agua potable y saneamiento básico.

- Permitir para el sector de agua potable y saneamiento mayor eficiencia al crear una bolsa de recursos específica para estos servicios, la cual genera la ventaja de que son distribuidos con criterios propios del sector y, de manera consecuente, con la política sectorial de los Planes Departamentales de Agua. Para esto, se incluyó a los departamentos como beneficiarios de esta participación, con el fin de apoyar sus labores de coordinación y articulación de dichos planes.

- Avanzar en los criterios redistributivos, al priorizar fondos para municipios menores de 25.000 habitantes, que por lo general son los de mayor nivel de pobreza relativa y los de menores opciones de generación de recursos propios.

Cuadro 7.1

Esquema de crecimiento del Sistema General de Participaciones

Año	Crecimiento con Acto Legislativo 01 de 2001	Crecimiento con Acto Legislativo 04 de 2007	
2007	Inflación + 2.5%		
2008	Inflación + 2.5%	Inflación + 4.0% + 1.3% para educación *	Recursos adicionales cuando la economía crezca por encima del 4%
2009	En adelante según el crecimiento promedio de la variación porcentual de los ICN	Inflación + 4.0% + 1.3% para educación *	
2010		Inflación + 3.5% + 1.6% para educación *	
2011		Inflación + 3.0% + 1.8% para educación *	
2012			
2013			
2014			
2015			
2016			
2017		En adelante según el crecimiento promedio de la variación porcentual de los ICN	

** Estos recursos no se toman como base para el cálculo del año siguiente.*
Fuente: DNP - Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

Con las decisiones tomadas frente a la fórmula de crecimiento del SGP se prolongó el blindaje de las participaciones contra crisis económicas como la vivida el año pasado; los efectos de estas crisis deben ser asumidos por el Gobierno nacional y no debe afectar los recursos de transferencias a las entidades territoriales. Gracias a esto, los recursos distribuidos por el SGP pasaron de $17,7 billones en 2007 a $23 billones en 2010, para alcanzar un crecimiento del 15,2% en términos reales. Cabe señalar que con la fórmula de crecimiento establecida en la Reforma Constitucional de 2001 y ratificada y mejorada en 2007, los recursos de transferencias a las entidades territoriales pasarán de $15,1 billones en 2001 a $26,6 billones en 2016 (gráfico 7.9).

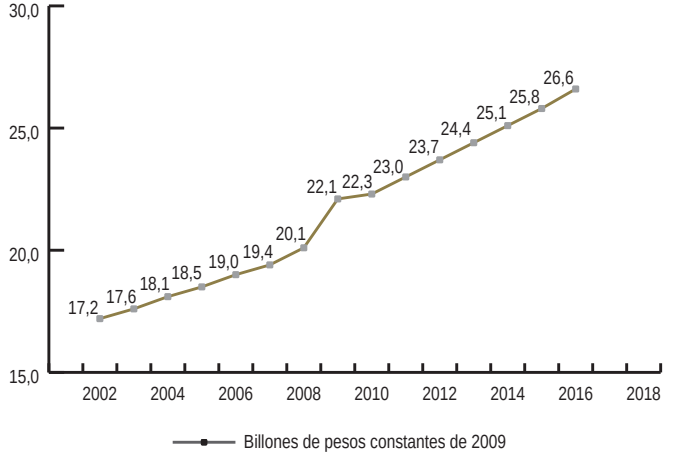
Adicionalmente, los demás ajustes realizados contribuyen a la gestión territorial al hacer consistente el objeto de los recursos con los criterios de distribución de cada componente, incrementar los criterios de equidad en la distribución y clarificar la orientación de los recursos.

Cabe señalar que estos recursos han permitido alcanzar logros sociales históricos, como por ejemplo garantizar la cobertura universal en educación básica. A manera de ilustración, mientras que en los 8 años entre 1993 y 2001 se aumentó en 700.000 el número de niños matriculados en educación básica, en el periodo de vigencia de la reforma (2001-2009) se incorporaron 1,8 millones de niños adicionales. Así mismo, la expansión del SGP ha permitido financiar, a partir de este año, la universalización del aseguramiento en salud y la ampliación de las coberturas de agua potable y alcantarillado, entre otros.

Gráfico 7.9

Crecimiento de los recursos del SGP

Entre 2007 y 2010, los recursos del SGP tuvieron un crecimiento global del 15,2%.



Fuente: DNP - Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

Finalmente, por efecto de la reforma y con el fin de asegurar el buen uso de estos recursos y profundizar la descentralización, el DNP ha desarrollado estrategias integrales de capacitación y acompañamiento a los equipos de gobernaciones y alcaldías para dar a conocer los ajustes realizados al SGP.

En desarrollo del Acto Legislativo 04 de 2007 el DNP lideró el diseño e inició la implementación de la *Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control* al uso de los recursos del SGP, la cual fue definida en el Decreto Ley 28 de 2008. En el marco de esta estrategia, y con base en las competencias asignadas por el Decreto citado y su reglamentario (168 de 2009), desde el 2009 el DNP realiza el monitoreo al uso de los recursos del SGP de propósito general y asignaciones especiales, el cual se lleva a cabo en dos niveles: (1) monitoreo general realizado a todos los municipios del país, con base en información reportada directamente por los municipios en los aplicativos SICEP (Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal) y FUT (Formulario Único Territorial) y en información secundaria; y (2) monitoreo de campo en una muestra de municipios con el fin de realizar la revisión de información que permita identificar una mayor número de riesgos en el uso de dichos recursos. Los resultados de estas acciones son reportados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien, a través de su Dirección de Apoyo Fiscal, tiene a su cargo el desarrollo de las demás actividades de la estrategia.

En relación con los recursos de regalías, entre 2002 -2010 se asignaron recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR) por valor de $2.543.471 millones de pesos constantes de 2009, de los cuales $763.768 millones financiaron proyectos para la prevención y

atención de desastres naturales o situación de calamidad pública en el ámbito nacional (cuadro 7.2). La prioridad en el uso de los recursos del FNR se orientó a financiar proyectos en las áreas estratégicas contenidas en la Ley 141 de 1994[7] y en el Artículo 116 de la Ley 1151 de 2007[8] para la recuperación del canal navegable y atención de inundaciones en el bajo Magdalena, a través de Cormagdalena; y en especial para la región de La Mojana; la recuperación del Macizo Colombiano e iniciativas en materia educativa. Con estas asignaciones se beneficiaron en total a 546 entidades entre departamentos, municipios y entidades del orden nacional.

Adicionalmente, con recursos del Portafolio del FNR para la vigencia 2009, se apoyaron iniciativas de importancia regional estratégica ejecutados por entidades del orden nacional, entre ellas, los planes departamentales de agua ($249.500 millones vigencia 2009 y $60.000 millones vigencia 2010), corredores viales complementarios de competitividad ($300.000 millones vigencia 2009 y $620.695 vigencia 2010), infraestructura vial territorial ($120.000 millones vigencia 2009 y $100.000 millones vigencia 2010) y Fondo de Energía Social (FOES) ($16.811 millones vigencia 2009 y $10.000 millones vigencia 2010). Así mismo, el FNR destinó recursos en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) en virtud de lo establecido en la Ley 1151 de 2007, por valor de $174.631 millones para saneamiento de cartera hospitalaria de 17 departamentos.

Cuadro 7.2

Recursos aprobados FNR 2002 – 2010
(Millones de pesos constantes de 2009)

Sector	2002-2005		2006-2010		2002-2010	
	Aprobado	No. de Proy.	Aprobado	No. de Proy.	Aprobado	No. de Proy.
Agua potable y saneamiento ambiental	49.925	31	663.522	220	713.447	251
Transporte	42.667	44	666.154	215	708.822	259
Energía	83.134	30	221.125	110	304.259	140
Vivienda rural			176.136	183	176.136	183
Educación	59.587	19	112.870	26	172.457	45
Preservación Medio Ambiente	17.641	20	109.986	83	127.627	103
Minas	1.101	1	85.178	21	86.279	22
Salud	39.770	5	43.637	7	83.407	12
Vivienda urbana	32.849	3	29.389	5	62.237	8
Gas			60.560	29	60.560	29
Asistencia humanitaria			45.510	3	45.510	3
Cultura	816	1	173	1	989	2
Agricultura	671	1	220	1	891	2
Total general	328.160	155	2.192.184	903	2.543.471	1059

Fuente: Departamento Nacional de Planeación – Fondo Nacional de Regalías.

7- Modificada por la Ley 756 de 2002

8- Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

En el periodo 2002-2010 con recursos de Escalonamiento de Hidrocarburos que benefician a los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada, Meta y los municipios de Mitú y La Primavera, se financiaron 91 proyectos de inversión presentados y priorizados por estas entidades territoriales en los sectores de agua potable y saneamiento ambiental, transporte, educación, cultura, salud, energía y agricultura, por valor total de $196.346 millones de pesos constantes de 2009. En este mismo periodo, con recursos de Escalonamiento de Carbón que beneficia a los departamentos de Córdoba, Sucre, Magdalena, Bolívar, San Andrés y Atlántico, se asignaron recursos por $534.646 millones de pesos constantes de 2009, a 23 proyectos de inversión en los sectores de agua potable y saneamiento ambiental, educación, transporte, medio ambiente y salud.

Por su parte, a través del FAEP se asignaron $509.016 millones para 221 proyectos de inversión en los sectores de transporte, agua potable y saneamiento ambiental, salud, vivienda de interés social urbana y rural, agricultura, defensa, energía, medio ambiente, educación y cultura. Mediante el Fondo de Córdoba y Sucre se destinaron $5.072 millones de pesos constantes de 2009 al financiamiento de 21 proyectos en los sectores de agua potable y saneamiento ambiental, cultura, educación y transporte.

Es importante anotar que con el fin de realizar seguimiento y control a la correcta utilización de los recursos provenientes de regalías y compensaciones causadas por la explotación de los recursos naturales no renovables, se realiza la suspensión de giros cuando existe evidencia de que las entidades no distribuyen, ni ejecutan los recursos de conformidad con los criterios establecidos en la Ley o cuando no reportan la información requerida para verificar la correcta utilización dichos recursos. Es así como, entre 2002 y 2010, se solicitó la suspensión de giros de regalías y compensaciones a 869 entidades beneficiarias. También se ha establecido que, para realizar el levantamiento de la medida de suspensión de giros, es necesario que la entidad territorial en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 141 de 1994[9], supere la situación de ineficiente o inadecuada administración y ejecución de los recursos de regalías y compensaciones; una vez verificada dicha situación se procede con el levantamiento de la medida. En este sentido, entre 2002 y 2010, se ha resuelto el levantamiento de la medida de suspensión de giros de regalías y compensaciones a 620 entidades beneficiarias.

Uno de los mecanismo de control y vigilancia de recursos de regalías eran los Planes de Desempeño[10], a los que se acogían las entidades territoriales de manera unilateral e irrevocable con el propósito de asegurar la correcta utilización de las regalías y compensar los recursos ejecutados de manera inadecuada durante las vigencias anteriores. Se debía formular un Plan de Desempeño cuando se destinaban recursos de regalías a gastos de funcionamiento o cuando se orientaban a conceptos de gasto no susceptibles de financiarse con estos recursos, de conformidad con la normativa vigente. A través de los planes de desempeño, se buscaba subsanar la incorrecta utilización de los recursos de regalías, priorizando la inversión de los recursos en proyectos que impactaban las condiciones de vida de la población: educación, salud, agua potable, saneamiento básico y reducción

9- Modificado por el artículo 5 de la Ley 756 de 2002.

10- El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio, mediante la sentencia Rad. 11001032600020080007400 (35.726) de 17 de marzo de 2009, resolvió: Declarar la nulidad del numeral 20 del artículo 8º del decreto 4355 de 2005, del artículo 29 y del último inciso del artículo 32 del Decreto 416 de 2007; y negar las demás pretensiones de la demanda.

de la mortalidad infantil. Entre las vigencias 2005 y 2010 se aprobaron 185 planes de desempeño.

Así mismo, para ejercer el adecuado control y vigilancia de los recursos de regalías entre 2002 y 2009, se realizaron actividades de interventoría administrativa y financiera en las que se evaluaron recursos de regalías directas del orden de $6,7 billones entre 2001 a 2006, y de $4.6 billones entre 2007 a 2009. Así también se realizó interventoría a los recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y recursos administrados por éste, que representó entre el 2002 y el 2010, la ejecución de dicha actividad a 1.415 proyectos, por un valor total de $3,7 billones (en pesos constantes de 2009). Estos proyectos fueron financiados con las siguientes fuentes: 1.059 proyectos con recursos del FNR, por un valor de $2,5 billones; 91 con recursos de escalonamiento de hidrocarburos, por un valor de $196 mil millones; 23 con recursos de escalonamiento del carbón, por un valor de $534 mil millones; 221 con recursos del FAEP, por valor de $509 mil millones; y 21 proyectos con recursos de los Fondos Córdoba y Sucre por valor de $ 5 mil millones. Por último, se implementó el mecanismo de auditorías visibles a 215 proyectos en 29 departamentos, para un valor total de $981.566 millones de pesos auditados a través de este mecanismo, y se realizaron 104 talleres de capacitación dirigidos a funcionarios de entidades territoriales sobre el marco legal vigente en materia de regalías y compensaciones- manejo, destinación y distribución- así como la forma de acceder a los recursos de Fondo Nacional de Regalías, capacitaciones a las que asistieron 6.581 personas.

Como resultado del control y la vigilancia de los recursos de regalías se tramitaron 2.764 procedimientos administrativos correctivos por irregularidades en el uso de los recursos tanto de regalías, compensaciones y asignaciones del Fondo Nacional de Regalías, del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP), Escalonamiento y de los Fondos de Córdoba y Sucre. Se expidieron 20 resoluciones de imposición de medida correctiva, y 122 resoluciones de medida correctiva condicionada al cumplimiento de planes de desempeño, y en cuanto al Fondo Nacional de Regalías se expidieron 34 resoluciones que declararon probada una irregularidad en el manejo de tales recursos. El Departamento Nacional de Planeación, reportó 47.523 presuntas irregularidades presupuestales, contractuales, por problemas financieros en proyectos y en la documentación a organismos de Control y a la Fiscalía General de la Nación, evidenciadas por las interventorías administrativas y financieras.

Frente al saneamiento fiscal territorial, entre 2002 y 2009 se consolidó la política de disciplina y responsabilidad fiscal con la expedición de la Ley 819 de 2003 y el cumplimiento de las leyes 617 de 2000, 550 de 1999 y 358 de 1997. Es así como en este periodo las entidades regionales presentaron un superávit

promedio del 1,1% del PIB[11] y completaron nueve años continuos de superávit (gráfico 7.10). Este resultado incluye tanto las administraciones centrales departamentales y municipales como sus entidades descentralizadas, en las que se destacan las Empresas de Servicios Públicos, las Empresas Sociales del Estado y los establecimientos públicos.

No obstante, en algunos años se presentaron variaciones estacionales de los gastos de inversión, dado que los ingresos, corrientes y de capital, registraron una tendencia creciente. En este sentido, los resultados muestran una clara influencia del ciclo político presupuestal: tendencia al superávit en el primer año del período de gobierno (2004 y 2008), ocasionado por atrasos en la ejecución de gastos de inversión, explicados, a su vez, por la armonización presupuestal de los planes de desarrollo de las administraciones saliente y entrante. Entre 2003 y 2007 se observa un menor superávit atribuible al aumento de los gastos de inversión durante el último año de gobierno.

La aplicación de las leyes de responsabilidad fiscal permitió que los gastos de funcionamiento en alcaldías y gobernaciones se estabilizaran. Mientras en 2002 alcaldías y gobernaciones destinaban en promedio 82% de sus ingresos tributarios a cubrir gastos de funcionamiento ese porcentaje bajó a 59% en 2009. En contraste con lo anterior, los gastos de inversión en las entidades territoriales aumentaron de 7,2% del PIB en 2002 a 8,7% del PIB al cierre de 2009[12].

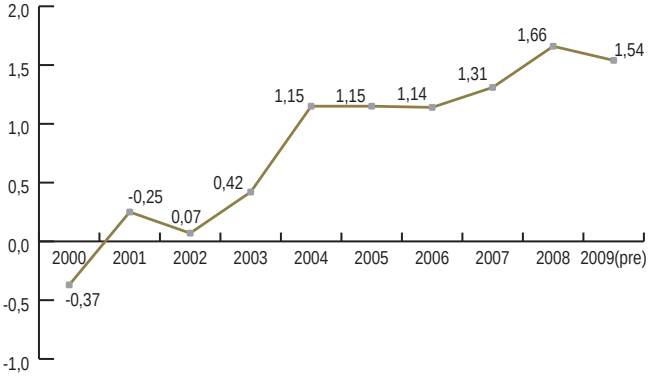
Gracias a la recuperación de los ingresos corrientes, la racionalización de los gastos de funcionamiento y la estabilización macroeconómica aumentaron el ahorro corriente. También se favoreció la disminución del pago de intereses de la deuda pública por la vía de menores tasas de interés y menores ritmos de devaluación del peso. En este sentido el saneamiento fiscal tendió a ser de carácter estructural e integral al combinar el aumento de ingresos corrientes y la estabilización de gastos de funcionamiento. Así, el ahorro corriente sustentó el logro de resultados fiscales positivos que permitieron superar la situación de déficit recurrente evidenciada durante el segundo lustro de los años noventa. El menor déficit propició la disminución del saldo de la deuda pública.

Gráfico 7.10

Balance fiscal de los gobiernos municipales y departamentales*

(Porcentaje del PIB)

Los gobiernos territoriales completaron nueve años continuos de superávit.



** Incluye recursos del balance en el ingreso.*
Fuente: DNP - Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

11- Datos preliminares reportados por las entidades a la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP.

12- Ibíd.

Así, el saldo de la deuda territorial bajó de 2,7% del PIB en 2002 a 1,4%[13] del PIB en 2009.

Como resultado de la aplicación de una política responsable de manejo de deuda pública, disminuyó la exposición de las finanzas territoriales al riesgo cambiario: el saldo de la deuda externa territorial se redujo entre el 2002 y el 2009. La recuperación de la solvencia financiera territorial se manifestó también en la mejor calidad de la cartera territorial: disminuyó la cartera en mora y aumentó la de mínimo riesgo, tanto en los departamentos como en los municipios. El porcentaje de la deuda calificada en "A", aquella que además de servirse en forma cumplida presenta mínimos factores de riesgo, subió en los departamentos de 54% en 2002 a 78% en 2009 y en los municipios de 49% a 72% para el mismo periodo[14].

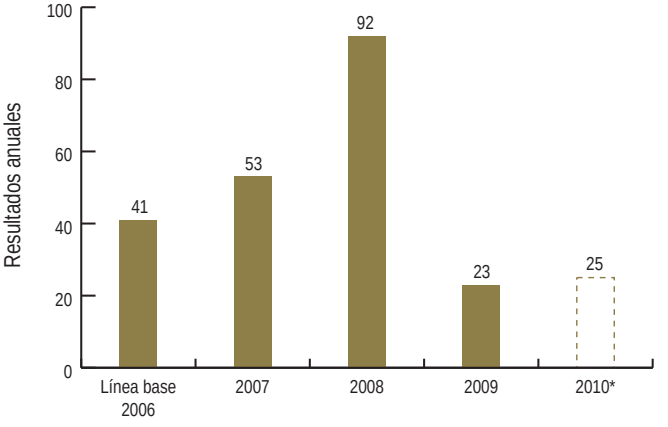
Adicionalmente, la nación apoyó la disminución del saldo de la deuda territorial mediante el desarrollo de programas de saneamiento fiscal, suscritos en el marco de las leyes 358 de 1998, 550 de 1999 y 617 de 2000, con los cuales se reestructuró la deuda interna de las entidades territoriales. Igualmente, la nación reestructuró, mediante un acuerdo directo suscrito en mayo de 2004, la deuda del Metro de Medellín, que al cierre de 2007 representó 24% del total de la deuda territorial. Gracias a las garantías autorizadas por la ley 617 de 2000 se reestructuró la deuda de las entidades territoriales con mayores problemas de insolvencia, y fue posible canalizar recursos frescos de crédito interno para financiar los programas de saneamiento fiscal de dichas entidades (gráfico 7.11).

Gráfico 7.11

Entidades territoriales saneadas y fortalecidas fiscalmente

(Número)

Entre enero de 2007 y marzo de 2010, se han fortalecido 193 entidades territoriales en materia de saneamiento fiscal.



** Datos a marzo 31 de 2010.*

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

La aplicación de las leyes de responsabilidad fiscal permitió que los gastos de funcionamiento en alcaldías y gobernaciones se estabilizaran. Mientras en 2002 alcaldías y gobernaciones destinaban en promedio 89% de sus ingresos tributarios a cubrir gastos de funcionamiento ese porcentaje bajó a 62% en 2008. En contraste con lo anterior, los gastos de formación de capital en las entidades territoriales aumentaron de 1,7% del PIB en 2002 a 3% del PIB al cierre de 2009[15].

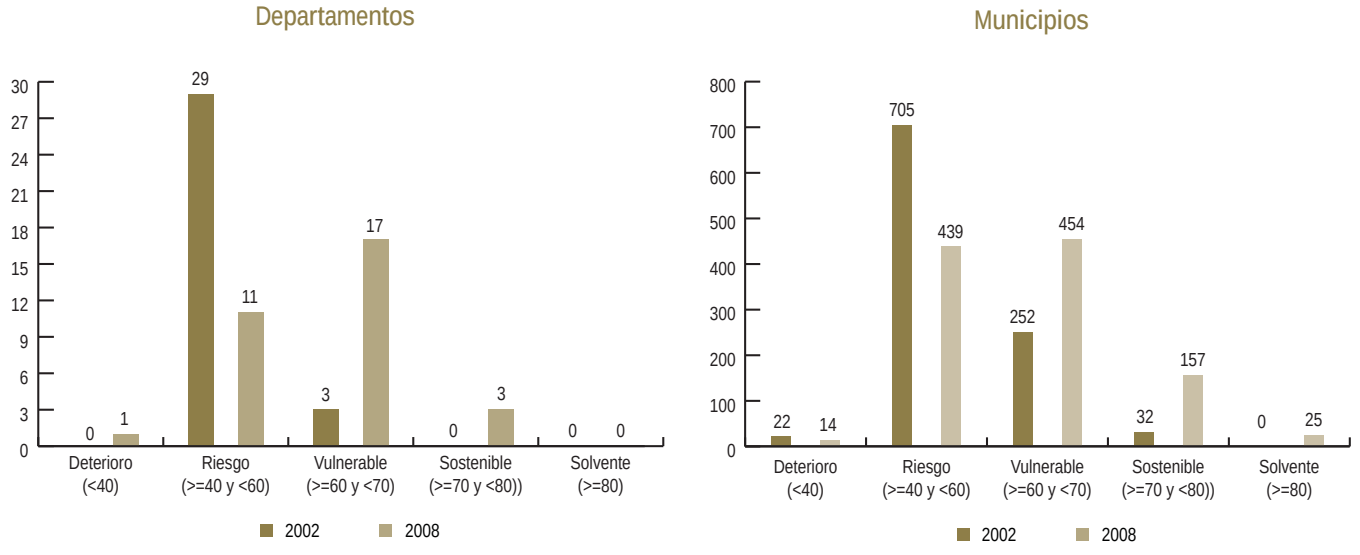
13- Ibíd.

14- Datos preliminares, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

15- Ibid

Gráfico 7.12

Desempeño Fiscal de Municipios y Departamentos
(Municipios y departamentos por rango de calificación)



Fuente: DNP - Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

Por su parte, los resultados de la evaluación de desempeño fiscal para la vigencia 2008, reflejan el esfuerzo que han realizado las entidades territoriales por fortalecer sus rentas propias, generar mayores ahorros y tomar decisiones de endeudamiento responsables. Mientras que en 2002, ningún departamento había sido calificado como sostenible, esta cifra llegó a 3 en 2008. De la misma forma el número de municipios calificados como sostenibles, aumentó de 32 en 2002 a 157 en 2008 (gráfico 7.12).

Adicional a la evaluación del desempeño fiscal de las entidades territoriales, se realizó una evaluación de su gestión, a partir de la metodología de medición del desempeño integral, con el ánimo de mejorar la gestión pública territorial. Esta última tiene en cuenta cuatro componentes: i) eficacia, ii) eficiencia, iii) gestión administrativa y desempeño fiscal y, iv) cumplimiento de requisitos legales. Para la vigencia 2008, esta evaluación concluyó que el 58% de los municipios evaluables alcanzó una

calificación satisfactoria o sobresaliente, mientras que en 2006, el 80,5% de los municipios se situaron en este mismo rango de calificación (gráfico 7.13).

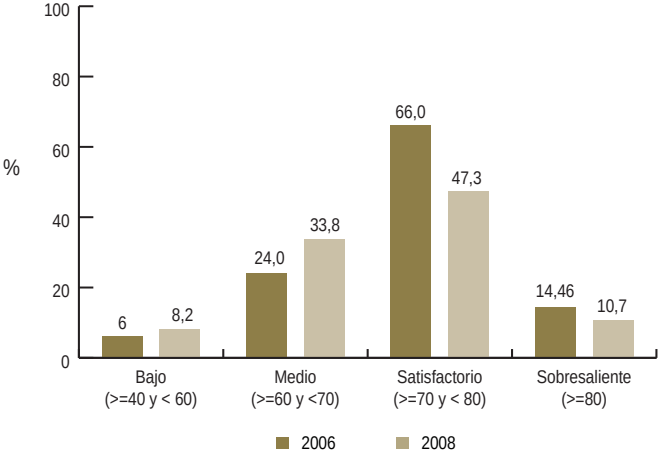
De otra parte, con el objetivo de fortalecer las capacidades territoriales para promover el desarrollo, desde el 2005 se inició el proceso de construcción de las visiones departamentales en el marco de la Visión Colombia II Centenario: 2019, a la fecha, 21 departamentos se encuentran participando en este proceso el cual se espera finalizar en el segundo semestre de 2010.

Entre 2001 y 2003 el Departamento Nacional de Planeación, en representación del Gobierno nacional, acompañó técnicamente el proceso de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, cuyo propósito era concertar bases sólidas para el ordenamiento territorial, la planificación regional, la ejecución de proyectos y el marco institucional para apoyar y gestionar los acuerdos logrados. Así mismo, se formuló la Política para la Región de La Mojana (Documento Conpes 3421: "Estrategias para la reactivación económica y social de La Región de La Mojana"), que contempló recursos por $192.138 millones de los cuales $120.000 millones se destinaron a la construcción del "Dique Marginal" con lo cual se espera la recuperación del sistema hidráulico natural de la región, el aprovechamiento productivo, agropecuario y la prevención de riesgos actuales y futuros en esta zona del país.

Gráfico 7.13

Desempeño Integral de las Entidades Territoriales

Para la vigencia 2008, el 58% de los municipios evaluables alcanzó una calificación satisfactoria o sobresaliente, inferior al resultado observado en 2006



Fuente: DNP - Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.

En el marco de la estrategia de acompañamiento a la gestión de las entidades territoriales que se adelanta por el Departamento Nacional de Planeación, se avanzó en la promoción de una gestión orientada a resultados y en la medición y el mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad:

- Gestión orientada a resultados: durante el período 2002-2010, el Gobierno nacional elaboró publicaciones en temas relacionados con la gestión pública territorial, realizó capacitaciones y brindó asistencia técnica a las entidades territoriales en la elaboración y aplicación de los instrumentos de ejecución de los planes de desarrollo territoriales, evaluación, finanzas, fuentes de financiación, contratación, Modelo Estándar de

Control Interno (MECI), sistemas de gestión de calidad, marco fiscal de mediano plazo, oferta institucional de programas y proyectos y rendición de cuentas, entre otros. A continuación se presentan las principales actividades realizadas en cada una de las vigencias:

» Durante 2002 las orientaciones brindadas tuvieron particular énfasis en la divulgación de la Ley 715 de 2001, por la cual se redefinen competencias y transferencias a las entidades territoriales. Este proceso cubrió todos los municipios y departamentos del país y contó con un total de 23 eventos y 5.626 asistentes. Para esto se contó con el apoyo de la ESAP y la Federación de Municipios, a través del proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal.

» En 2003 el interés estuvo enfocado en formular una metodología concertada con los departamentos para realizar el control y seguimiento de la gestión territorial prevista en las Leyes 617 de 2000 y 715 de 2001. En el marco de esta metodología, se brindó asistencia técnica a los departamentos de Risaralda, Santander, Cundinamarca y Cesar.

» En 2004, se capacitó a todos los departamentos en la implementación de la metodología para hacerle seguimiento a la gestión de los municipios.

» Adicionalmente, se realizó –en coordinación con Fonade– el segundo concurso para elegir el mejor plan de desarrollo municipal vigencia 2004-2007. Los tres planes mejor formulados fueron, en su orden, el de Tausa (Cundinamarca), Zipaquirá (Cundinamarca) y Tauramena (Casanare).

» En el marco del proceso de fortalecimiento de la gestión territorial participativa, el DNP con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Cooperación Alemana al Desarrollo GTZ, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Cooperación Internacional de Estados Unidos USAID, realizó el Primer Seminario Internacional sobre "Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales". Del seminario se ganaron experiencias nacionales e internacionales exitosas y se lograron insumos importantes para la elaboración del Documento Conpes 3654 "Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos en 2010".

» Entre el período 2006-2007 se actualizaron, elaboraron y publicaron diferentes cartillas para candidatos y administraciones territoriales, con orientaciones metodológicas para la elaboración de programas de Gobierno y para apoyar los procesos de empalme, formulación de Planes de Desarrollo, gestión pública territorial, rendición de cuentas, entre otros.

» En 2008, con el fin de cualificar los procesos de planificación de las nuevas administraciones territoriales, se realizaron jornadas de capacitación dirigidas a los equipos de gobierno departamentales, en las cuales se presentaron las estrategias de desarrollo del Gobierno nacional y temas relacionados con la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, el presupuesto de la Nación 2008, el Sistema General de Participaciones, las regalías, la situación fiscal de las entidades territoriales, Visión Colombia 2019, la política social, la infraestructura,

la seguridad, la competitividad, la vivienda y el desarrollo territorial, y los planes departamentales de agua potable y saneamiento básico, entre otros. Igualmente, y en el marco de la estrategia de acompañamiento a la gestión de las entidades territoriales, se brindó apoyo y capacitación en la formulación de los planes de desarrollo en 14 departamentos.

» Durante este año también se realizó el concurso para premiar los mejores planes de desarrollo territoriales. Los ganadores a nivel departamental fueron Santander, Cundinamarca y Antioquia, y, a nivel municipal, Facatativá (Cundinamarca), Capitanejo (Santander) y Santa Rosa del Sur (Bolívar).

» En 2009 el énfasis estuvo centrado en la divulgación del Decreto 028 de 2008, por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones. En el marco de esta divulgación se elaboraron las guías para los Consejos Territoriales de Planeación, instancias que deben, de acuerdo con el artículo 17, "realizar seguimiento semestralmente a las metas fijadas, emitir concepto y recomendar a la administración territorial los ajustes necesarios en caso de incumplimiento de los compromisos".

» De igual manera, durante este período se actualizaron los documentos "Manual de Oferta Institucional", el cual contiene toda la información de los programas del nivel nacional a los cuales pueden acceder los territorios, "Elementos Básicos del Estado Colombiano" y "Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial".

» Así mismo, en 2009 se lanzó la Red de Monitoreo y Evaluación de Política Pública en Colombia, mediante la cual se busca fortalecer la gestión pública territorial mediante la generación de espacios físicos y virtuales de cooperación horizontal donde se compartan experiencias exitosas en monitoreo y evaluación en Colombia. Esta iniciativa es liderada por entidades del nivel nacional, entidades territoriales y la academia.

» Esta red realizó su primera reunión en mayo de 2010 en donde se presentaron diez experiencias en evaluación en temas de desplazamiento, emprendimiento y generación de ingresos, educación y seguridad y convivencia ciudadana. Actualmente la red cuenta con un espacio virtual al cual se han integrado diferentes personas y entidades interesadas en aportar y mejorar a la gestión del conocimiento de monitoreo y evaluación en el país.

» En 2010, con el fin de promover que la gestión de los gobiernos territoriales incentive el desarrollo local, se está realizando un concurso para identificar iniciativas que cumplan con los siguientes principios: local pero global, desarrollo de recursos humanos y autonomía y creatividad, los cuales se consideran básicos dentro de un enfoque de desarrollo endógeno. Este concurso hace parte de una estrategia denominada "Otra Villa, Otro Producto".

» También es importante resaltar el apoyo brindado por el

Gobierno nacional, entre 2005 y 2008, en la implementación de tres proyectos para el desarrollo de un modelo de Gestión Orientado a Resultados en los municipios de Medellín, Pasto y Tocancipá, mediante los cuales se apoyaron los procesos de planeación, formulación presupuestal, monitoreo y evaluación de políticas locales. A partir de estos pilotos se diseñó una metodología que se ha utilizado en otras iniciativas implementadas por el Gobierno en coordinación con organismos multilaterales.

- Gobernabilidad: Los logros más importantes son: i) la formulación de la metodología de medición de la gobernabilidad y su aplicación en los 64 municipios del proyecto; ii) la adquisición de capacidades necesarias para el desarrollo institucional y la mejora de la gobernabilidad local por parte de cuatro secretarías departamentales de planeación y las correspondientes secretarías municipales de los municipios incluidos en la acción; iii) el establecimiento de espacios formales y mecanismos efectivos de interacción, cooperación y negociación entre los actores relevantes para los objetivos de la acción tanto a nivel nacional como local, y iv) la sistematización de las experiencias adquiridas, que han sido sometidas a control público, y generan aprendizajes disponibles con la elaboración de documentos como la cartilla "Hablemos de Gobernabilidad."

Finalmente, el Departamento Nacional de Planeación apoyó técnicamente al Ministerio del Interior y de Justicia en la formulación y debate de los proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 041-Senado de 2001 y 016-Senado de 2003, los cuales fueron presentados por el Gobierno nacional para discusión en el Congreso de la República.

7.5 Ciencia, tecnología e innovación

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Estado Comunitario: desarrollo para todos, reconoció la ciencia, la tecnología y la innovación como una estrategia transversal vinculada a los objetivos sociales y económicos del plan y se propuso consolidar una política de Estado en esta materia. Adicionalmente, retomó las áreas estratégicas que habían sido definidas para la ciencia, la tecnología y la innovación por el ejercicio de Visión Colombia II Centenario.

Los lineamientos planteados en el documento Visión 2019 y en el PND se desarrollaron por medio de la Política Nacional de Fomento a la Investigación y la Innovación, Colombia Construye y Siembra Futuro, aprobada en 2008 por el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Dicha política se fijó como objetivo crear las condiciones para que el conocimiento sea un instrumento de desarrollo y definió seis estrategias: i) consolidación de las capacidades para la Ciencia, Tecnología e Innovación, ii) transformación productiva mediante la incorporación del conocimiento, iii) fomento a la apropiación de la CTeI en la sociedad colombiana, iv) apoyo la formación para la CTeI, v) consolidación del Sistema Nacional de CTeI, y vi) dimensión regional e internacional de la CTeI.

En 2009, se aprobó el Documento Conpes 3582 que instrumenta la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y define compromisos específicos para las entidades del Gobierno nacional que intervienen en el fomento de la investigación y la innovación.

El compromiso del Gobierno nacional por hacer del conocimiento una variable clave de su política económica y social tuvo su más clara expresión en la aprobación de la Ley 1286 de 2009. Gracias a esta, Colciencias se convirtió en una entidad de primer nivel del

Estado y cabeza del sector, entró a ser parte del Consejo de Ministros y del Conpes, y obtuvo los instrumentos políticos, legales y administrativos para liderar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Consolidar las capacidades para la CTeI

El incremento en la capacidad de investigación del país ha sido sustancial. De acuerdo con la última medición realizada en 2008, los grupos de investigación reconocidos pasaron de 544 en 2002 a 3.746 en 2008, lo que representó un incremento del 588%.

Con el nuevo modelo de medición de grupos de investigación se evaluaron y clasificaron, de acuerdo a su producción intelectual, 3.539 de estos grupos. Vale la pena destacar los esfuerzos de la Orinoquia, que entre 2002 y 2009 pasó de 1 a 19 grupos; de la Amazonia, que pasó de 3 a 19, y de la región central, donde se encuentran los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander, Santander y Tolima, que pasó de 96 a 442 grupos (gráfico 7.14).

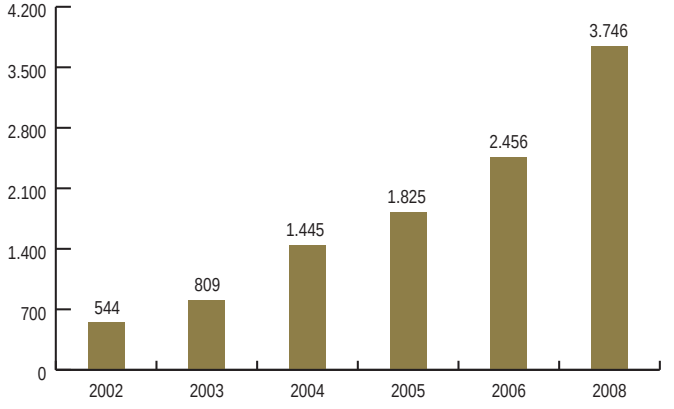
Por otro lado, la mejora en los índices de calidad de la producción científica y tecnológica se evidencia en el crecimiento en las revistas científicas nacionales indexadas que pasaron de 62 en 2002 a 305 en 2009 (gráfico 7.15).

Gráfico 7.14

Número de grupos de investigación reconocidos

(Número)

Los grupos reconocidos pasaron de 544 en 2002 a 3.746 en 2008, lo que representó un incremento del 588%.



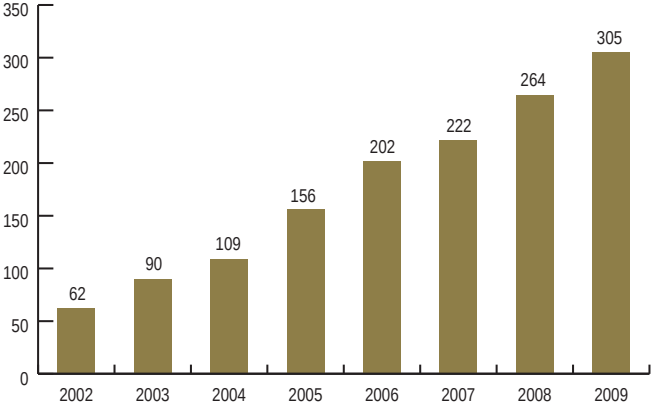
Fuente: Colciencias.

Gráfico 7.15

Revistas colombianas clasificadas en publindex

(Número)

Las revistas colombianas clasificadas en publindex pasaron de 62 en 2002 a 305 en 2009.



Fuente: Colciencias.

Durante el mismo período se registró un importante incremento en el número de artículos de autores colombianos publicados en las principales revistas internacionales de ciencia y tecnología. Mientras que en 2002 el número de artículos de colombianos reportados en el Science Citation Index fue 849, en 2009 se ubicó en 2.508.

Finalmente, en materia de consolidación de capacidades para CTeI, entre 2002 y 2009 Colciencias apoyó 1.883 proyectos de investigación por más de 326 mil millones de pesos constantes de 2009. Con precios de 2009, Colciencias pasó de financiar proyectos de investigación por un valor cercano a los 29 mil millones en 2002 a más de 55 mil millones en el 2009 (gráfico 7.16). Adicionalmente, el Gobierno apoyó el trabajo de los investigadores por medio de la conformación de un consorcio para la adquisición de bases de datos especializadas, gracias al cual los científicos colombianos cuentan con acceso a más de 2.500 revistas especializadas.

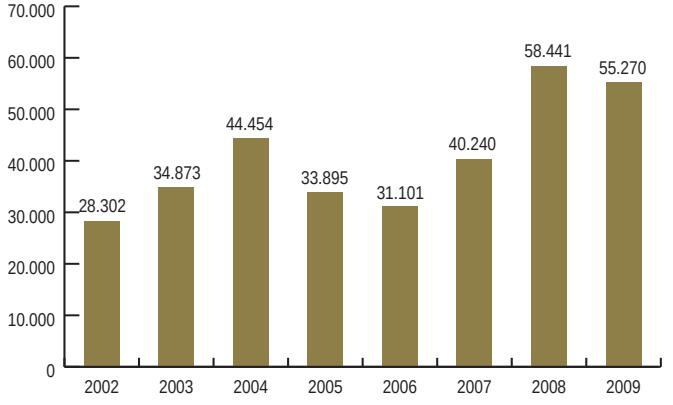
Adicionalmente, entre 2004 y 2009, Colciencias desarrolló una estrategia para promover y apoyar la conformación de centros de investigación de excelencia que integran a grupos de investigación de primer orden alrededor de agendas de investigación de mediano plazo. En la actualidad existen ocho centros de investigación de excelencia que agrupan a 83 grupos de investigación de primer nivel, y en los que se han realizado inversiones cercanas a los 30 mil millones de pesos.

Gráfico 7.16

Valor de los proyectos de investigación financiados

(Millones de pesos de 2009)

Colciencias pasó de financiar proyectos de investigación por un valor cercano a los 20 mil millones en 2002 a más de 55 mil millones en el 2009.



Fuente: Colciencias.

Transformación productiva mediante la incorporación del conocimiento

A través de las modalidades de cofinanciación, riesgo tecnológico compartido e incentivos al crédito, entre 2002 y 2009 el Gobierno apoyó 625 proyectos de innovación con participación directa de empresas con los que se movilizaron más de 470 mil millones de pesos constantes de 2009. Igualmente, en este período se concedieron beneficios tributarios para apoyar a las empresas en sus procesos de innovación por valor de 800 mil millones, lo que movilizó más de un billón de pesos (valores constantes de 2009). A lo anterior se suman los incentivos tributarios que han representado entre 2002 y 2010 beneficios por más de un billón de pesos que han permitido impulsar proyectos empresariales de desarrollo tecnológico e innovación. Actualmente, se encuentra en trámite un decreto que agilizará el acceso del sector productivo a este instrumento de fomento.

Adicionalmente, entre 2003 y 2010, los convenios entre Colciencias y el SENA han permitido financiar proyectos que benefician a más de 1.200 empresas, gremios, centros de investigación y desarrollo, por valor de 345 mil millones de pesos. También se establecieron convenios y alianzas con entidades públicas y privadas que promuevan la movilización de recursos que apoyen la innovación. Entre ellos se destacan los acuerdos con empresas como Ecopetrol, Cerrejón y Codensa y asociaciones empresariales como Acopi, Andi, las cámaras de comercio y el Consejo Privado de Competitividad.

De manera complementaria se está elaborando con las Cámaras de Comercio un programa de consultoría tecnológica para apoyar a las empresas en la identificación de oportunidades y estructuración de proyectos, de manera que puedan acceder a los instrumentos de innovación para aumentar su productividad. Con excelentes resultados, se adelantó con una red de universidades en seis ciudades del país un diplomado en gestión de la innovación, en el que se formaron 253 empresarios.

Por otro lado, entre 2008 y 2009 se fortalecieron 56 centros de investigación y desarrollo tecnológico ubicados en 10 departamentos (Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar, Huila, Risaralda, Santander, Tolima y Valle) y Bogotá. Estas entidades cumplen un papel fundamental para la transferencia, incorporación y gestión de conocimientos dentro de una actividad o un sector productivo determinado. Los centros apoyados durante estos años recibieron recursos por valor de 37.765 millones de pesos y aportaron $9.027 millones en contrapartidas.

Fomentar la apropiación de la CTeI en la sociedad colombiana

Para fortalecer la apropiación de la CTeI en la sociedad colombiana, el Gobierno promovió la divulgación de la producción editorial y mediática y fomentó la cultura y la participación ciudadana en los temas de ciencia, tecnología e innovación.

Por medio de la organización de la primera y segunda semana de la Ciencia y la Tecnología –realizadas respectivamente en 2006 y 2008–, se llegó a 27 departamentos y a más de 100 municipios con 2.000 actividades en las cuales participaron 292.000 personas a través de distintos espacios destinados al público infantil, juvenil y familiar. Adicionalmente, se apoyaron entidades dedicadas a la apropiación de conocimiento como el Parque Explora, Maloka, el Museo de la Ciencia y el Juego, entre otros museos y centros interactivos de todo el país.

En 2009 se inició el programa de Aulas Rodantes con el tema de Astronomía. En 2010, el tema será la Biodiversidad. El Aula Rodante recorrió 21 departamentos, 72 municipios y fue visitada por más de 28 mil personas entre niños, jóvenes y adultos que tuvieron acceso libre a exposiciones, juegos y montajes interactivos.

Los proyectos de divulgación a través de medios masivos de comunicación adelantados en los últimos ocho años incluyen la realización del magazín *Mente Nueva* –en convenios con Unimedios de la Universidad Nacional– y del seriado Los Pepa, ganadores del Premio India Catalina en la categoría de mejor producción en la apropiación de ciencia y la tecnología, además de clips de radio y de separatas de innovación en medios escritos de amplia circulación nacional dirigidos al sector empresarial y académico. Así mismo, se realizaron debates, foros y seminarios sobre política y gestión en ciencia, tecnología e innovación y se participó activamente en espacios como Expociencia y la Feria Internacional del Libro de Bogotá.

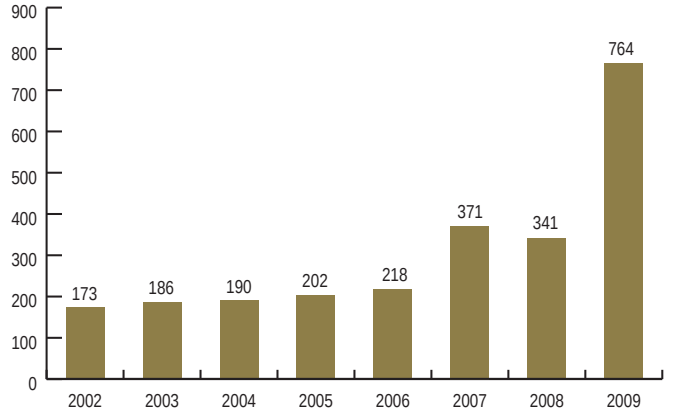
De la misma manera, por medio de la organización de la primera y segunda semana de la Ciencia y la Tecnología, realizadas respectivamente en 2006 y 2008, se llegó a 27 departamentos y a más de 100 municipios con 2.000 actividades en las cuales participaron 292.000 personas a través de distintos espacios destinados al público infantil, juvenil y familiar. Adicionalmente, se apoyaron entidades dedicadas a la apropiación de conocimiento como el Parque Explora, Maloka, el Museo de la Ciencia y el Juego, entre otros museos y centros interactivos de todo el país.

Gráfico 7.17

Programa jóvenes investigadores

(Número de investigadores)

A través del programa jóvenes investigadores e innovadores, entre 2002 y 2009 se beneficiaron 2.445 jóvenes.



Fuente: Colciencias.

Apoyar la formación para la CTeI

En 2009 Colciencias lanzó el Programa Generación del Bicentenario por medio del cual se le dio un nuevo impulso a todos sus instrumentos de apoyo a la formación de investigadores e incrementó sustancialmente el número de beneficiarios. Este programa cuenta con los siguientes componentes: Programa Ondas, Programa Jóvenes Investigadores e Innovadores (gráfico 7.17), las becas de formación doctoral Francisco José de Caldas y las becas para estudios de maestría y doctorado en el exterior Colciencias-Colfuturo.

Entre 2002 y 2009, el Programa Ondas, en el cual los niños aprenden haciendo preguntas y desarrollando estrategias para darles respuesta, extendió su cobertura a los 32 departamentos, al Distrito Capital y a más de 500 municipios, gracias a alianzas con el Ministerio de Educación y con las secretarías de educación de los departamentos y municipios. Así, el número de niños, niñas y jóvenes que participan anualmente en el programa pasó de 7.381 en 2003 a más de 300.000 en 2009 (mapa 7.1). En 2010 se espera tener una participación de 700.000 niños, con lo que se superarán los 2 millones de niños atendidos en los últimos ocho años. Es importante resaltar el esfuerzo realizado por las regiones, que están aportando el 60% de los recursos con los que se financia el programa. Ondas recibió en 2009 el Premio Latinoamericano de Popularización de la Ciencia y la Tecnología, otorgado por la Red Pop y la Unesco.

De otro lado, el programa de Jóvenes Investigadores e Innovadores incrementó el número de profesionales recién egresados beneficiados anualmente con becas pasantías de 173 en 2002 a 764 en 2009. La meta para 2010 es apoyar a otros 800 jóvenes. En total, desde 2002 se han apoyado 2.445 jóvenes. Por medio de las becas Francisco José de Caldas, Colciencias apoya estudios de doctorado tanto en el país como en el exterior. Adicionalmente, en 2008 Colciencias, Icetex y Colfuturo suscribieron un convenio para apoyar estudios de postgrado (maestría y doctorado) en el exterior (Gráfico 7.18). Se constituyó un fondo con el aporte de Colciencias por valor de $13.300 millones para financiar la parte condonable de los créditos otorgados en el marco del proyecto "Apoyo a la Formación del Capital Humano en el Exterior" que ejecuta Colfuturo. Por medio de las diferentes modalidades, entre 2002 y 2009 Colciencias apoyó a 1.690 estudiantes de doctorado –879 en el país y 811 en el exterior– y a 1.303 estudiantes de maestría. La meta es contar con 500 nuevos estudiantes de doctorado por año hasta tener 2.500 candidatos a doctorado para el año 2012 y haber graduado 3.600 doctores en el 2019 (Gráfico 7.19).

Mapa 7.1

Programa Ondas 2002-2009

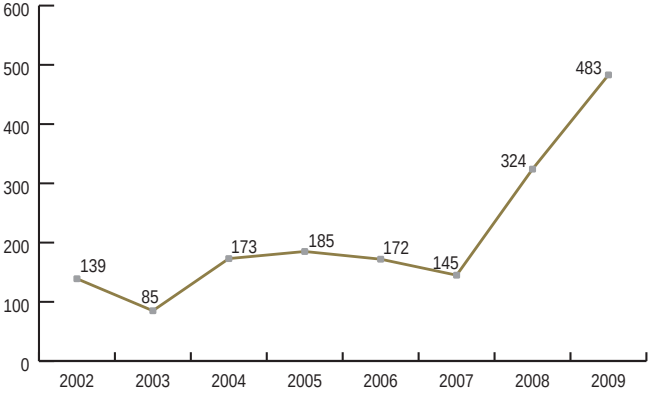
Fuente: Colciencias.

Gráfico 7.18

Beneficiarios de doctorado Colciencias 2002-2009

(Número de investigadores)

Entre 2002 y 2009 Colciencias apoyó a 1.690 estudiantes de doctorado: 879 en el país y 811 en el exterior.



Fuente: Colciencias.

Consolidar el Sistema Nacional de CTeI

El resultado más importante en materia de consolidación del SNCTI fue la promulgación de la Ley 1286 de 2009, con la que se convirtió a Colciencias en el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación y lo colocó en el primer nivel de la institucionalidad del Estado. Consolidó el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Consejo de Beneficios Tributarios y el Fondo Francisco José de Caldas. Este último es un novedoso y poderoso instrumento que contará con recursos públicos, privados, regionales, nacionales e internacionales para fomentar la investigación y la innovación.

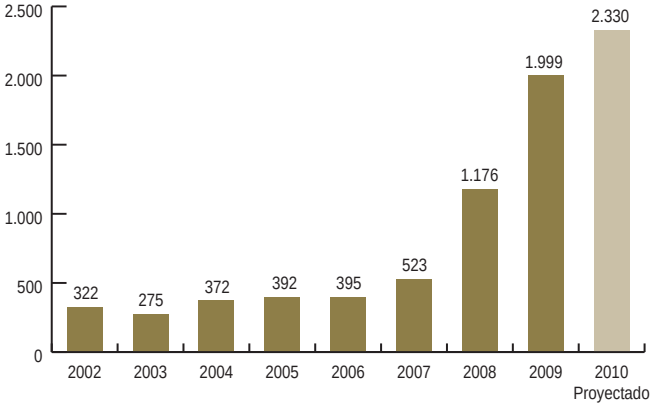
El presupuesto de Colciencias se ha incrementado de manera sostenida en los últimos años. En 2009 fue de 231 mil millones, casi el doble en valores constantes que el presupuesto de 2002 (Gráfico 7.20). Al mismo tiempo, la participación del presupuesto de funcionamiento se redujo del 6,6% al 4,7%. Para 2010, la apropiación presupuestal proyectada es de 320 mil millones de pesos, de los cuales el 97% corresponde a inversión.

Gráfico 7.19

Investigadores apoyados Generación del Bicentenario

(Número de investigadores)

A través del programa Generación del Bicentenario se apoyó a más de 5 mil investigadores entre 2002 y 2009.



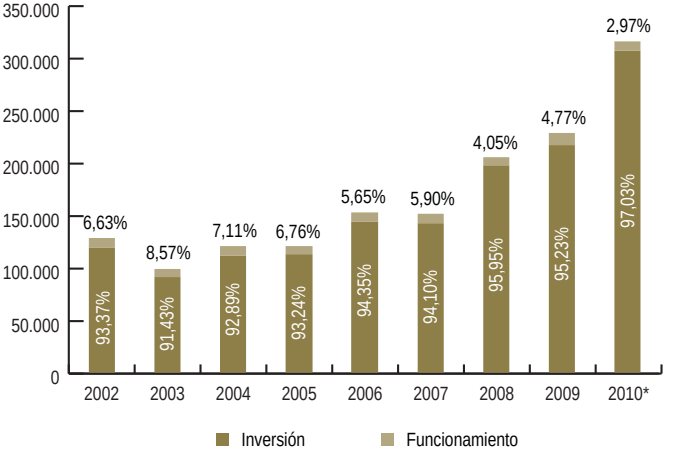
**Incluye beneficiarios del Programa Jóvenes Investigadores, de las becas doctorales Francisco José de Caldas y de las becas para maestrías y doctorados en el exterior Colciencias-Colfuturo.*
Fuente: Colciencias.

Gráfico 7.20

Presupuesto de inversión y funcionamiento

(Valores constantes 2009)

En 2009 el presupuesto de Colciencias fue 231 mil millones, casi el doble en valores constantes que el presupuesto de 2002



Fuente: Colciencias.

Hay que anotar que, además de lo que anualmente le asigna el presupuesto nacional de inversiones, Colciencias recibe y gestiona recursos adicionales con otras fuentes y entidades para financiar proyectos de investigación e innovación. Está en primer lugar los recursos del Fondo de Investigación en Salud, constituido por el 7% de las rentas de los juegos de suerte y azar (Ley 643 de 2001). Adicionalmente, en estos últimos ocho años se ha contado con una fuente de recursos muy valiosa para apoyar la investigación aplicada y la innovación, gracias a que la ley del PND 2002-2006 (Ley 812 de 2003) dispuso que la cuarta parte del 20% de los aportes sobre la nómina que recibe el SENA se destinaran a este fin mediante convenios con Colciencias.

Para asegurar la sostenibilidad de este esfuerzo y en respuesta a la recomendación del Documento Conpes 3582, Colciencias inició en 2009 la negociación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con el Banco Mundial (BM) para la obtención de un crédito por valor de US$500 millones que le permita avanzar de manera sostenida en la financiación de la Política Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación.

En la primera etapa de este crédito, que recibió el pasado 15 de marzo el concepto favorable del Conpes, se invertirán 50 millones de dólares para fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. En la segunda etapa se espera invertir $450 millones en el desarrollo de sectores estratégicos como: biodiversidad, materiales, electrónica, tecnologías de la información e investigación social. Aunque el esfuerzo ha sido muy importante, queda un largo camino para que el país tenga un nivel de inversión en investigación e innovación acorde con sus requerimientos para el desarrollo; prueba de tal esfuerzo se evidenció en el incremento de la inversión en actividades de CTeI, que en la última década pasó del 0,28 por ciento en el 2001 al 0,39 en el 2009 como porcentaje del Producto Interno Bruto.

Dimensión regional e internacional de la CTeI

La Ley 1286 refrendó el carácter descentralizado del Sistema Nacional de CTeI, al definir los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (Codecyt) como parte de las instancias asesoras del Sistema Nacional de CTI.

Desde 2002 Colciencias ha promovido la creación y fortalecimiento de Codecyt en todos los departamentos del país. Adicionalmente, por iniciativa de Colciencias, se conformó la Red de Gestores de Codecyt, por medio de la cual se han formado más de 630 líderes regionales en temas de planeación, gestión del conocimiento y cooperación internacional. Para 2010 se tiene programado un diplomado en gestión de la innovación dirigido a 600 gestores regionales.

Por otro lado, por medio de convocatorias y de convenios con las gobernaciones, alcaldías, cámaras de comercio, universidades y centros de investigación y desarrollo tecnológico de los departamentos, Colciencias ha destinado recursos para el desarrollo de proyectos regionales de ciencia, tecnología e innovación. Los convenios han permitido apoyar la creación y el fortalecimiento de centros de investigación de iniciativa regional, como el del carbón en La Guajira, los centros piscícola y de pasiflora en el Huila y el centro ganadero en el Cesar, realizar misiones tecnológicas para conocer experiencias de “regiones del conocimiento”, desarrollar planes estratégicos y ejercicios de vigilancia tecnológica, y cofinanciar proyectos de investigación e innovación en sectores estratégicos para las regiones, entre otras actividades.

Se han fortalecido 30 conglomerados productivos de 22 departamentos, entre ellos el Distrito Tecnológico en Bolívar, orientado al sector petroquímico y naval, la red de nodos de innovación en Risaralda, que atiende a los sectores de automatización, robótica y biotecnología, y las aglomeraciones de empresas de conocimiento del sector agroindustrial en biotecnología del departamento de Caldas. En Bogotá, Antioquia, Atlántico y Valle se han apoyado sectores de alto contenido tecnológico como el software, la electrónica y los servicios especializados de salud. Al mismo tiempo, se han apoyado proyectos de investigación de pequeños productores regionales, como los de ñame en Córdoba y Sucre, y los alfareros de Ráquira, en Boyacá; así como estudios sobre alternativas de biocomercio sostenible en Chocó, la Orinoquia y la Amazonia.

Desde 2007, Colombia, a través de Colciencias, es uno de los seis países de América Latina que ha sido reconocido por la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea como punto de enlace del Séptimo Programa Marco, mecanismo que estructura los principales instrumentos de financiación de la Unión Europea para apoyar las actividades de investigación y desarrollo. El objetivo de este punto de enlace es dar a conocer la estructura y objetivos del 7PM, así como aumentar la capacidad de gestión de las instituciones que quieren participar de sus oportunidades de cooperación internacional. Gracias a esta labor, hasta el momento se ha logrado la financiación por parte del 7PM 22 proyectos con participación de investigadores colombianos.

En 2008 misiones científicas de Alemania y Suiza visitaron el país para evaluar su capacidad científica y recomendaron a sus Gobiernos declarar a Colombia como país prioritario para su cooperación en estos campos. Los programas de cooperación incluyen desde el intercambio de experiencias exitosas hasta la realización de proyectos conjuntos de investigación. Uno de los principales instrumentos para promover la cooperación con las comunidades científicas de otros países es el apoyo a la movilidad internacional de investigadores e innovadores. Entre 2002 y 2009 Colciencias apoyó mediante convocatorias la movilización de 694 investigadores a diferentes eventos.

7.6 Cultura, deporte, recreación, actividad física y tiempo libre y desarrollo

En un mundo moderno, es indispensable contar con una estrategia que promueva la cultura, el deporte y el aprovechamiento del tiempo libre, para conservar la identidad, la diversidad cultural, los valores y las tradiciones, así como formar a ciudadanos sanos, competentes y creativos dentro de un tejido social sólido basado en la confianza y la cooperación, que motive el pluralismo, la participación y el respeto por la diferencia.

De esta manera, entre 2002 y 2010 el Gobierno Nacional llevó a cabo distintas estrategias para el fortalecimiento del sector que fueron posibles gracias a herramientas como políticas culturales (4 leyes aprobadas, 9 documentos Conpes), planes

y programas nacionales. Adicionalmente, contó con el soporte de una estrategia financiera sólida que permitió el aumento sustancial de los recursos públicos (el presupuesto de inversión tuvo un crecimiento de 266% entre 2002 y 2010), incentivos tributarios (IVA a la telefonía móvil y Estampilla Procultura) y cooperación tanto nacional como internacional para este sector (gráficos 7.21 y 7.22).

Las principales líneas de acción que se emplearon para mejorar el sector fueron: i) más y mejores espacios para la cultura; ii) cultura para todos: planes y programas nacionales; iii) internacionalización de la cultura colombiana e iv) impulso al deporte.

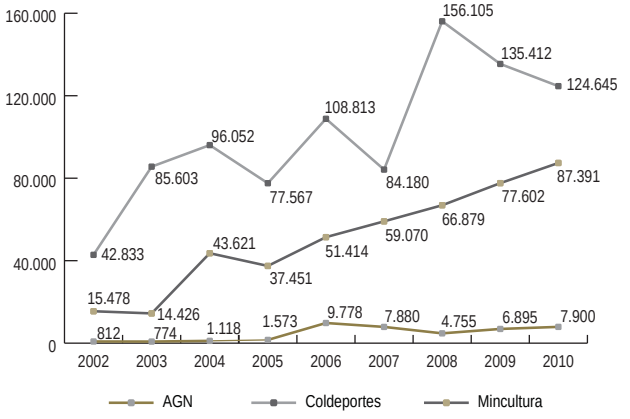
Más y mejores espacios para la cultura

La infraestructura cultural es uno de los elementos que hacen evidentes la identidad de un pueblo. Es indispensable conservar el patrimonio, reconocer la construcción de los espacios y la asignación del sentido que sobre ellos lleva a cabo la comunidad, como testimonio de sus creencias y comprensiones de la vida y el mundo, de sus relaciones con el entorno, del acervo de sus tradiciones y de su sentido de futuro.

Gráfico 7.21

Recursos otorgados del PGN de inversión al Archivo General de la Nación, Coldeportes y Ministerio de Cultura
(Millones de pesos constantes 2009)

Entre 2002 y 2010 Coldeportes, Ministerio de Cultura y el Archivo General de la Nación tuvieron una tasa de crecimiento de su presupuesto de inversión de 191%, 465% y 873%, respectivamente.

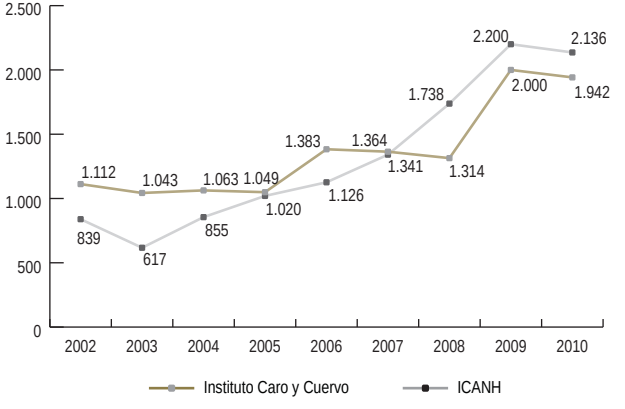


Fuente: Ministerio de Cultura.

Gráfico 7.22

Recursos otorgados del PGN de inversión al Instituto Caro y Cuervo y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia
(Millones de pesos constantes 2009)

Entre 2002 y 2010 el Instituto Caro y Cuervo y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia tuvieron una tasa de crecimiento en su presupuesto de inversión de 75% y de 155%, respectivamente.



Fuente: Ministerio de Cultura.

Para preservarla, el Ministerio de Cultura en el periodo 2002-2010 apoyó 634 obras de adecuación o construcción de infraestructura cultural en 292 municipios de los 32 departamentos del país, con una inversión superior a los $193 mil millones. Esto permitió entregar al país más y mejores escenarios culturales y de recuperación de patrimonio inmueble[16], interviniendo 83 Centros Culturales y otros espacios locales para la realización de manifestaciones culturales con el fin del regocije, el cuidado, la conservación y la apreciación de la cultura. Además se dotaron y revitalizaron 72 malocas de la región Amazónica y de la Orinoquía beneficiando a 23 pueblos aborígenes. Respecto a la intervención a bienes de interés cultural patrimonial, se realizaron 142 obras de restauración y adecuación, por un valor superior a los $114 mil millones. De los recursos que se giran a las regiones por concepto del IVA a la telefonía móvil, los departamentos y municipios han realizado 231 obras de infraestructura, con una inversión cercana a los $29 mil millones[17].

Dentro de estas obras forman parte las Bibliotecas, como espacios para toda la población, que facilitan la información, el conocimiento y el entretenimiento, de esta manera fueron construidas 106 bibliotecas en el mismo número de municipios y 21 departamentos, con una inversión superior a los $24 mil millones, que fueron donados por el Gobierno de Japón.

16- Para continuar con esta gestión, fue aprobado el documento Conpes 3658 de 2010 "Lineamientos de política para la recuperación de los centros históricos de Colombia", el cual por medio de una línea de inversión permitirá intervenir en la revitalización de los centros históricos.

17- Por medio del Documento Conpes 255 de 2003 "Distribución del 25% de los recursos territoriales provenientes del incremento del 4% del IVA a la telefonía móvil", dicha redistribución tiene apropiación social del patrimonio cultural y apoyo y fomento al deporte y la recreación y educación física.

Cultura para todos: planes y programas nacionales

Una de las importantes apuestas del Ministerio de Cultura durante estos 8 años, fue centrar gran parte de sus políticas y recursos financieros y técnicos a generar la ampliación de la oferta cultural y a promover un mayor acceso de los ciudadanos a bienes y servicios culturales. Los Planes Nacionales de Música para la Convivencia y de Lectura y Bibliotecas, junto con los Programas Nacionales de Concertación y de Estímulos, sobresalen como las iniciativas más relevantes en este frente.

El Plan Nacional de Música para la Convivencia (PNMC) inició en 2003 y a la fecha ha beneficiado a 90 mil niños y jóvenes en las escuelas municipales de música (gráfico 7.23) y ha dotado 722 municipios con 18.837 instrumentos. De esta manera se ha logrado consolidar 593 escuelas de música en todo el país, con una inversión superior a los $32 mil millones, en una política consistente para ampliar las oportunidades de creación, circulación y disfrute de la música en los ámbitos local, regional y nacional.

Uno de los avances más destacados del Plan ha sido el afianzamiento de las músicas tradicionales a través de la consolidación de la Rutas del Pacifico de Marimbas y Chirimías, que preservan y proyectan las músicas, bailes, cantos y la construcción de instrumentos de la región. En el Pacífico, 32 escuelas benefician actualmente a cerca de 5 mil niños y jóvenes.

Cabe mencionar que en el documento Conpes 3409 de 2006 se establecieron los lineamientos de Música para la Convivencia, donde se instauran mecanismos para fortalecer los procesos del subsector de la música, las agendas intersectoriales, la dotación de instrumentos musicales y el presupuesto del PNMC.

Así mismo, durante el periodo 2002-2010 se fortalecieron 935 organizaciones culturales en materia de emprendimiento y de competitividad. Desde 2006 se vincularon anualmente a 3.967 artistas y docentes a procesos de formación continuada y entre 2006 y 2010 se pusieron en circulación 4.999 producciones artísticas en escenarios regionales y/o medios de comunicación.

Por otra parte, el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas (PNLB) ha permitido enviar 1.079 dotaciones a bibliotecas públicas de todo el país. Se logró que todos los municipios de Colombia (1.102 en total) cuenten en la actualidad con biblioteca pública; así mismo, 31 departamentos cuentan con redes de bibliotecas en funcionamiento y 500 de estas tienen plataformas de conectividad suministradas por Compartel.

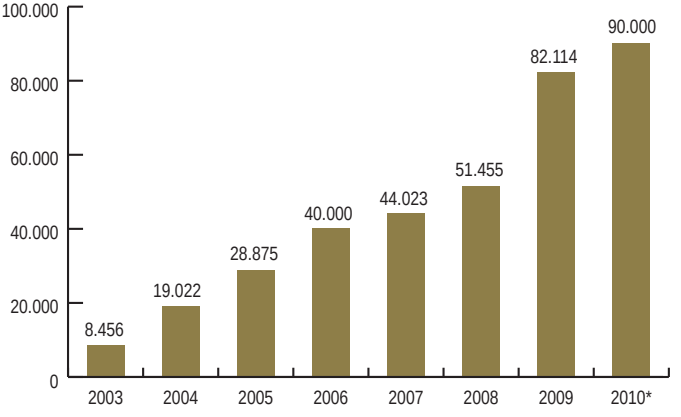
Adicionalmente, el PNLB incorporó un nuevo componente denominado Bibliotecas y Diversidad para Grupos Especiales, que entre enero de 2008 y diciembre de 2009 logró 96 dotaciones para bibliotecas que atienden distintos grupos étnicos, población rural y vulnerable del país (cuadro 7.3).

Gráfico 7.23

Niños y jóvenes beneficiarios de las Escuelas Municipales de Música

(Número)

A mayo de 2010, 90.000 niños y jóvenes se beneficiaron a través del Plan Nacional de Música.



**Acumulado enero - mayo de 2010.*
Fuente: Ministerio de Cultura - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Cuadro 7.3

Dotaciones de bibliotecas para grupos étnicos, población rural y vulnerable

Se lograron 96 dotaciones para bibliotecas a diferentes grupos étnicos, de población rural y vulnerable del país.

Proyecto	Creadas	Fortalecidas	Total
Fuerzas Militares	7	0	7
Rurales	16	19	35
Diversidad	10	14	24
Protección a testigos	9	0	9
Cárceles	21	0	21
Total	63	33	96

Fecha de corte: 31 de diciembre 2009.
Fuente: Ministerio de Cultura.

Por medio del Programa Nacional de Concertación (PNC), cuyo propósito es incentivar, apoyar y hacer visibles procesos, proyectos y actividades culturales de reconocimiento y respeto por la diversidad cultural colombiana, en el periodo 2002-2010 se otorgaron $224 mil millones a 10.149 proyectos culturales, para un promedio de 1.290 proyectos y 354 municipios por año.

Por otro lado, el Programa Nacional de Estímulos (PNE) del Ministerio de Cultura entre 2002 y 2010 ha entregado cerca de $16 mil millones en recursos destinados a apoyar 1.074 procesos culturales de la siguiente manera: 422 premios, 301 becas de creación y/o de investigación, 142 residencias artísticas y 209 pasantías.

En términos de producción de conocimiento para el sector cultural, el Ministerio de Cultura junto con el Archivo General de la Nación, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), y el Instituto Caro y Cuervo, han producido en el periodo 2002-2010 un total de 214 investigaciones en antropología, historia, lingüística y archivística que han servido de insumo para la formulación de políticas públicas para el sector (gráfico 7.24).

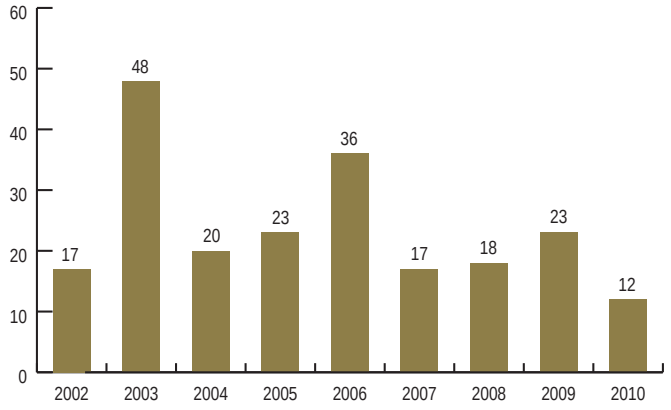
Por su parte, reconociendo la importancia de la memoria cultural y con el fin de proteger la diversidad etnolingüística, se incluyó dentro de un marco legal las garantías para la preservación de las 68 lenguas nativas en Colombia al expedirse la Ley 1381 de 2010.

Gráfico 7.24

Investigaciones realizadas en antropología, historia, lingüística y archivística

(Número)

Entre 2002 y 2010 se realizaron 214 investigaciones en antropología, historia, lingüística y archivística a cargo del Instituto Caro y Cuervo, el ICANH y el AGN.



Proyección diciembre 2010.
Fuente: Ministerio de Cultura - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Finalmente, a partir de la expedición de la Ley de Cine en 2003 y del Documento Conpes 3462 de 2007, se creó el Fondo de Desarrollo Cinematográfico (FDC), por el cual se recaudó en el período 2003-2010 una suma superior a los $60 mil millones para el fomento de la industria cinematográfica en el país, de los cuales han sido entregados recursos a 631 proyectos cinematográficos, así como estímulos para la producción y postproducción de 68 largometrajes, 49 documentales y 57 cortometrajes.

Durante este periodo se han estrenado comercialmente en el país 64 producciones y/o coproducciones nacionales de largometrajes, con más de 13 millones de espectadores. A través del apoyo al cine colombiano, 57 producciones han recibido 106 premios y/o reconocimientos en cerca de 40 festivales nacionales e internacionales. Colombia en la actualidad es el cuarto mayor productor de cine en Latinoamérica. (gráfico 7.25).

Internacionalización de la cultura colombiana

La gestión internacional de la cultura colombiana, en un contexto marcado por la globalización, genera interacciones, intercambios simbólicos y oportunidades de reconocimiento mundial, como oportunidades positivas tanto al interior como al exterior del país.

Con el ánimo de fortalecer la presencia cultural de Colombia en el exterior, en el ámbito cinematográfico, se participó en más de 50 escenarios internacionales entre festivales y muestras de cine. De otra parte, se logró que el país sea sede en el 2010 del III Congreso Iberoamericano de Cultura en la ciudad de Medellín y la VII Bienal Iberoamericana de Arquitectura.

Por su parte, el Museo Nacional de Colombia realizó 3 exposiciones itinerantes internacionales que se presentaron en 16 ciudades de 8 países y contaron con la asistencia de 307.844 personas.

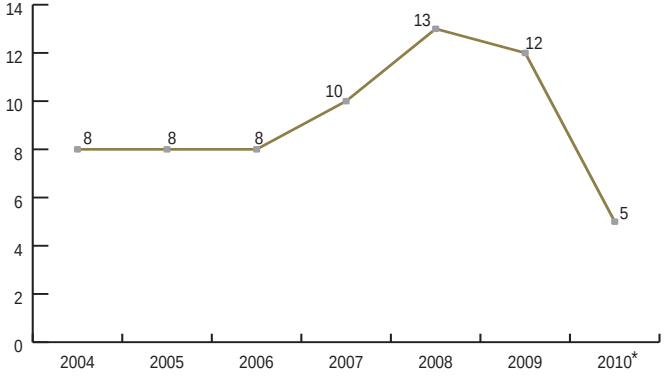
En el ámbito de la cooperación cultural, en el periodo 2002-2010 se gestionaron recursos de cooperación nacional e internacional por un valor cercano a los $300 mil millones, lo que representa una cifra igual al 66% del presupuesto total de inversión del Ministerio de Cultura ($453.333 millones) durante ese mismo periodo. En consecuencia, el Ministerio mejoró su posicionamiento en la agenda de los cooperantes internacionales al entender mejor cómo insertar sus planes, programas y proyectos en los intereses prioritarios de la cooperación, y evidenció el estrecho vínculo que existe entre cultura y los procesos de desarrollo y cohesión social.

Gráfico 7.25

Estreno de películas colombianas

(Número)

Gracias a la expedición de la Ley del Cine en 2003 y el Documento Conpes 3462 de 2007, se fomentó la producción de cine en el país. Entre 2004 y 2010 se estrenaron 64 películas.



**Fecha de corte: Mayo 21 de 2010.*
Fuente: Documento Conpes 3659 de 2003, Ministerio de Cultura - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Impulso al deporte

Con el fin de fomentar el deporte y brindar acceso a la comunidad en los procesos de concertación para la organización de la práctica y el aprovechamiento de los espacios urbanos, entre 2002 y 2010 se promovió la difusión y la promoción de actividades deportivas a través de importantes inversiones en infraestructura, apoyo a programas deportivos y a organismos deportivos.

A través de Coldeportes, en el periodo 2002-2010 se invirtieron $843.000 millones para el desarrollo de programas y proyectos. Se logró incrementar la oferta de infraestructura deportiva: actualmente cuenta con 243 escenarios deportivos en 30 departamentos del

país. También fueron desarrollados 565 programas de actividad física y se apoyó la organización de eventos deportivos y recreativos por un valor superior a los $7.200 millones, en los 32 departamentos del país.

Así mismo el Gobierno nacional dejó una capacidad instalada de primer nivel para la realización en el año 2011 de la Copa Mundial Sub 20 de la FIFA y los Juegos Nacionales 2012; además, durante el primer semestre de 2010 se realizaron los IX Juegos Suramericanos en la ciudad de Medellín donde Colombia fue campeón con 144 medallas de oro.

Como resultado del constante crecimiento del deporte colombiano, en el ciclo olímpico se logró un total de 991 medallas en todos los eventos del ciclo 2005-2008, en los que se incrementó la consecución de estas en un 77,6% con relación al ciclo 2001-2004. En Beijing 2008 participaron 67 atletas colombianos (13 más en relación con los que asistieron a Atenas 2004), donde el país obtuvo 48 puntos (se incrementaron 18 puntos frente a Atenas 2004) (gráfico 7.26).

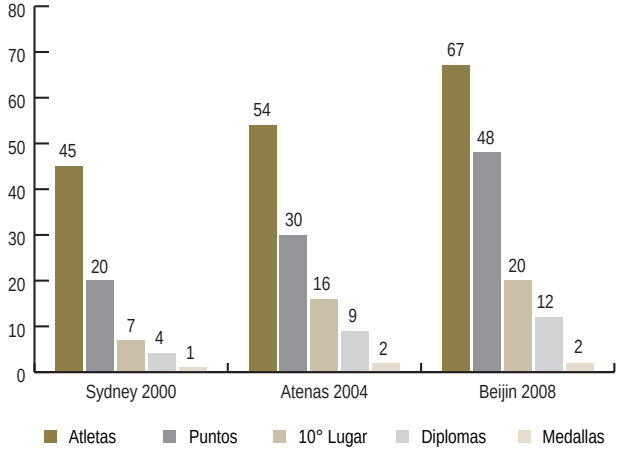
Además se apoyaron en el periodo 2003-2010 a distintos organismos del Sistema Nacional del Deporte, como federaciones e institutos del deporte, con un aporte de $271 mil millones (gráfico 7.27).

Gráfico 7.26

Colombia en los juegos olímpicos

(Número)

En el ciclo 2005-2008 Colombia logró un total de 991 medallas en todos los eventos de los juegos olímpicos



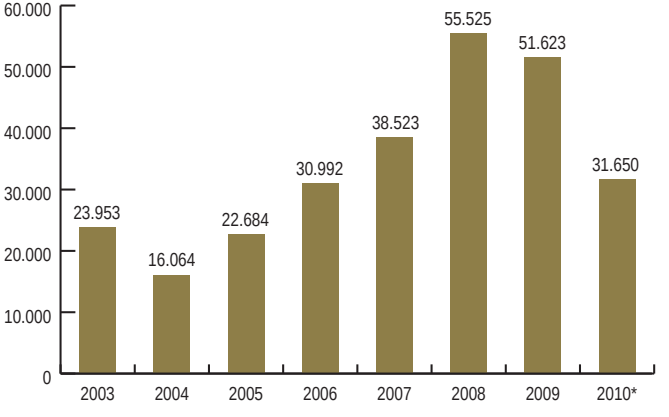
Fuente: Ministerio de Cultura.

Gráfico 7.27

Recursos invertidos en organismos del sistema nacional del deporte 2003-2010

(Millones de pesos)

Entre enero 2003 y 2010 se han invertido cerca de 271 mil millones de pesos en organismos del Sistema Nacional del Deporte.



**Datos a abril 30 de 2010.*
Fuente: Ministerio de Cultura - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

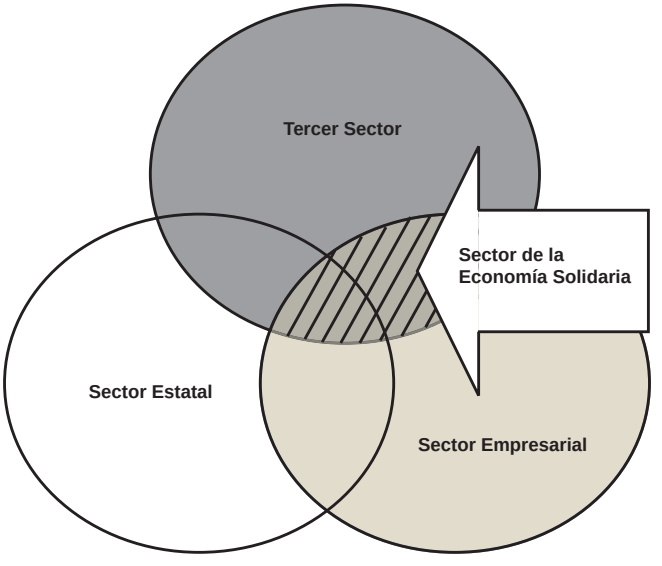
7.7 El sector de la economía solidaria: modelo alternativo de desarrollo socioeconómico

El Gobierno nacional en los Planes de Desarrollo 2002-2006 y 2006-2010, en armonía con lo dispuesto en la Ley 454 de 1998[18], otorgó especial importancia al sector de la economía solidaria con el objetivo de consolidarlo como una alternativa de organización empresarial eficiente y rentable con capacidad para generar crecimiento económico y bienestar social. En el último cuatrienio enfocó la política en los siguientes aspectos: i) desarrollo institucional y de control para las organizaciones que componen el sector, y ii) fomento, fortalecimiento y difusión del sector de la economía solidaria.

Estos dos aspectos fueron desarrollados ampliamente a través del Documento Conpes 3639, "Política de desarrollo empresarial para el sector de la economía solidaria", que contiene los siguientes lineamientos de política: 1) Regulación para el desarrollo empresarial, 2) ajuste institucional del sector para el desarrollo empresarial, 3) simplificación y racionalización de los trámites para el registro y la supervisión de la forma solidaria, 4) prevención del uso inadecuado de las cooperativas y precooperativas de Trabajo Asociado-CTA y PCTA, 5) optimización de los esquemas de regulación y su previsión para la prestación de servicios financieros, 6) facilitación para el acceso a instrumentos de fomento, y 7) fortalecimiento del suministro de información y estadísticas del sector. Adicionalmente, con el propósito de focalizar los anteriores lineamientos, el documento delimita conceptualmente el sector precisando su carácter empresarial dentro del sector sin ánimo de lucro tal y como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 7.28

Sectores que interactúan entre sí y agrupan una amplia heterogeneidad de formas asociativas



Fuente: DNP - Documento Conpes 3639.

18- La Ley 454 de 1998 establece en el artículo 2 que la economía solidaria se define como un "sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas, humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía"

Entre los años 2003 y 2009 el sector de la economía solidaria evidenció un crecimiento positivo a una tasa promedio anual de 6,9%, como resultado de las políticas macroeconómicas promovidas por el Gobierno nacional y el mantenimiento de los incentivos tributarios del sector[19]. Para el año 2009 el sector reportó un total de 10.380 entidades, 3.388 entidades más que las que existieron a 2003 (6.992 entidades) (gráfico 7.29).

A 2009 las 10.338 organizaciones que conformaron el sector se encontraban distribuidas entre cooperativas (8.124; 78,3%), fondos de empleados (2.007; 19,3%) y asociaciones mutuales (249; 2,4%) (gráfico 7.30). Estos tres tipos de organizaciones han vinculado

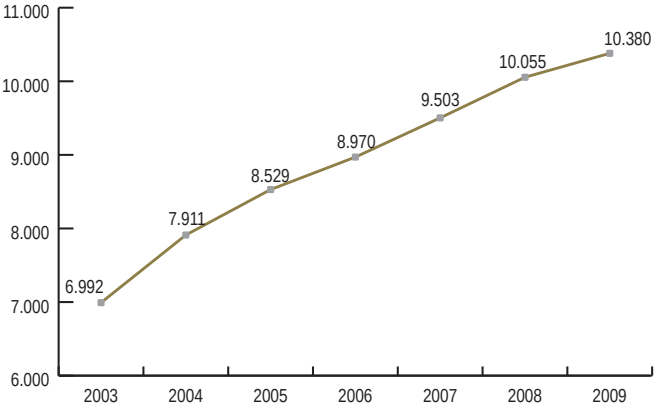
19- Estatuto Tributario, Decreto 624 de 1989, artículo 19, numeral 4. En sentido económico, este instrumento corresponde a un subsidio. Esta exención es aplicable a "las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismos de control. Estas entidades estarán exentas del impuesto sobre la renta y complementarios si el veinte por ciento (20%) del excedente, tomado en su totalidad del Fondo de Educación y Solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988, se destina de manera autónoma por las propias cooperativas a financiar cupos y programas de educación formal en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional. El beneficio neto o excedente de estas entidades estará sujeto a impuesto cuando lo destinen en todo o en parte en forma diferente a lo establecido en este artículo y en la legislación cooperativa vigente".

Gráfico 7.29

Crecimiento del sector de la economía solidaria

(Entidades)

Entre 2003 y 2009, el número de empresas creadas en el sector de la economía solidaria aumentó en un 48,5%.

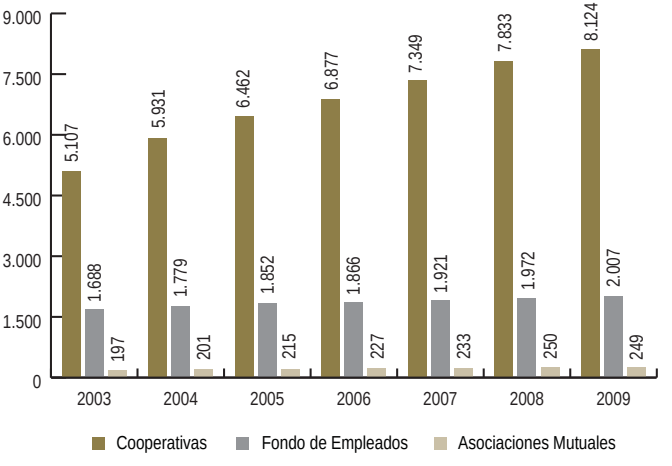


Fuente: Confecoop - Cálculos DNP - DDE.

Gráfico 7.30

Entidades que integran el sector de la economía solidaria

El 13% de la población colombiana participa en el sector de la economía solidaría como asociado.



Fuente: Confecoop.

5.837.967 asociados, lo que representa aproximadamente el 13% de la población colombiana. Durante el período 2003-2009, el número total de asociados mantuvo una tendencia positiva con un crecimiento promedio anual de 7,04%. Además, la cobertura del sector alcanzó a más de 1.000 municipios de los 32 departamentos del país.

Para el año 2009 el sector de la economía solidaria reportó ingresos por cerca de $26,8 billones, en activos por $25,8 billones y excedentes por cerca de $0,5 billones.

En respuesta a la problemática de intermediación laboral para las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA), expidió el Decreto 4588 de 2006 mediante el cual se ordenó la especialización de CTA por actividades, se definieron condiciones de contratación con terceros, se consagró la responsabilidad solidaria entre CTA contratistas y empresas contratantes para el pago de obligaciones y expresamente se prohibieron prácticas que desvirtuaran los principios del trabajo asociado cooperativo. Adicionalmente, conformó mediante el Decreto 1466 de 2007 (modificado por el Decreto 3399 de 2009) la "Comisión Intersectorial para Promover la Formalización del Trabajo Decente en el Sector Público".

En el mismo sentido, con el objetivo de hacer más onerosa la tercerización extensiva de mano de obra, la Ley 1233 de 2008 impuso el pago de contribuciones especiales a CTA, estableció derechos mínimos irrenunciables y señaló expresamente como causales de disolución y liquidación las prácticas de intermediación laboral o el desarrollo de actividades propias de las empresas de servicios temporales y la renuencia a ajustar los regímenes de trabajo y compensaciones a las prescripciones legales.

Finalmente, entre los años 2006 y 2009 el Gobierno nacional a través del Dansocial desarrolló las siguientes acciones:

- Fomentó y fortaleció a 1.233 organizaciones ubicadas en 26 departamentos del país (Antioquia, Arauca, Boyacá, Bolívar, Caquetá, Casanare, Cauca, Caldas, Cundinamarca, Cesar, Córdoba, La Guajira, Guaviare, Huila, Atlántico, Magdalena, Sucre, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima, Valle del Cauca, Chocó) y Bogotá D. C.

- Promovió el emprendimiento de las organizaciones comunales, a través de la formación de líderes comunales, la capacitación en emprendimiento comunal a 2.500 personas, el acompañamiento para la creación de la Banca Mutual Comunal, el fortalecimiento de las comisiones empresariales de las Juntas de Acción Comunal y la elaboración del proyecto de reglamentación de la figura de la Empresa Comunal Rentable definida por la Ley 743 de 2002.

- Impulsó el mutualismo en el país, logrando la creación de 24 asociaciones mutuales en sectores estratégicos como los comunales, el de los trabajadores agroindustriales, los tenderos y los microempresarios y el de las comunidades cristianas, entre otros. Estas 24 asociaciones reúnen alrededor de 1.176 personas y se encuentran ubicadas en los departamentos de Antioquia, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, La Guajira, Sucre, Caquetá, Huila, Cundinamarca, Cesar, Atlántico, Santander y Bogotá D.C (Mapa 7.2).

- Realizó acompañamiento a las organizaciones solidarias del sector rural, particularmente las que fueron creadas con las familias guardabosques en la implementación del Programa Guardabosques Solidarios, que fortaleció a 95 organizaciones solidarias conformadas por 9.910 asociados que beneficiaron de manera directa a 45.000 personas. Igualmente se impulsó el programa "Agro-Solidario, que promovió la creación de circuitos económicos solidarios, los cuales integraron la financiación, producción, transformación, comercialización y consumo de productos alimenticios.

- En cumplimiento de la Ley 720 de 2001 y el Decreto Reglamentario 4290 de 2005, el Gobierno nacional apoyó e impulsó el voluntariado en el país, para lo cual se fomentó la creación del Sistema Nacional de Voluntariado, lo que requirió la conformación de 12 Consejos Departamentales y 154 Consejos Municipales en varios municipios de 20 departamentos del país (Gráfico 7.31).

- Promovió la asociatividad mediante el programa de vivienda solidaria

Mapa 7.2

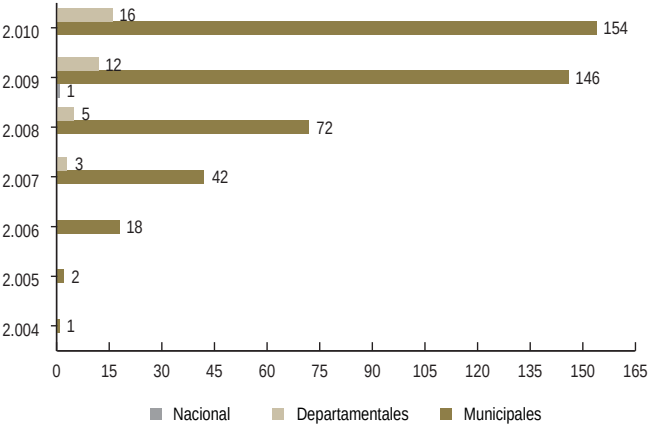
Departamentos que muestran la presencia de asociaciones mutuales (2002-2006; 2006-2010)

Entre 2002 y 2006, el mutualismo estaba concentrado en Antioquia y Bogotá. Gracias a la gestión del Gobierno, entre 2006 y 2010 logró hacer presencia en otros 10 departamentos del país.

Fuente: Dansocial.

Gráfico 7.31

Consejos de Voluntariado creados desde 2004 hasta la vigencia 2010 (Acumulado)



Fuente: Dansocial.

implementado en el municipio de Zarzal (Valle del Cauca), a través del cual se gestionó un proyecto de 122 viviendas de 72 m2 de área construida, por un valor de $9.400.000 cada vivienda.

- Promovió la participación de las organizaciones solidarias en el programa "Banca de las Oportunidades", a través del acompañamiento y seguimiento a 12 organizaciones solidarias de la ciudad de Bogotá D.C.

- Promovió la participación de la economía solidaria en el sistema general de educación incorporando este enfoque dentro del Plan Nacional Decenal de Educación, fortaleciendo los procesos de educación propios de las organizaciones y fomentando la gestión del conocimiento en el sector. Así mismo, se establecieron convenios con universidades para que incorporaran la economía solidaria como objeto de estudio estimulando líneas y grupos de investigación y, de esta manera, ampliar la oferta académica especializada en temas del sector. En desarrollo de este propósito se reactivó la Red Colombiana Inter-universitaria de Economía Social y Solidaria (Unicosol), en la que han participado 20 universidades.

- Creó el sistema de entidades acreditadas para dictar el curso básico de economía solidaria. En dicho sistema se fortalecieron 224 entidades acreditadas de 25 departamentos. Capacitó en Curso Básico de Economía Solidaria a 75.461 personas y se realizaron 45 diplomados en "Gestión Social en las Organizaciones Solidarias y Políticas Públicas", con la participación de 2.500 personas.

- Realizó investigaciones en los temas relacionados con el sector como: Obstáculos normativos del Sector Solidario; Sector Solidario y la Política fiscal; Hacia la construcción del derecho solidario en Colombia; 10 documentos normativos de calidad (entidades acreditadas, educación en las organizaciones solidarias, implementación y operación de un sistema de información, consolidación de la memoria institucional, rendición de cuentas, modelo de gestión para organizaciones de voluntariado y para cooperativas, interpretación de sistemas de gestión de la calidad, definición de indicadores de gestión y de impacto social y sistema de gestión de la democracia participante en las organizaciones solidarias).

- Realizó, desde el 2006, la producción de 1.800 minutos de contenidos audiovisuales acerca del sector solidario; 16 programas de televisión "Colombia Solidaria" emitido por el canal institucional; 234 minutos radiales producidos y divulgados a través del portal web; 1.440 minutos por sistema de streaming (a través de una página web) de contenidos educativos, eventos, conversatorios, foros y paneles; el Congreso internacional de software libre, desarrollo tecnológico y sector solidario con la participación de delegaciones internacionales de España, Brasil y Venezuela y con la asistencia de 542 personas del sector solidario. Adicionalmente, se publicaron 48 ediciones y 96.000 ejemplares de la revista institucional Solidario, que fueron distribuidos a nivel nacional a las organizaciones del sector solidario.

- Promovió la capacitación e integración de 82.068 mujeres en áreas sociales, económicas, culturales y ambientales.

7.8 Política exterior y migratoria

En materia de política exterior y migratoria, el Gobierno nacional en 2002 estableció en el Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" las siguientes líneas de trabajo: (i) responsabilidad compartida; (ii) la consolidación de las relaciones bilaterales, priorizando los países fronterizos, Estados Unidos, Europa y la cuenca del Pacífico; (iii) la participación activa en los escenarios multilaterales; (iv) el acercamiento a las comunidades colombianas en el exterior, y (v) el fortalecimiento de la cooperación internacional sobre la base de un mejor entendimiento de la realidad nacional.

Dando continuidad a los objetivos establecidos en 2002 y recogiendo los resultados obtenidos en 2006, el Gobierno propuso los siguientes objetivos estratégicos en el PND "Estado Comunitario: desarrollo para todos" para el período 2006-2010: (i) consolidar las relaciones estratégicas bilaterales e impulsar procesos de integración y desarrollo integral en las fronteras; (ii) defender y promover los intereses nacionales en el escenario multilateral; (iii) diversificar las relaciones y la agenda internacional, y (iv) diseñar una política integral de las migraciones.

A su vez, el ejercicio Visión Colombia 2019 planteó que la inserción de Colombia dependería esencialmente de la capacidad para a) generar una nueva realidad interna y construir a partir de ella una proyección positiva del país; b) consolidar alianzas estratégicas; y c) fortalecer el multilateralismo.

Adicionalmente, gracias al derrotero fijado para recuperar la seguridad, la confianza inversionista y la cohesión social, la situación interna evolucionó muy positivamente e impactó de manera favorable en la política exterior y la percepción internacional del país. Durante los últimos ocho años, el país desarrolló una agenda económica internacional sin precedentes y se involucró activamente en temas globales como el medio ambiente, la energía, y la cooperación en seguridad y para el desarrollo. Esto ha permitido dinamizar su presencia geoestratégica frente a países y regiones como Brasil, Perú, Chile, Centroamérica y el Caribe, Canadá, Asia Pacífico y la Unión Europea. Así mismo, se dio prioridad al desarrollo fronterizo y a la atención de los colombianos en el exterior, grupo que creció aceleradamente a finales de los años noventa y principios de esta década.

Estos cambios demandaron un mayor esfuerzo del servicio exterior y condujeron al diseño de una política exterior basada en el principio de la integralidad, que se desarrolla en tres frentes. El primero es la integralidad funcional: consiste en coordinar la vocería y el trabajo con los otros ministerios, instituciones del Estado, organismos internacionales y no gubernamentales, gremios, academia y demás actores que participan en las relaciones internacionales del país. Esto es, la Cancillería como eje articulador de la política exterior. Un avance concreto en este frente fue la creación del Grupo para la Coordinación de las Relaciones Internacionales, mediante el Decreto 2884 de 2008, en el que participan la academia, los gremios y otros actores de la sociedad civil. El grupo ha trabajado de manera coordinada con el Gobierno mediante una agenda de actividades que busca promover los intereses del país en Asia Pacífico en relación con la biodiversidad.

La transformación del país ha llamado la atención de la comunidad internacional y corresponde a la Cancillería liderar el esfuerzo de difundir la realidad nacional de una manera integral y comprehensiva. En eso consiste el segundo aspecto de la integralidad: la integralidad del mensaje. El último frente es la consolidación de una política exterior de mediano y largo plazo, lo que ha implicado fortalecer a la Cancillería y promover espacios de discusión de alto nivel que apoyen su tarea de elevar el peso específico de la política exterior en la agenda de política interna. En este contexto se inscribió la iniciativa de conformar y consultar una Misión de Política Exterior a principios de 2009.

Fueron comisionados expertos para reflexionar y hacer un diagnóstico, con total independencia, sobre lo que Colombia puede y debe hacer para desarrollar una política exterior eficaz. Se invitó también al ex primer ministro de Gran Bretaña, Tony Blair, quien valoró positivamente el esfuerzo de la misión. Este ejercicio fue un aporte esencial para la Cancillería y su tarea de consolidar una política exterior de mediano y largo plazo que tenga el lugar que merece en la agenda nacional. Las ideas y recomendaciones de la misión son un insumo muy valioso para pensar en una política exterior de Estado que, independientemente del Gobierno de turno y de las necesidades que impongan las circunstancias, defienda y promueva estratégicamente los intereses de Colombia como nación.

Como parte de la política social del Gobierno, el Ministerio de Relaciones Exteriores contribuyó a fortalecer la presencia estatal en municipios de frontera con la creación del Plan Fronteras en el año 2003. La gestión de la Cancillería consiguió involucrar a más de 30 entidades del Estado con recursos y acciones en infraestructura, salud, educación, vivienda, saneamiento básico, provisión de computadores, bibliotecas, entre otras áreas del desarrollo social. Desde su creación, la Cancillería coordinó 64 visitas a centros poblados de frontera. Entre 2007 y 2010 las inversiones ejecutadas por las entidades que participan en el Plan fueron de 51 mil millones de pesos, y hay otras en proceso por ese mismo valor. Más de 800 mil personas se han beneficiado directa e indirectamente de los puestos de salud, escuelas, bibliotecas, obras de infraestructura y saneamiento básico, entre otros, que se han podido dotar, mejorar o iniciar gracias a estas inversiones.

Este Gobierno también continuó el trabajo que desde 1989 se adelanta en el marco de las comisiones de vecindad: espacios formales de interacción con los países limítrofes con el fin de abordar de manera conjunta los temas de interés común de las zonas fronterizas y promover su desarrollo. Durante el periodo 2002-2010, 30 comisiones fueron convocadas: con Brasil, Ecuador, Jamaica, Panamá, Perú y Venezuela. Las agendas de trabajo incluyeron temas como educación, medio ambiente, salud, asuntos comerciales, energía y aeronáuticos. Con Jamaica, por ejemplo, se firmó un acuerdo para explotación de hidrocarburos y pesca en el área de régimen común. Con Perú se iniciaron tres proyectos para la Zona de Integración Fronteriza: la formulación de un plan de desarrollo binacional, el diseño de una red de telemedicina rural en la cuenca del río Putumayo, y el diseño de un modelo de producción piscícola de consumo y uso ornamental. Con Ecuador se inició un proyecto de aprovechamiento integral de recursos sólidos en Ipiales y Tulcán, otro para mejorar las condiciones sanitarias y ambientales de las fronteras pacífica, andina y amazónica, y se diseñó un modelo de coordinación fronteriza para la conservación y desarrollo sostenible del corredor Paya (Colombia)-Güepi (Perú)-Cuyabeno (Ecuador). El diseño, inicio y ejecución de estos proyectos ha sido posible gracias a recursos de cooperación de la Unión Europea y la Corporación Andina de Fomento.

Un balance de los últimos ocho años arroja resultados importantes en el sector de relaciones exteriores, que responden a los tres grandes documentos de política de este Gobierno y principalmente a las transformaciones internas logradas en el país en los últimos años. Luego de esta breve introducción, se presentan los principales resultados de acuerdo a los objetivos estratégicos del PND 2006-2010 "Estado Comunitario: desarrollo para todos".

En relación con la consolidación de las relaciones estratégicas bilaterales, se destacan los avances en el marco de los procesos de interlocución y negociación con países como Brasil, Perú, México, Chile, Panamá, Centroamérica y el Gran Caribe; el acuerdo CAN-Mercosur; la entrada y el liderazgo en el Proyecto Mesoamérica; y en 2009 el inicio de la normalización de relaciones con Ecuador. La Cancillería también orientó sus esfuerzos a mantener activa y vigente la Comunidad Andina, y a la construcción de la Unasur.

En esta década Brasil y Colombia han empezado a acercarse motivados por un interés mutuo en la seguridad, el comercio y la inversión. En el año 2002, por ejemplo, la inversión extranjera directa de Brasil en Colombia era de 10,5 millones de dólares y en 2009 fue de US$47,4. Los 18 encuentros de alto nivel realizados desde 2003, la voluntad política de ambos Gobiernos y el trabajo de sus equipos dieron lugar a una alianza especial que se concretó en 13 acuerdos de cooperación en seguridad, desarrollo sostenible de la Amazonía, energía e infraestructura. Así mismo, hubo un aumento de la inversión de Brasil en la industria aérea, energética, minera, siderúrgica y metalmecánica colombiana; las inversiones colombianas en la interconexión eléctrica y la producción azucarera, y el creciente interés de empresarios de ambos países que se manifestó en las 4 ruedas de negocios que se hicieron entre 2004 y 2009, han marcado el buen camino de las relaciones.

Por su parte, la relación de cooperación colombo-peruana se ha caracterizado por la coincidencia en temas como el comercio y la seguridad de fronteras. Es así como se creó un mecanismo de cooperación entre los dos países en seguridad y defensa, y se realizaron 4 brigadas cívico-navales, entre 2007 y 2010, con buques hospitales que atendieron a más de 30 mil colombianos y peruanos de poblaciones de la frontera.

En cuanto a las relaciones con Panamá, Colombia encontró un socio estratégico en seguridad, comercio, inversión y energía. Panamá es, además, uno de los países de la región que reconoció a las FARC como terrorista, en 2003. En materia de seguridad y defensa, la relación con este país incluyó visitas de funcionarios de alto nivel, una comisión binacional fronteriza y un acuerdo de cooperación policial firmado en 2003. El diálogo fluido y la voluntad de los presidentes de ambos países permitieron avanzar no sólo en temas de seguridad y defensa, sino en otros de gran envergadura como la interconexión eléctrica. En abril de 2009, ISA (Colombia) y Etesa (Panamá) constituyeron la sede de la nueva empresa binacional que en 2011 iniciará la construcción de una línea de transmisión eléctrica de 614 kilómetros. El aumento del intercambio comercial y la inversión, las misiones comerciales entre empresarios de ambos países, las cifras de turismo y el reciente inicio de la negociación de un Tratado de Libre Comercio son hechos muy promisorios.

Con Ecuador, después de más de un año de ruptura de relaciones diplomáticas, en septiembre de 2009 los cancilleres avanzaron hacia su restablecimiento. Se acordó una hoja de ruta que incluyó el compromiso de no realizar unilateralmente operaciones militares; la no tolerancia a grupos armados irregulares; la designación de encargados de negocios; y tres mesas de trabajo: (i) seguridad

y control de la criminalidad, (ii) desarrollo fronterizo y (iii) temas sensibles. Se normalizaron las relaciones económicas y se restableció la comisión binacional fronteriza. Los cancilleres se han reunido tres veces desde entonces y en febrero de 2010 los presidentes Rafael Correa y Álvaro Uribe se reunieron en Cancún para revisar y avanzar en el proceso. El Centro Carter y la Organización de Estados Americanos han brindado sus buenos oficios y acompañamiento al proceso.

La relación con Venezuela ha pasado por distintas etapas durante el período 2002-2010. En el período 2002-2006, se realizaron cuatro reuniones presidenciales para concretar proyectos de interconexión vial, gasoducto, poliducto e interconexión eléctrica. Adicionalmente, en materia fronteriza, el Gobierno participó en la primera reunión de la Comisión de Alto Nivel Colombia-Venezuela (Coban), para evaluar integralmente el estado de las relaciones entre ambos países, principalmente en lo relativo a la seguridad fronteriza.

En el período 2002-2008 el comercio con Venezuela se caracterizó por una buena dinámica y alcanzó la cifra de 7 mil millones de dólares en intercambio de bienes y servicios. Posteriormente y a raíz de la decisión de Venezuela de imponer restricciones a las importaciones colombianas, dicha cifra tuvo una reducción del 27% en diciembre de 2009, según datos del DANE. El Gobierno colombiano ha manifestado reiteradamente su rechazo al embargo económico impuesto por el Gobierno venezolano, y así lo expresó en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe que tuvo lugar en febrero de 2010 en Cancún. De igual manera, se ha velado por la protección de los intereses de los colombianos en ese país. El 7 de abril de 2010 se solicitó la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el proceso contra los connacionales acusados de espionaje, y se manifestó la preocupación por la estigmatización por parte de miembros del Gobierno venezolano contra los colombianos. Se acudió también a la ONU y la OEA para poner en conocimiento las amenazas de guerra del presidente venezolano y la voladura de dos puentes peatonales por parte de miembros de la Guardia Nacional.

Chile se constituyó en el socio estratégico en el Cono Sur. Este país ha sido un aliado indispensable de Colombia en su interés de acercarse a los países del Asia Pacífico y ser parte del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). Así mismo, el Gobierno, a través del Ministerio de Comercio con el apoyo político de la Cancillería, permitió que en 2009 entrara en vigencia el TLC con ese país (ver cuadro 7.4).

La agenda bilateral del Gobierno nacional con Estados Unidos, entre 2002 y 2010, buscó ampliar los temas e incorporar nuevos escenarios. La negociación del TLC fue sin duda uno de los mayores esfuerzos del Gobierno. El tema energético ha ganado relevancia en la relación bilateral. En 2008, se firmó un memorando de entendimiento para cooperación en energía limpia y renovable y se inició un proyecto de interconexión eléctrica regional en el marco de la alianza para la energía y el clima de las Américas, en el que Colombia aporta su *know how*. A principios de 2010 se firmó un plan de acción sobre igualdad racial y étnica, interés compartido por ambos Gobiernos, para promover oportunidades educativas, de salud, empleo y acceso a vivienda para minorías raciales y étnicas en Colombia. En junio de 2010, durante la visita de la Secretaria de Estado Hillary Clinton a Bogotá, se firmó un acuerdo en ciencia y tecnología.

El Ministerio de Relaciones Exteriores participó activamente en las negociaciones de la fase de consolidación del Plan Colombia (2006-

2013). Se acordó una estrategia integral más amplia, ejecutable a través de seis componentes: i) lucha contra el terrorismo y el narcotráfico; ii) fortalecimiento de la justicia y promoción de los derechos humanos; iii) apertura de mercados; iv) desarrollo social integral; v) atención a la población desplazada, y vi) desmovilización, desarme y reintegración. En 2010, se suscribió un acuerdo complementario de cooperación en defensa y seguridad, basado en los principios de igualdad soberana, integridad territorial y no intervención en los asuntos internos de otros Estados, que permitirá al Estado colombiano mejorar sus capacidades para combatir el narcotráfico y el terrorismo.

En el año 2002 el Gobierno encontró una relación distante y compleja con Canadá. Entonces, se decidió iniciar un proceso de acercamiento político que incluyó visitas de alto nivel que condujeron a negociar y firmar un TLC. Este interés por estrechar las relaciones se tradujo también en el aumento de los montos de cooperación que Colombia recibió de ese país, y en el inicio de negociaciones de un acuerdo de seguridad social que beneficiará a los trabajadores temporales, migrantes regulares y refugiados colombianos en ese país. En el año 2002 el monto de cooperación era de 3 millones de dólares estadounidenses; en 2007 Colombia recibió de Canadá 20 millones de dólares y en el año 2008 10 millones. Canadá apoyó financieramente algunas de las iniciativas de paz del Gobierno nacional: la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, el programa de desminado humanitario y el de atención a víctimas de la violencia.

El país también orientó sus esfuerzos a recuperar espacios de intercambio con Centroamérica y el Caribe a través del fortalecimiento de agendas de cooperación en desarrollo, seguridad y energía, principalmente. Gracias a la determinación de los presidentes Felipe Calderón y Álvaro Uribe, se consolidó con México un frente común contra el narcotráfico y un grupo de alto nivel en seguridad y justicia. El país cumplió un significativo papel en el área energética del Proyecto Mesoamérica[20] donando dos plantas de biocombustibles a Honduras y El Salvador, y una de biodiesel a México.

La estrategia de cooperación para la Cuenca del Caribe fue uno de los principales esfuerzos de la Cancillería en esa región. Se puso en marcha un plan que incluyó cooperación en cinco áreas, seguridad alimentaria, bilingüismo, atención y prevención de desastres, formación para el trabajo y movilidad académica, lo que ha beneficiado a 25 países de esa región.

En el marco de las relaciones bilaterales e integración, Colombia también buscó estrechar y consolidar relaciones con otras regiones del mundo, entre ellas se destacan Europa y Asía Pacífico. En relación con Europa, uno de los objetivos centrales de la política exterior desde 2006 fue la ampliación de la agenda con la Unión Europea que condujo a la negociación del acuerdo comercial multipartito con la UE iniciada en 2007 y que concluyó con la firma en 2010[21] (está pendiente la respectiva aprobación

20- Es un escenario de integración regional encaminado a promover un plan de desarrollo sostenible e integral de la región mesoamericana y proyectos de cooperación en distintas áreas. Lo integran Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Sus ocho áreas de trabajo son: salud pública, vivienda social, sustentabilidad ambiental, desastres naturales, programa energético, telecomunicaciones, transporte, comercio y competitividad.

21- El acuerdo define reglas de juego claras, y predecibles en materia del comercio de bienes, servicios y con respecto a los flujos de inversión. Permitirá mayor crecimiento económico y generación de empleos estables y bien remunerados mediante el aprovechamiento de un mercado grande y dinámico como el de la UE, en el cual nuestros competidores tienen o tendrán próximamente acceso preferencial.

parlamentaria). Igualmente se firmó un TLC con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), integrada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. La Cancillería ha participado activamente en el debate político alrededor de esos instrumentos a través de una agenda diplomática intensa que ha incluido no sólo diálogo con autoridades gubernamentales, sino también acercamiento a gremios, parlamentos, centros de pensamiento, ONG y sindicatos, procurando que se reconozcan los avances y el compromiso del Estado colombiano con los derechos humanos.

Colombia se propuso fortalecer sus relaciones con la región de Asia Pacífico. Las visitas del presidente Álvaro Uribe a China y Japón, en abril de 2005, fueron centrales. A partir de ese momento se intensifica y se hace más evidente en esta región el interés de Colombia de pertenecer a APEC, una vez sus miembros decidan levantar la moratoria y de participar en sus grupos de trabajo.

A la reunión anual del APEC en 2008, Colombia fue invitada por Perú como observadora. El presidente Álvaro Uribe fue el único líder no miembro del organismo que participó como conferencista en la cumbre de esta organización, donde tuvo la oportunidad de reunirse con 11 líderes de países miembros: los primeros ministros de Japón, Singapur, Canadá, Nueva Zelanda y Australia; los presidentes de Estados Unidos, China, Corea del Sur, Vietnam, Chile y Perú; el viceprimer ministro de Malasia; y el sultán de Brunei. Durante la cumbre se firmó el TLC con Canadá y el acuerdo de protección a la inversión con China, el primero de este tipo con una economía asiática.

Otro hecho importante en el proceso de acercamiento a Asia Pacífico fue el diseño de una estrategia del Estado y el sector privado para este fin. Los líderes empresariales y gremiales han participado activamente a través del Grupo para la Coordinación de las Relaciones Internacionales (CRI), conformado también por representantes de la academia y los medios de comunicación. La Cancillería coordinó el diseño de una estrategia que busca aprovechar las oportunidades de inversión, comercio y cooperación con países estratégicos de Asia Pacífico, al tiempo que ha incorporado iniciativas de la academia, los gremios y los medios de comunicación para acompañar y dar valor agregado al proceso. La estrategia fue presentada y avalada por el Consejo de Política Exterior presidido por el Presidente de la República, con presencia del gabinete ministerial, otras entidades estatales y el grupo CRI.

Adicionalmente, las visitas ministeriales a Corea del Sur (septiembre 2009), China (septiembre 2009), Japón (enero 2010), Australia y Nueva Zelanda (marzo 2010); la visita de 5 ministros a la India en noviembre de 2009; la participación del

país en la cumbre APEC de noviembre de 2009 en Singapur; la disposición de Colombia de iniciar negociaciones de un Acuerdo de Asociación Económica con Japón; y las rondas de negociaciones de un TLC con Corea, llevada a cabo en marzo de 2010, han sido hechos determinantes para acercarse a una región que representa el 22,6% del PIB mundial.

En el marco del fortalecimiento de las relaciones bilaterales, los TLC y acuerdos comerciales se han configurado en un elemento esencial para la inserción de Colombia en el escenario internacional. Gracias al liderazgo y determinación del Gobierno nacional, el país pasó de tener 2 acuerdos comerciales con 5 países en la década pasada, a tener 9 tratados (vigentes o firmados) y 2 en negociación con más de 47 países alrededor del mundo (Cuadro 7.4). En el cuadro 7.5 se relacionan cada uno de los acuerdos para evitar la doble tributación, los acuerdos internacionales de inversión y los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, en negociación, firmados y vigentes, con cada uno de los países y grupos de países con los que Colombia ha logrado este tipo de negociación.

Cuadro 7.4

Negociaciones comerciales

TLC		
Vigentes	Comunidad Andina	Vigente mediante la Ley 8 de 1973
	México	Vigente desde 1 de enero de 1995
	Chile	Vigente desde el 8 de mayo de 2009
	Mercosur	Brasil, Argentina y Uruguay: 1 de febrero de 2005 Paraguay: 19 de abril de 2005
	Triangulo Norte de Centro America	Guatemala, noviembre de 2009 El Salvador, febrero de 2010 Honduras, marzo de 2010
Suscritos	Estados Unidos	22 de noviembre de 2006
	Canadá	21 de noviembre de 2008 - Aprobado por el Parlamento Canadiense el 22 de junio de 2010
	Asociación Europea de Libre Comercio	25 de noviembre de 2008
Negociado	Unión Europea	Rubricado en Mayo de 2010
En negociación	Corea	En negociación
	Panamá	En negociación

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Cuadro 7.5

ADT, AII y APPRI, agosto 2002-mayo de 2010

Acuerdos para evitar la Doble Tributación (adt)	
Adt vigentes	Estado
Chile	Ley 1261 de 2008, C-577 de 2009. Vigente desde diciembre de 2009
Adt negociados	Estado
Corea	Negociación cerrada en segunda ronda en noviembre de 2009, pendiente suscripción y proceso interno de aprobación.
Alemania	Primera ronda: del 16 al 22 de abril en Bogotá. Segunda ronda: en Berlín del 26 al 30 de enero de 2009. Pendiente la tercera ronda.
Países Bajos	Se han realizado dos rondas. Pendiente determinación fecha de la tercera Ronda en el primer semestre de 2010.
India	Primera ronda: se llevó a cabo en febrero de 2009. Segunda ronda aplazada por India en atención de su reforma tributaria, pendiente nueva fecha por parte de India.
Bélgica	Primera ronda: en marzo. Segunda ronda: se llevó a cabo en septiembre de2009. Tercera ronda: programada para febrero de 2010.
Estados Unidos	Se han realizado dos rondas, en evaluación la continuidad de la negociación
República Checa	Se han realizado dos rondas, pendiente determinación fecha de la tercera.
Acuerdos Internacionales de Inversión (aii), y Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (appri)	
Aii y Appri vigentes	Estado
Perú (Appri)	Vigente desde 2003
Suiza (Appri)	Vigente desde 2006
España (Appri)	Vigente desde 2007
Suiza (Appri)	Vigente desde octubre 6 de 2009
Appri firmados	Estado
Perú (Appri profundización)	Firmado en 2007.
China (Appri)	Firmado en 2008.
Bélgica (Appri) firmado febrero 2009)	Presentado en Congreso. Proyecto de Ley 197 de 2009.
India (Appri) firmado el 10 de Noviembre de 2009)	Presentado en Congreso
Inglaterra (Appri)	Firmado en 2010
Unión Europea (AC)	Firmado en 2010.

Cuadro 7.5 (continuación)

ADT, AII y APPRI, agosto 2002-mayo de 2010

Appri - aii en negociación	Estado
Corea del Sur (Appri)	Firmado junio 2010.
Japón (aií)	Se ha hecho cuatro rondas. Quinta ronda: en febrero 2009 en Japón.
Alemania(aií)	Se han llevado a cabo tres rondas. A espera de respuesta de propuesta presentada por Colombia.
Francia (aií)	Se han llevado a cabo dos rondas. Se está esperando respuesta de Francia a propuesta presentada en noviembre.
Kuwait (Appri)	El 23 de junio en Kuwait se cerró la negociación

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Ministerio de Relaciones Exteriores.

En cuanto al objetivo estratégico de la política exterior, relacionado con la diversificación de la agenda internacional, el Gobierno nacional se apoyó en la cooperación y la diplomacia energética para el logro de sus objetivos estratégicos. Los retos que Colombia ha enfrentado en seguridad le han permitido combatir el narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia organizada trasnacional y la delincuencia común. Las instituciones nacionales han diseñado portafolios de cooperación para otros Estados que requieran cooperación en entrenamiento, inteligencia, desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional. Se destaca la cooperación con Haití, Afganistán, México, Paraguay, Perú, Panamá, Guatemala y el Caribe.

Como se mencionó anteriormente, en febrero de 2009 se puso en marcha la estrategia de cooperación con la Cuenca del Caribe en cinco áreas de trabajo: seguridad alimentaria, bilingüismo, atención y prevención de desastres, formación para el trabajo y movilidad académica. Con la participación del SENA, Icetex, Ministerio de Educación, Acción Social, ICBF, Universidad Nacional y Ascun, la Cancillería coordinó talleres, cursos, seminarios, cursos virtuales y visitas técnicas, que han beneficiado a 25 países.

Colombia tiene un portafolio de energía limpia de primer nivel, y capacidad para ofrecer experiencia en interconexión, comercialización, redes y transmisión. Hacer valer esos recursos y convertirlos en un eje de la política exterior ha sido una prioridad para el Ministerio de Relaciones Exteriores. Uno de los mayores esfuerzos en materia de diplomacia energética ha sido concretar iniciativas regionales a través del Proyecto Mesoamérica. En 2008 Colombia donó dos plantas de biocombustibles a Honduras y El Salvador, y una de biodiesel a México. En materia de interconexión eléctrica con Panamá, ISA (Colombia) y Etesa (Panamá) inauguraron la sede de la nueva empresa binacional que construirá una línea de transmisión eléctrica de aproximadamente 614 kilómetros.

La participación del Gobierno en el escenario multilateral les permitió a nuestros principales socios en América y Europa mejorar su compresión de la realidad colombiana, específicamente en el tema de promoción y protección de los Derechos Humanos y del respeto al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Los esfuerzos han estado acompañados de una intensa dinámica de interlocución con la comunidad internacional que ha tenido como común denominador la apertura y transparencia. A continuación se presentarán los principales logros y hechos de interés nacional en los más destacados organismos internacionales:

En relación con las Naciones Unidas, en 2008 Colombia se presentó voluntariamente al Examen Periódico Universal del Consejo de DDHH de Naciones Unidas en Ginebra, y desde entonces hace seguimiento público y sistemático a las 133 recomendaciones y compromisos voluntarios asumidos. Así mismo, Colombia aceptó el monitoreo establecido en la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Las visitas de relatores especiales del sistema de Naciones Unidas y la exclusión de la lista de países sancionados por la Organización Internacional del Trabajo por incumplimiento de la legislación laboral o persecución a empresarios o sindicalistas son muestra de la apertura y transparencia con que el Gobierno ha asumido la interlocución con la comunidad internacional.

Por su parte, en el ámbito interamericano, el Estado colombiano ha mantenido una política de cumplimiento oportuno de las sentencias de la Corte Interamericana y ha realizado dos actos de reconocimiento de responsabilidad internacional por hechos ocurridos en 1988 y 1990. Luego de cinco años de la implementación de la Ley de Justicia y Paz, el Gobierno continúa trabajando por mantener el apoyo internacional necesario para consolidar uno de los procesos de justicia transicional más ambiciosos del mundo. La Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA (MAPP/OEA) ha acompañando decididamente al Estado colombiano en sus esfuerzos para alcanzar la reconciliación nacional.

Con el fin de defender y promover los intereses nacionales en el escenario multilateral, el Gobierno lideró y coordinó con la Misión de Colombia ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), las negociaciones que han sido de gran trascendencia para el país.

- En el tema del banano, se alcanzó, en diciembre de 2009 un Acuerdo entre los productores latinoamericanos de banano y la Unión Europea. El Acuerdo establece las condiciones para rebajar el arancel que paga la fruta al entrar al mercado europeo, actualmente 176€/ton que pasaría a 114€/ton en un plazo de 7 años, lo que representa una disminución del 35% en el valor del arancel y ahorros entre €433 millones y €463 millones para los productores colombianos durante los próximos 10 años.

- Con este Acuerdo se pone fin a la diferencia más antigua y costosa en la historia de la OMC. Adicionalmente, la solución al tema del banano llevó a un arreglo integral en las actuales negociaciones de la Ronda Doha de la OMC, para productos tropicales y la temática de erosión de preferencias, a su vez el Acuerdo constituyó la base para la negociación de una preferencia más profunda en el Acuerdo comercial suscrito con la Unión Europea. En dicho Acuerdo se logró reducir hasta 75 €/ton en el año 2020, el arancel de este importante producto de exportación colombiano.

- El MCIT tuvo una participación activa en la controversia relacionada con las medidas de precios e ingreso por determinados puertos, aplicadas a Panamá. El resultado del caso fue adverso a Colombia. Mediante el decreto 111 de 2010 se implementaron las recomendaciones del Grupo Especial.

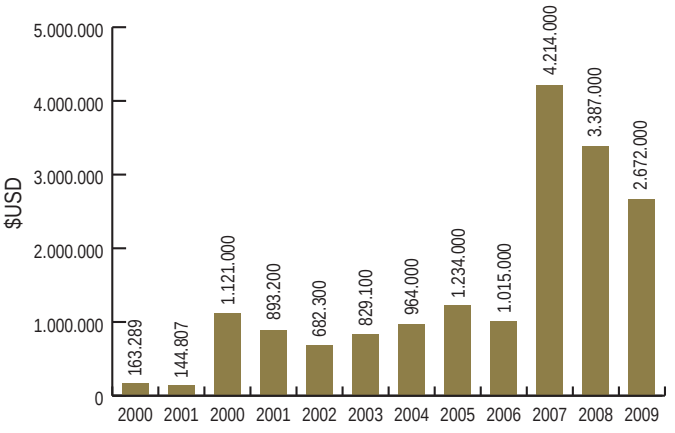
- El MCIT ha llevado a cabo un proceso de permanente interacción con la Misión ante la OMC para el envío de insumos y posiciones sobre los distintos temas de negociación bajo la Ronda Doha. Funcionarios del Ministerio asistieron a reuniones y a finales de noviembre de 2009, a la VII Conferencia Ministerial que trazó la ruta para los trabajos de corto y mediano plazo tanto en las actividades normales de la OMC como en las negociaciones.

Adicionalmente, en el marco de la diversificación de la agenda internacional, el Gobierno nacional durante el cuatrienio 2006-2010 se apoyó en la cultura como una herramienta fundamental para el logro de sus objetivos estratégicos. El plan de promoción de Colombia en el exterior es la iniciativa que ha permitido mostrar al mundo la riqueza y diversidad de la cultura colombiana. En 2010 este esfuerzo se renovó con el diseño de una estrategia que identificó 11 enfoques temáticos[22], y elaboró un portafolio artístico y académico con estándares de excelencia y representatividad. Entre 2000 y 2006 el plan de promoción llegaba a 46 países en promedio por año. Actualmente 51 embajadas de Colombia desarrollan planes de acción cultural en 66 países (gráfico 7.32).

Gráfico 7.32

Plan de promoción de Colombia en el Exterior 2000-2009
(USD$)

El presupuesto asignado al plan de promoción ha evolucionado positivamente en la última década, pues pasó de 1 millón de dólares en 2002 a una inversión superior a los tres millones de dólares a partir de 2007.



Fecha de corte: 31 de diciembre de 2009.
Nota: estas cifras están expresadas en dólares americanos teniendo en cuenta que el Ministerio de Relaciones Exteriores maneja los giros al exterior en monedas diferentes al peso colombiano
Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores.

En materia de cooperación internacional, dentro de los principales logros se cuenta una mayor coordinación entre los donantes que se traduce en un mejor impacto de la ayuda, el incremento de los flujos de cooperación hacia Colombia: es así como la ayuda hacia el país se ha triplicado, al pasar de US$150 millones en 2001 a US$455 millones en 2008, la puesta en marcha del Mapa de Cooperación Internacional como una herramienta de

22- Colombia afro y Colombia indígena, Colombia inclusiva, Colombia se reconcilia, Colombia democrática, Colombia bicentenaria, Colombia turística, Colombia cosmopolita, Colombia país de industrias culturales, Colombia verde.

apoyo a la coordinación y seguimiento de la ayuda, la consolidación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional y la gestión de US$108 millones con diferentes fuentes no oficiales. Así mismo, el posicionamiento estratégico del país como oferente de cooperación internacional, o como donante emergente a través de la Cooperación Sur – Sur, y el incremento de los recursos otorgados en el marco de esta modalidad de cooperación, a través del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI).

Con el objetivo de fortalecer la política migratoria y consular, y atender a los connacionales en el exterior, el Gobierno en el PND 2006-2010 estableció el rediseño de la política integral migratoria articulando dos instancias gubernamentales ya existentes: la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y el Programa Colombia Nos Une, que tiene como objetivo la vinculación y atención a los colombianos en el exterior. La Cancillería elaboró el Documento Conpes 3603 sobre Política Integral Migratoria, aprobado el 24 de agosto de 2009. El documento articula acciones de 11 entidades del Estado para beneficio del migrante colombiano, su familia en el país y los extranjeros en el territorio nacional, con un total de 10.860 millones de pesos para el periodo 2009-2012.

Como medida para mejorar el acceso de los colombianos al resto del mundo, el Ministerio de Relaciones Exteriores se propuso disminuir la lista de países que exigen visa a los colombianos, logrando que de 179 países que exigían visa en el 2007 se pasara a 159 en 2010.

De manera complementaria a la búsqueda de eliminación de visas en el exterior, el Gobierno ha mantenido una política de puertas abiertas. Se destaca la supresión del requisito de visa temporal, de visitante o de turismo, para Rusia, Surinam, Brunei-Darussalam, Irlanda, Bután, Emiratos Árabes Unidos, Fiji, Islas Marshall, Islas Salomón, Micronesia, Papúa y Nueva Guinea. Así mismo, los extranjeros en situación irregular en Colombia pudieron beneficiarse de un proceso de regularización; gracias a la expedición del Decreto 3970 de 2008, se inscribieron a este proceso 1.914 extranjeros.

A través del programa Colombia Nos Une, la Cancillería ha avanzado considerablemente en la coordinación de servicios para mejorar la calidad de vida de los colombianos en el exterior. Gracias al apoyo y la alianza entre entidades públicas y privadas, los principales resultados son:

La canalización de remesas hacia ahorro e inversión con el programa Mi Casa con Remesas, con el apoyo de Asocajas, Comfama, Bancolombia y el BID. En 2005, se crearon las ferias inmobiliarias y desde entonces se han realizado 17 (Miami, Nueva York, Londres y Madrid), con un total en ventas de 194 millones de dólares y 55.286 asistentes, esto con el apoyo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Proexport, Camacol, la Lonja de Bogotá y la OIM.

En materia de seguridad social, se aprobó un convenio con Chile y se firmó el convenio multilateral iberoamericano. Desde 2007 se atendieron en salud 157.700 colombianos en Estados Unidos a través de la Semana Binacional de la Salud[23]. Con el apoyo del Instituto Colombiano del Seguro Social se aumentó el número de colombianos en el exterior afiliados al programa Colombiano Seguro en el Exterior, para acceso a pensión pasando de 1.950 en 2002 a 6.366 en mayo de 2010 (gráfico 7.33).

23- Esta iniciativa se lleva a cabo en las primeras semanas de octubre de cada año y promueve una salud sin fronteras para la población latina que vive y trabaja en Estados Unidos. Cuenta con una red de 140 consulados de México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Ecuador, Colombia y Perú, que con el liderazgo de la Universidad de California instauran una red de voluntarios que prestan toda clase de servicios en atención y prevención en salud.

En educación, se aumentó el número de cursos virtuales dispuestos por el Sena para los colombianos en el exterior, que pasó de 220 en 2004 a 435 en marzo de 2010. El número de colombianos en el exterior inscritos en estos cursos pasó de 1.744 en el 2006 a 35.704 en el 2009.

En participación política, en el año 2008, Colombia consiguió que los connacionales en España pudieran votar en las elecciones municipales en ese país. Así mismo, atendiendo al principio de reciprocidad, los españoles residentes en Colombia también podrán votar en los comicios locales.

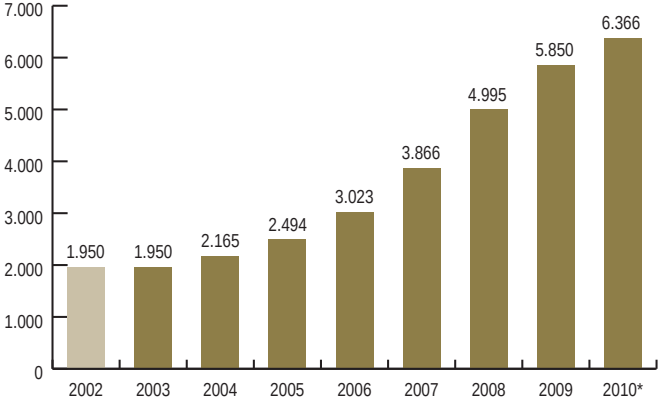
Para fortalecer a la comunidad colombiana en el exterior, en 2007 se dio inicio al Plan Comunidad en coordinación con los consulados de Colombia, con el objetivo de vincular a los colombianos entre sí y con el país. Se destacan: 5 encuentros en Venezuela, Estados Unidos, Canadá, Ecuador, el Cono Sur y España, que reunieron a 44 cónsules y 4 embajadores y 18 jornadas de socialización de servicios para colombianos en el exterior. En diciembre de 2007 se puso en marcha el portal RedEsColombia, como una herramienta de comunicación de los colombianos en el exterior con el país. Hoy en día el portal tiene 37.406 usuarios y 983 redes sociales.

Gráfico 7.33

Afiliados del programa Colombiano Seguro en el Exterior

(Afiliados)

Con el apoyo del Instituto Colombiano del Seguro Social se aumentó el número de colombianos en el exterior afiliados al programa Colombiano Seguro en el Exterior, para acceso a pensión de 1.950 en 2002 a 6.366 en mayo de 2010.



** Datos a mayo 31 de 2010.*
Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores.

En relación con el tema de flujos migratorios, fueron contratados, entre 2002 y 2010, 8.075 trabajadores en virtud del acuerdo de ordenamiento de los flujos migratorios laborales con España. Se logró incluir el tema migratorio en los planes de desarrollo de Risaralda, Quindío, Caldas, Atlántico, Bolívar, Valle, Tolima, Bogotá y Barranquilla.

Adicionalmente, frente al tema del retorno de colombianos al país, en 2009 se puso en marcha el plan de retorno positivo, y en alianza con la OIM y la Alcaldía Mayor de Bogotá se inauguraron dos centros de referencia y oportunidades para los retornados desde el exterior en Risaralda y en Bogotá.

En materia de servicio consular, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de los consulados móviles, ha prestado servicios en aquellos lugares donde no existe sede consular. En el período 2005-2010, se instalaron 284 consulados móviles en: Estados Unidos, Venezuela, Japón, Canadá, Bolivia, Francia, China, Australia, Panamá, España, Israel, Ecuador, Argentina, Curazao, Egipto, Suiza, Suecia, Gran Bretaña, Irlanda del Norte, Tailandia, Chile, Kingston, Sudáfrica, Japón, México y Brasil.

7. Dimesiones Especiales del Desarrollo

7.1. Equidad de Género

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER									
Mujeres cabeza de familia beneficiadas con crédito	720,0	2.526,0	130,0	1.418,0	2.437,0	2.452,0	6.127,0	10.247,0	3.933,0
Publicaciones realizadas sobre la situación del adelanto de la mujer y la equidad de género en Colombia (Boletines, Investigaciones)					18,0	6,0	10,0	10,0	1,0
Valor de créditos desembolsados ($ millones)					10.783,0	3.457,0	6.293,0	11.494,0	4.549,0

N.D. No disponible
Fuente: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno / Presidencia de la República.
Fecha del reporte: 02 de julio de 2010.

7.2. Juventud

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
COLOMBIA JOVEN									
Investigaciones sobre infancia y juventud publicadas	N.D.	N.D.	3,0	2,0	5,0	1,0	1,0	1,0	0,0

N.D. No disponible
Fuente: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno / Presidencia de la República.
Fecha del reporte: 02 de julio de 2010.

7.3. Grupos étnicos y relaciones interculturales

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR									
Total Población (niños, niñas y jóvenes) de las comunidades negras y/o afrodescendientes atendida por los Programas del ICBF (Nuevo)								661.192,0	649.948,0

N.D. No disponible
Fuente: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno / Ministerio de la Protección Social.
Fecha del reporte: 02 de julio de 2010.

7.4. Dimensión Regional

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN									
Auditorías a las entidades territoriales y resguardos indígenas sobre el manejo de los recursos del SGP						7,0	12,0	13,0	N.D.
Porcentaje de entidades territoriales beneficiarias de regalias con auditorias visibles					0,0	22,3	67,9	95,6	100,0

N.D. No disponible
Fuente: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno / Departamento Nacional de Planeación.
Fecha del reporte: 02 de julio de 2010.

7.5. Ciencia, tecnología e innovación

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN									
Beneficiarios de Colciencias de créditos condonables para estudios de doctorado	139	85	173	185	172,0	145,0	240,0	483,0	N.D.
Grupos de investigación financiados por Colciencias en programas y proyectos de ciencia y tecnología (recuperación contingente)					216,0	341,0	399,0	274,0	N.D.
Inversión total en Ciencia, Tecnología e Innovación -CTI- (% del PIB)	0,31	0,35	0,40	0,46	0,42	0,41	0,38	0,39	N.D.
Monto de recursos movilizados por Colciencias para la financiación(Millones $) de la CTeI						286.248,0	441.012,0	387.167,0	N.D.
Número de grupos de investigación reconocidos	544	809	1.445	1.825		2.456,0	3.746,0	3.746,0	N.D.
Número de investigadores movilizados internacionalmente						196,0	93,0	142,0	N.D.
Número de jóvenes investigadores apoyados	173	186	190	202	218	371,0	341,0	764,0	N.D.
Número de niños y niñas partipantes en el programa Ondas						261.241,0	284.647,0	303.881,0	N.D.
Número de publicaciones de investigadores colombianos registradas en bases bibliográficas internacionales						1.689,0	2.440,0	2.508,0	N.D.
Número de revistas indexadas en el Índice Bibliográfico Nacional - IBN Publindex	62	90	109	156	202	222,0	264,0	305,0	N.D.

N.D. No disponible.
Fuente: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno / Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación.
Fecha del reporte: 02 de julio de 2010.

7.6. Cultura y desarrollo

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
CONSEJERÍA DE PROGRAMAS ESPECIALES									
Promedio de niños beneficiados anualmente a través de proyectos del Plan General de la celebración del Día de la Niñez y la Recreación	N.D.	439.943,0	602.379,0	693.430,0	687.610,0	318.473,0	514.805,0	437.435,0	N.D.
INSTITUTO COLOMBIANO DEL DEPORTE									
Número de programas de actividad física implementados en los departamentos y municipios					2,0	3,0	33,0	565,0	42,0
Personas atendidas por los programas nacionales de deporte y recreación	N.D.	101.243,0	181.652,0	292.276,0	1.181.290,0	1.206.302,0	1.228.833,0	3.985.716,0	664.569,0
Proyectos de infraestructura deportiva y recreativa cofinanciados	20,0	26,0	63,0	34,0	12,0	51,0	13,0	24,0	9,0
Valor de los convenios de apoyo para el desarrollo de las políticas nacionales del Sistema Nacional de Deporte ($ millones)	N.D.	17.854,0	12.632,0	18.704,0	26.698,0	35.076,0	54.436,0	51.623,0	32.600,0
MINISTERIO DE LA CULTURA									
Artistas y docentes vinculados anualmente a procesos de formación continuada						1.549,0	2.816,0	3.562,0	3.967,0
Bandas musicales dotadas	N.D.	92,0	98,0	57,0	53,0	76,0	86,0	70,0	85,0
Bibliotecas dotadas y fortalecidas	73,0	199,0	150,0	234,0	100,0	67,0	127,0	162,0	40,0
Escuelas de música consolidadas						102,0	121,0	242,0	128,0
Estimulos a la creación e investigación otorgados					136,0	139,0	173,0	336,0	0,0
Franjas de opinión en las emisoras comunitarias y de interés público creadas y consolidadas						81,0	128,0	160,0	200,0
Intervenciones en bienes de interés cultural priorizados					3,0	3,0	7,0	11,0	7,0
Investigaciones en antropología, historia, lingüística y archivística realizadas	29,0	48,0	20,0	23,0	36,0	17,0	18,0	23,0	N.D.

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
Largometrajes de cine, de producción o coproducción nacional, estrenados comercialmente en el país			8,0	8,0	8,0	10,0	13,0	12,0	5,0
Municipios dotados con intrumentos musicales					346,0	423,0	521,0	602,0	722,0
Niños y jóvenes beneficiarios de las escuelas municipales de música		8.456,0	19.022,0	28.875,0	40.000,0	44.023,0	51.455,0	82.114,0	90.000,0
Organizaciones artísiticas fortalecidas mediante fomento al emprendimiento y la competividad						58,0	312,0	443,0	935,0
Porcentaje de municipios con bibliotecas dotadas					94,0	97,9	98,0	100,0	100,0
Producciones artísticas puestas en circulación en escenarios regionales o medios de comunicación						370,0	1.503,0	1.892,0	1.234,0
Programas de promoción de lectura implementados en las bibliotecas creadas y/o fortalecidas por el PNLB						27,0	20,0	40,0	10,0
Proyectos y actividades culturales apoyados	328,0	930,0	1.353,0	947,0	1.155,0	1.286,0	1.548,0	1.328,0	1.189,0

N.D. No disponible.
Fuente: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno / Presidencia de la República, Ministerio de Cultura.
Fecha del reporte: 02 de julio de 2010.

7.7. Economía Solildaria

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA									
Investigaciones estratégicas del sector solidario realizadas y publicadas						2,0	3,0	2,0	1,0
Personas capacitadas en curso básico de economía solidaria					1.077,0	23.669,0	26.802,0	24.990,0	4.690,0

N.D. No disponible.
Fuente: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno / Departamento Administrativo de la Economía Solidaria.
Fecha del reporte: 02 de julio de 2010.

7.8. Política Exterior y Migratoria

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES									
Consulados virtuales cumpliendo estándares de calidad en el servicio (Gobierno en línea)					0,0	0,0	0,0	47,0	5,0
Destinos en los que el ISS presta servicio de cotización de pensiones para ciudadanos residentes en el exterior (Acumulado)*					0,0	51,0	157,0	157,0	157,0
Misiones con el Plan de Comunidades en el exterior implementado					0,0	48,0	12,0	18,0	0,0
Nuevos municipios, corregimientos y veredas de frontera beneficiados con el Plan Fronteras					3,0	10,0	15,0	15,0	8,0
Nuevos trabajos de campo para demarcación fronteriza y densificación de la frontera terrestre					12,0	12,0	10,0	9,0	2,0
Observatorio de migraciones creado								0,0	0,0
Países con presencia de alto impacto de la agenda cultural colombiana					27,0	43,0	52,0	46,0	30,0

	Resultado 2002	Resultado 2003	Resultado 2004	Resultado 2005	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado 2010*
Países que exigen visa de turismo a los colombianos*					179,0	176,0	164,0	159,0	159,0
Países y fuentes con los cuales Colombia cuenta con acuerdos efectivos de Cooperación CTPD (Acumulado)*					9,0	11,0	15,0	16,0	16,0
Planes de desarrollo binacionales para las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) formulados					0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Recursos transados en ferias inmobiliarias					60,6	50,6	37,3	16,3	0,0
Temas activos en la agenda internacional (Acumulado)*					7,0	11,0	21,0	30,0	30,0
Trabajadores colombianos contratados en el marco de los Acuerdos de Flujos Migratorios Laborales					1.604,0	1.873,0	1.228,0	44,0	0,0

* Para estos indicadores el dato es acumulado a junio de 2010.
N.D. No disponible.
Fuente: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno / Ministerio de Relaciones Exteriores.
Fecha del reporte: 02 de julio de 2010.

CAPÍTULO 8

Plan Plurianual de Inversiones

Descripción general

Durante el periodo 2007-2010, el Gobierno apropió un total de $181,4 billones en recursos de inversión para financiar las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. De este total, $99,7 billones corresponden a recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN), $74 billones provienen del Sistema General de Participaciones (SGP) y $7,7 billones son apropiaciones de inversión de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE).

El objetivo que apropió mayor cantidad de recursos durante este período fue el de *Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad*, el cual recibió $124,6 billones, lo que representa una participación de 69% del total de recursos. Este comportamiento refleja la prioridad que el actual Gobierno ha otorgado a los temas relacionados con equidad y lucha contra la pobreza. Este monto se financió a través de las siguientes fuentes: $49,9 billones provenientes de recursos de inversión del PGN, $72,8 billones girados a las entidades territoriales por concepto de SGP y $1,8 billones con recursos de la EICE.

Por su parte, el objetivo de *Crecimiento alto y sostenido* apropió $26,6 billones, lo que equivale a 14% del total de recursos de inversión, enfatizando en acciones relacionadas con Agenda Interna. Así mismo, con el objetivo de consolidar la *Política de defensa y seguridad democrática*, la actual administración dirigió recursos por valor de $14,3 billones, lo que representó un 8% del total de recursos.

Finalmente, los objetivos de *Un mejor Estado al servicio del ciudadano, dimensiones especiales del desarrollo y Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible* percibieron $6,9 billones (4%), $7,5 billones (4%) y $1,5 billones (1%), respectivamente (gráfico 8.1).

En relación con los recursos comprometidos, se observa que durante el período 2007-2010 el Gobierno ha comprometido 76,9% de los recursos apropiados. El año 2008 se destacó por mostrar el mayor nivel de ejecución presupuestal con 92,5%.

Los objetivos que han tenido un mayor nivel de recursos comprometidos durante el cuatrienio son: *Política de defensa y seguridad democrática* (84,7%), *Una gestión ambiental y del riesgo* (83,1%) y *Dimensiones especiales del desarrollo* (80,4%). Se destacó el nivel de ejecución en el año 2008 del objetivo Una gestión ambiental y del riesgo con 96,9% y de la *Política de defensa y seguridad democrática con* 96,5%.

De otra parte, los objetivos de *Reducción de la pobreza y promoción de empleo y la equidad, y Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos* han presentado niveles de ejecución más bajos con 75,9% y 69,1%, respectivamente (gráfico 8.2).

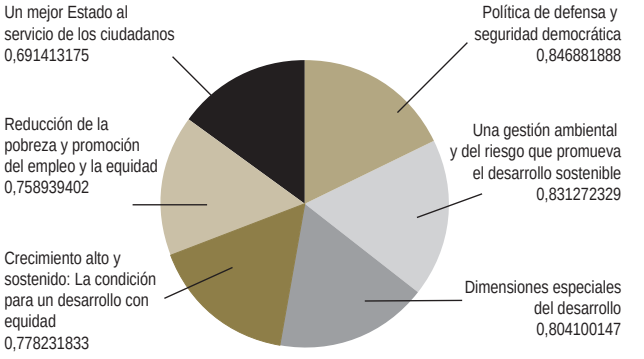
Política de defensa y seguridad democrática

En el período 2007-2010, el objetivo de la P*olítica de defensa y seguridad democrática* apropió recursos por valor de $14,3 billones, lo que representó un 8% del total de recursos. Este monto se destinó a financiar dos estrategias específicas: *Hacia la consolidación de la política de seguridad democrática y Desplazamiento, derechos humanos y reconciliación*.

Gráfico 8.1

Total de recursos apropiados 2007-2010*

(Pesos corrientes)

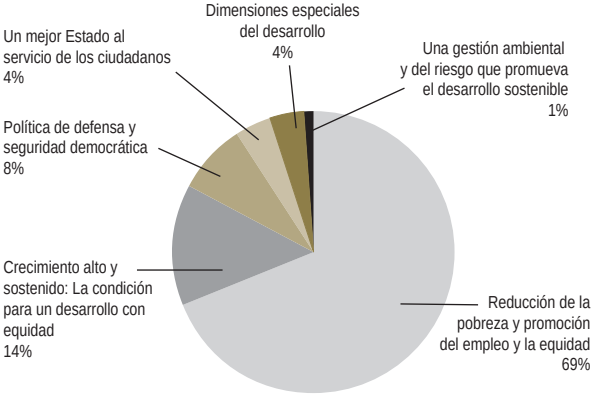


** Incluye recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN), recursos de inversión de la Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) y recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).*
Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas y Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible – DNP.

Gráfico 8.2

Porcentaje de recursos comprometidos*2007-2010**

(Pesos corrientes)



** En 2010, los compromisos de los recursos de Presupuesto General de la Nación (PGN) y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) tienen fecha de corte 31 de marzo. Para el Sistema General de Participaciones (SGP) se toma el 100% de los recursos apropiados.*
*** Incluye recursos de inversión del PGN, recursos de inversión de las EICE y recursos del SGP.*
Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas y Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible – DNP.

A la primera estrategia, se le asignaron recursos de inversión por $11,8 billones, que representaron un 83% del total asignado a este objetivo, los cuales se dirigieron principalmente a garantizar: (i) el control del territorio y la defensa de la soberanía nacional, (ii) combatir el problema de las drogas y el crimen organizado, y (iii) promover una política de seguridad y convivencia ciudadana desde lo local.

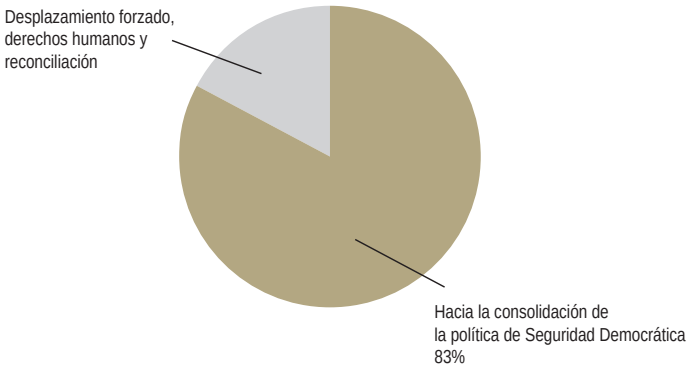
La segunda estrategia apropió recursos de inversión del orden de $2,5 billones, equivalente a un 17% del total de recursos del objetivo. Este monto se destinó a financiar acciones que buscan garantizar el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento, prevenir y mitigar los efectos derivados de las violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, consolidar una política de reconciliación, fortalecer las condiciones regionales de paz y desarrollo, y consolidar la presencia institucional del Estado (gráfico 8.3).

En relación con los recursos comprometidos, se observa que la estrategia *Hacia la consolidación de la política de seguridad democrática* ejecutó el 83,8% del total de recursos apropiados durante el período 2007-2010. El año 2008 se destacó por mostrar el mayor nivel de ejecución presupuestal con 96%.

Gráfico 8.3

Recursos apropiados por estrategia del objetivo Política de defensa y seguridad democrática 2007-2010*

(Pesos corrientes)



** Incluye recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN) y recursos de inversión de la Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE).*
Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DNP.

De otra parte, la estrategia *Desplazamiento, derechos humanos y reconciliación* comprometió el 88,9% de los recursos de inversión apropiados. Durante el año 2008, se registró el mayor nivel de ejecución presupuestal con 99,5%.

Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad

Con respecto a este objetivo, la apropiación entre 2007 y 2010 fue de $124,6 billones lo que corresponde a un 69% del total de la inversión. De ese total de recursos, para

el periodo señalado se apropiaron por Presupuesto General de la Nación (PGN) un total de $49,9 billones, por Sistema General de Participaciones (SGP) $72,8 billones y $1,8 billones por Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE).

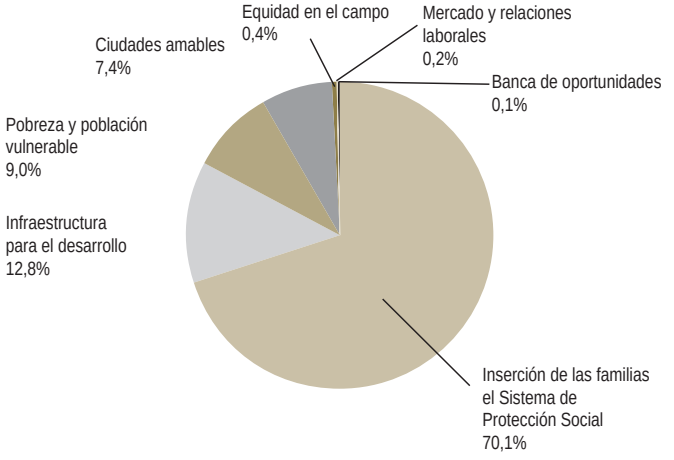
En este objetivo, se incluyen 7 estrategias entre las cuales presupuestalmente se destacan por su nivel de apropiación las siguientes: *Inserción de las familias en el sistema de protección social* con un 70,1%; *Infraestructura para el desarrollo* con un 12,8% y *Pobreza y población vulnerable* con un 9% sobre el total de recursos asignados al objetivo (gráfico 8.4).

En cuanto a los recursos comprometidos, durante el periodo 2007-2010, se destaca que la estrategia Inserción de las *Familias en el Sistema de Protección Social*, la cual registra un promedio de ejecución del 78%, sobresale el año 2007 con un nivel de ejecución presupuestal del 92%. La estrategia *Infraestructura para el desarrollo* tiene un promedio de ejecución del 64%; en el año 2008 se presentó un 93% de ejecución. La *estrategia Pobreza y población vulnerable* logró un nivel de ejecución del 77%, que llegó en el año 2008 a la ejecución del 100% de lo apropiado.

Gráfico 8.4

Recursos apropiados por estrategia del objetivo Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad 2007-2010**

(Pesos corrientes)



** Incluye recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN), recursos de inversión de la Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) y recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).*

Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas y Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible – DNP.

Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad

De los $26,6 billones que apropió este objetivo durante el período 2007-2010, $22,9 billones se dirigieron a financiar la estrategia *Agenda interna: estrategia de desarrollo productivo* y $3,7 billones fondearon la estrategia *Consolidar el crecimiento y Mejorar la productividad del sector agropecuario*, los cuales representaron el 86% y el 14% del total apropiado por el objetivo, respectivamente (gráfico 8.5).

Los recursos de inversión recibidos por la primera estrategia provinieron del PGN ($17,9 billones) y de las EICE ($5 billones); y se destinaron a financiar una serie de planes, programas y proyectos orientados al mejoramiento del potencial de producción existente en el país con el fin de conseguir una transformación productiva. Gracias a estos recursos se avanzó en temas estratégicos como: desarrollo empresarial, mejoramiento del capital físico, fortalecimiento del capital humano y programas sectoriales de alto impacto.

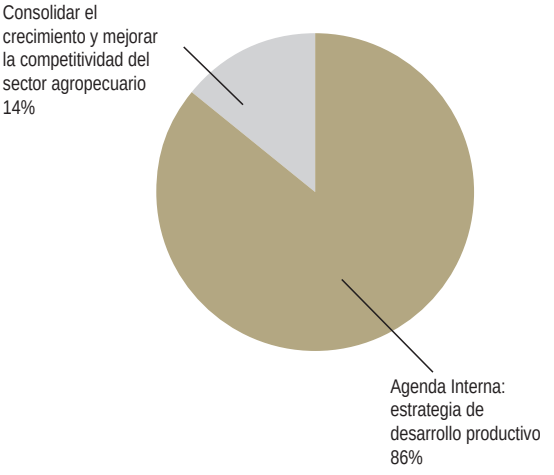
De otra parte, los recursos de inversión de la segunda estrategia *Consolidar el crecimiento y mejorar la productividad del sector agropecuario* se obtuvieron completamente del PGN y se orientaron a consolidar las siguientes líneas de acción: (i) mejorar la competitividad y proteger el ingreso de los productores; (ii) ampliar la disponibilidad, el acceso y mejorar el uso de los factores productivos básicos; (iii) impulsar la investigación y la innovación tecnológica; (iv) mejorar el estatus sanitario; y (v) fortalecer el financiamiento del sector.

En relación con los recursos comprometidos, se observa que la estrategia *Agenda interna: estrategia de desarrollo productivo* ejecutó el 76,1% del total de recursos

Gráfico 8.5

Recursos apropiados por estrategia del Objetivo Crecimiento alto y sostenido 2007-2010*

(Pesos corrientes)



** Incluye recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN) y recursos de inversión de la Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE).*
Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DNP.

apropiados durante el período 2007-2010. El año 2007 se destacó por mostrar el mayor nivel de ejecución presupuestal con 94,8%.

De otra parte, la estrategia Consolidar *el crecimiento y mejorar la productividad del sector agropecuario* comprometió el 88,2% de los recursos de inversión apropiados. Durante el año 2008, se registró el mayor nivel de ejecución presupuestal con 99,7%

Una gestión ambiental y del riesgo de promueva el desarrollo sostenible

Para este objetivo, la apropiación entre 2007 y 2010 fue de $1,5 billones, lo que corresponde a un 0,8% del total de la inversión. Fueron apropiados $764 mil millones por

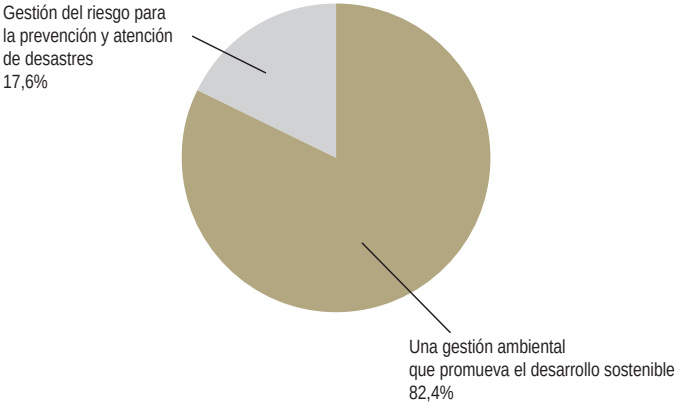
Presupuesto General de la Nación (PGN); $64 mil millones, por Sistema General de Participaciones (SGP), y $688 mil millones, por Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE).

Este objetivo incluye dos estrategias: *Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible* y *Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres*. La primera participa con el 82% del total de recursos del objetivo y los recursos provienen del Presupuesto General de la Nación (40%), el Sistema General de Participaciones (5%) y de Empresas Industriales y Comerciales del Estado (55%); y la segunda participa con un 18% del total de recursos apropiados del objetivo, los cuales provienen exclusivamente del Presupuesto General de la Nación (gráfico 8.6).

En cuanto a los recursos comprometidos, durante el periodo 2007-2010 se encuentra que la estrategia *Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible* tiene un promedio de ejecución del 85%; se destaca el año 2008 con un nivel de ejecución presupuestal del 95%. La estrategia *Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres* tiene un promedio de ejecución del 74%; se destaca el año 2008 en el que se presentó un 99% de ejecución.

Gráfico 8.6

Porcentaje de recursos apropiados por estrategia del objetivo Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible 2007-2010*
(Pesos corrientes)



** Incluye recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN), recursos de inversión de la Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) y recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).*
Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas y Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible – DNP.

Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos

De los $6,9 billones que este objetivo apropió durante el periodo 2007-2010, más de $3,4 billones se destinaron a la estrategia *Los requisitos del Estado comunitario* y cerca de $3,5 billones se dirigieron a la estrategia *Los retos del Estado comunitario* (gráfico 8.7).

Los recursos de inversión de la primera estrategia se han orientado principalmente al fortalecer el Sistema de Justicia en el país en dos aspectos centrales: garantizar y facilitar el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia a través de mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC) y mejorar la infraestructura penitenciaria y carcelaria del país.

De otra parte, los recursos apropiados por la estrategia *Los retos del Estado comunitario* han financiado principalmente la consolidación de un Estado eficiente y transparente a través del fortalecimiento de la reforma del Estado iniciada en el cuatrienio anterior, la recuperación de la confianza de los ciudadanos en la administración pública, y la lucha contra la corrupción.

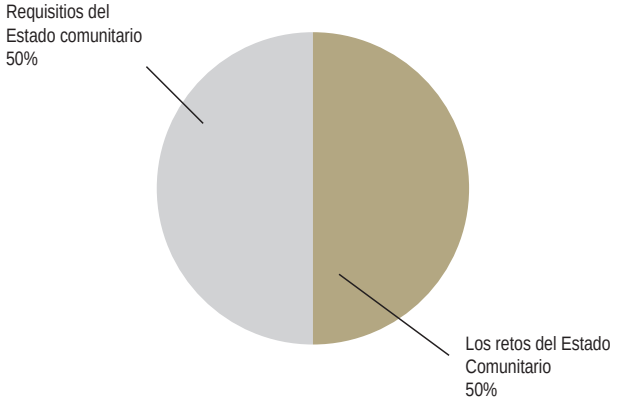
En relación con los recursos comprometidos, la estrategia *Los requisitos del Estado comunitario* ejecutó el 69,1% del total de recursos apropiados durante el período 2007-2010. El año 2008 se destacó por mostrar el mayor nivel de ejecución presupuestal con un 93,7%.

Así mismo, la estrategia *Consolidar los retos del Estado comunitario* comprometió el 69,1% de los recursos de inversión apropiados. Durante el año 2009, se registró el mayor nivel de ejecución presupuestal con 87,4%.

Gráfico 8.7

Recursos apropiados por estrategia del objetivo Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos 2007-2010*

(Pesos corrientes)



** Incluye recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN).*
Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DNP.

Dimensiones especiales del desarrollo

Para este objetivo la apropiación entre 2007 y 2010 fue de $7,4 billones de pesos, que correspondieron a un 4% del total de la inversión. De dicho total de recursos para el periodo señalado se apropiaron por Presupuesto General de la Nación (PGN) un total de $6,3 billones y por Sistema General de Participaciones (SGP) $1,1 billones.

Este objetivo incluye nueve estrategias entre las cuales presupuestalmente se destacan por su nivel de apropiación las siguientes: *Demografía y desarrollo* con un 35,9%; *Dimensión regional* con un 26,2%, *Cultura, deporte, recreación, actividad física y tiempo*

libre y desarrollo con un 13,6%; y *Ciencia, tecnología e innovación* con el 10,5% sobre el total de recursos asignados al objetivo (gráfico 8.8).

En relación con los recursos comprometidos, durante el periodo 2007-2010, se destaca que la estrategia *Demografía y desarrollo* registró un promedio de ejecución del 81%; en particular, es destacable que el año 2007 tuvo un nivel de ejecución presupuestal del 97%. La estrategia *Dimensión regional* presenta un promedio de ejecución del 79%, y en el año 2007 se registró un 99% de ejecución. La estrategia *Cultura, deporte, recreación, actividad física y tiempo libre y desarrollo* alcanzó un nivel de ejecución del 92%, y en particular en el año 2007 ejecutó el 98% de su presupuesto. Finalmente, la estrategia *Ciencia, tecnología e innovación* tuvo un promedio de ejecución del 77%; el año más destacado fue 2008, cuya ejecución presupuestal fue de 99%.

Gráfico 8.8

Porcentaje de recursos apropiados por estrategia del objetivo Dimensiones especiales del desarrollo 2007-2010*

(Pesos corrientes)

** Incluye recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN) y recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).*
Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas y Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible – DNP.

Cuadro 8.1

Apropiaciones del PPI 2007 por Objetivos y Estrategias del PND

(Millones de pesos corrientes)

Objetivos y Estrategias	2007			
	PGN*	SGP**	EICE***	Total
1. Estado Comunitario: desarrollo para todos				
2. Política de defensa y seguridad democrática	2.163.501	-	33.621	2.197.122
2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática	1.621.945		33.621	1.655.565
2.2 Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación	541.557			541.557
3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad	11.752.808	15.713.376	433.255	27.899.439
3.1 Pobreza y población vulnerable	1.641.502			1.641.502
3.2 Mercado y relaciones laborales	29.574			29.574
3.3 Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social	4.550.782	14.787.831	228.687	19.567.300
3.4 Banca de las oportunidades	120.000			120.000
3.5 Ciudades Amables	1.194.991	925.545	140	2.120.676
3.6 Infraestructura para el desarrollo	4.086.559		204.428	4.290.987
3.7 Equidad en el campo	129.400			129.400
4. Crecimiento alto y sostenido: La condición para un desarrollo con equidad	4.531.517	-	4.864.679	9.396.195
4.2 Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo	3.792.086		4.864.679	8.656.764
4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario	739.431			739.431
5. Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible	116.980	14.037	99.967	230.984
5.1 Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible	88.863	14.037	99.967	202.867
5.2 Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres	28.117			28.117
6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos	1.356.277	-	-	1.356.277
6.1 Los requisitos del Estado comunitario	769.090			769.090
6.2 Los retos del Estado comunitario	587.187			587.187
7. Dimensiones especiales del desarrollo	1.071.135	249.261	-	1.320.396
7.1 Equidad de género	470			470
7.2 Juventud	417			417
7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales	36.651	91.241		127.892
7.4 Dimensión regional	370.876			370.876
7.5 Ciencia, tecnología e innovación	130.986			130.986
7.6 Cultura, deporte, recreación, actividad física y tiempo libre y desarrollo	75.341	158.020		233.361
7.7 Demografía y desarrollo	338.993			338.993
7.8 El sector de la economía solidaria: modelo alternativo de desarrollo sostenible	2.600			2.600
7.9 Política exterior y migratoria	114.801			114.801
Total General	20.992.219	15.976.674	5.431.521	42.400.414

Cuadro 8.1

Apropiaciones del PPI 2008 por Objetivos y Estrategias del PND

(Millones de pesos corrientes)

Objetivos y Estrategias	2008			
	PGN*	SGP**	EICE***	Total
1. Estado Comunitario: desarrollo para todos				
2. Política de defensa y seguridad democrática	4.760.588	-	38.872	4.799.460
2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática	4.150.772		38.872	4.189.644
2.2 Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación	609.815			609.815
3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad	9.733.959	17.309.036	396.895	27.439.890
3.1 Pobreza y población vulnerable	2.507.866			2.507.866
3.2 Mercado y relaciones laborales	27.692			27.692
3.3 Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social	3.889.029	16.311.291	198.178	20.398.497
3.4 Banca de las oportunidades	-			-
3.5 Ciudades Amables	1.375.608	997.746	484	2.373.838
3.6 Infraestructura para el desarrollo	1.803.006		198.233	2.001.239
3.7 Equidad en el campo	130.757			130.757
4. Crecimiento alto y sostenido: La condición para un desarrollo con equidad	4.336.327	-	45.120	4.381.447
4.2 Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo	3.422.691		45.120	3.467.811
4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario	913.635			913.635
5. Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible	264.529	15.397	90.850	370.777
5.1 Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible	125.909	15.397	90.850	232.156
5.2 Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres	138.620			138.620
6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos	1.680.211	-	-	1.680.211
6.1 Los requisitos del Estado comunitario	825.762			825.762
6.2 Los retos del Estado comunitario	854.450			854.450
7. Dimensiones especiales del desarrollo	1.314.535	267.084	-	1.581.618
7.1 Equidad de género	1.212			1.212
7.2 Juventud	866			866
7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales	17.207	100.083		117.289
7.4 Dimensión regional	463.002			463.002
7.5 Ciencia, tecnología e innovación	213.869			213.869
7.6 Cultura, deporte, recreación, actividad física y tiempo libre y desarrollo	101.958	167.001		268.959
7.7 Demografía y desarrollo	391.771			391.771
7.8 El sector de la economía solidaria: modelo alternativo de desarrollo sostenible	3.839			3.839
7.9 Política exterior y migratoria	120.812			120.812
Total General	22.090.149	17.591.517	571.736	40.253.402

Cuadro 8.1

Apropiaciones del PPI 2009 por Objetivos y Estrategias del PND

(Millones de pesos corrientes)

Objetivos y Estrategias	2009			
	PGN*	SGP**	EICE****	Total
1. Estado Comunitario: desarrollo para todos				
2. Política de defensa y seguridad democrática	4.174.817	-	60.067	4.234.885
2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática	3.500.071		60.067	3.560.138
2.2 Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación	674.746			674.746
3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad	16.851.376	19.325.054	599.123	36.777.572
3.1 Pobreza y población vulnerable	3.257.106			3.257.106
3.2 Mercado y relaciones laborales	48.136			48.136
3.3 Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social	4.689.100	18.210.871	216.528	23.114.883
3.4 Banca de las oportunidades	-			-
3.5 Ciudades Amables	1.288.762	1.114.183	973	2.403.918
3.6 Infraestructura para el desarrollo	7.482.273		381.622	7.867.529
3.7 Equidad en el campo	86.000			86.000
4. Crecimiento alto y sostenido: La condición para un desarrollo con equidad	6.093.500	-	38.101	6.131.602
4.2 Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo	4.999.076		38.101	5.037.177
4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario	1.094.424			1.094.424
5. Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible	198.451	17.194	209.908	425.554
5.1 Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible	140.849	17.194	209.908	367.951
5.2 Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres	57.602			57.602
6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos	1.957.247	-	-	1.957.247
6.1 Los requisitos del Estado comunitario	984.159			984.159
6.2 Los retos del Estado comunitario	973.088			973.088
7. Dimensiones especiales del desarrollo	1.914.542	291.578	-	2.206.121
7.1 Equidad de género	914			914
7.2 Juventud	624			624
7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales	25.134	111.762		136.896
7.4 Dimensión regional	514.281			514.281
7.5 Ciencia, tecnología e innovación	214.508			214.508
7.6 Cultura, deporte, recreación, actividad física y tiempo libre y desarrollo	75.186	179.816		255.002
7.7 Demografía y desarrollo	1.004.815			1.004.815
7.8 El sector de la economía solidaria: modelo alternativo de desarrollo sostenible	5.716			5.716
7.9 Política exterior y migratoria	73.365			73.365
Total General	31.189.934	19.633.827	907.200	51.732.979

Cuadro 8.1

Apropiaciones del PPI 2010 por Objetivos y Estrategias del PND / (Millones de pesos corrientes)

Objetivos y Estrategias	2010			
	PGN*	SGP**	EICE****	Total
1. Estado Comunitario: desarrollo para todos				
2. Política de defensa y seguridad democrática	3.032.237	-	49.989	3.082.226
2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática	2.383.540		49.989	2.433.529
2.2 Desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación	648.696			648.696
3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad	11.603.270	20.467.561	417.414	32.488.245
3.1 Pobreza y población vulnerable	3.845.815			3.845.815
3.2 Mercado y relaciones laborales	99.517			99.517
3.3 Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social	4.759.391	19.292.098	208.186	24.259.675
3.4 Banca de las oportunidades	-			-
3.5 Ciudades Amables	1.174.917	1.175.463	170	2.350.550
3.6 Infraestructura para el desarrollo	1.584.530		209.058	1.793.587
3.7 Equidad en el campo	139.100			139.100
4. Crecimiento alto y sostenido: La condición para un desarrollo con equidad	6.665.525	-	19.322	6.684.846
4.2 Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo	5.710.243		19.322	5.729.565
4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario	955.282			955.282
5. Una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible	184.496	18.140	288.092	490.728
5.1 Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible	141.096	18.140	288.092	447.328
5.2 Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres	43.400			43.400
6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos	1.890.888	-	-	1.890.888
6.1 Los requisitos del Estado comunitario	850.439			850.439
6.2 Los retos del Estado comunitario	1.040.450			1.040.450
7. Dimensiones especiales del desarrollo	2.044.867	301.430	-	2.346.297
7.1 Equidad de género	961			961
7.2 Juventud	600			600
7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales	39.574	117.909		157.483
7.4 Dimensión regional	603.932			603.932
7.5 Ciencia, tecnología e innovación	221.022			221.022
7.6 Cultura, deporte, recreación, actividad física y tiempo libre y desarrollo	73.325	183.521		256.846
7.7 Demografía y desarrollo	940.359			940.359
7.8 El sector de la economía solidaria: modelo alternativo de desarrollo sostenible	5.891			5.891
7.9 Política exterior y migratoria	159.204			159.204
Total General	25.421.282	20.787.130	774.817	46.983.230

** Incluye solamente recursos de inversión del PGN. Fuente: Dirección de Inversión y Finanzas Públicas - DIFP* ** **

En Propósito General no se incluye Libre Inversión, ni Libre Destinación. Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial - DDTS.

**** Incluye solamente los recursos de inversión de las principales Empresas industriales y Comerciales del Estado. Incluye Ecopetrol solo para 2007.Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas - DIFP.*

***** Incluye solamente los recursos de inversión de las principales Empresas industriales y Comerciales del Estado. Incluye Ecopetrol sólo para 2007. Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial - DDTS.*

Cifras preliminares

Fecha de corte: PGN, recursos comprometidos a marzo 31 de 2010. EICE, recursos comprometidos con corte a marzo 31 de 2010

EPÍLOGO

ÁLVARO URIBE VÉLEZ: EL PRESIDENTE QUE ENTENDIÓ A COLOMBIA

Palabras del Presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi) y del Consejo Gremial Nacional, Luis Carlos Villegas, en el homenaje de agradecimiento que rindieron los empresarios de Colombia al Presidente de la República, doctor Álvaro Uribe Vélez.

Gun Club de Bogotá, 9 de julio de 2010

Hace 48 años, Colombia despedía con cariño y agradecimiento a Alberto Lleras Camargo. Los actos se sucedían en ciudades y pueblos, en instalaciones militares y templos, en calles y plazas. Después de los turbulentos años de la llamada Violencia, en la que los partidos tradicionales creyeron erradamente que podían resolver sus disputas políticas por el aniquilamiento del otro, y luego del gobierno militar que derrocó al Presidente Gómez, y de la Junta que derrocó al general Rojas, los acuerdos de España permitieron que Lleras Camargo fuese elegido como un bálsamo para las heridas nacionales. Su voz calmó ánimos pendencieros; su acción abrió esperanzas de progreso; su visión internacional recuperó para Colombia un puesto en el continente; su modestia y su honestidad cautivaron a los colombianos; su capacidad para rodearse bien, impulsó la economía.

A los jefes de Estado o de gobierno, se les puede juzgar por sus obras materiales. Por el éxito de sus políticas. Por la manera de relacionarse con los ciudadanos. Por su método de trabajo. Por su temple en las crisis. Por la cantidad de cumplimiento de sus propuestas de campaña. Por su perseverancia. Por su amor a la patria que sirven y por su dedicación al interés colectivo.

Hoy nos reunimos aquí, señor Presidente Uribe, para dar testimonio a nombre de los empresarios de Colombia, del buen juicio que en la historia acompañará cada uno de estos aspectos de su gobierno, en ocho años como timonel del país.

¡Cómo cambiamos en una década!

El ingreso de cada colombiano hace 10 años ascendía a $2.300 dólares de los Estados Unidos. A diciembre pasado, era de $5.300 dólares, es decir, se multiplicó por casi dos veces y media. Este será un avance indeleble en la realidad nacional. Los ciudadanos cambian con su ingreso, anhelan más seguridad, quieren más participación, mejor infraestructura, más y mejores servicios públicos, más democracia, más transparencia. La educación de los hijos se busca de mejor calidad y pertinencia laboral; la comunicación con los grandes asuntos globales mejora y hace que se exija a los dirigentes más cercanía con las tendencias universales en equidad, justicia o política social.

Colombia era hace 10 años la séptima economía de la región; hoy somos la cuarta y seremos la tercera después de Brasil y México, a la vuelta de pocos años. La participación de los servicios en el PIB total ha aumentado cerca de dos puntos porcentuales en esta década, y el crecimiento económico potencial ha sido aceptado hasta por los más testarudos en cerca del 5.5 por ciento, con lo cual podríamos crecer incluso más que eso en los tiempos cercanos.

En sus ocho años de gobierno, se han creado 150.000 empresas nuevas, y las pequeñas y medianas, que eran en 2002 el 72% del total, hoy son más del 86%. Los países que han dado el salto al desarrollo, han seguido este camino de mezclar grandes inversiones con la creación masiva de Pymes.

Pero también creció la participación de la actividad privada: pasó en la década de representar el 73,5% del PIB total, al 77%, con la consecuente reducción del peso relativo del sector público en el total de la actividad económica, sin detrimento del gasto social. La participación del consumo final del gobierno descendió un punto porcentual en ese mismo período.

La capitalización privada de Ecopetrol por la ciudadanía, o la revalorización del patrimonio público en Telecom, darían ya para mostrar ejemplos contundentes de avance de la actividad privada. No hay manera más eficaz de medir el compromiso de los gobiernos con la libre iniciativa, que comparar el peso de las empresas privadas al inicio y al final de una administración. ¡Pruebas democráticas al canto, y comparaciones con el vecindario, a voluntad!

Cuán lejos se ve ahora la campaña de los años 70 para lograr mil millones de dólares de exportaciones, meta que parecía inalcanzable. Este año, Colombia venderá al exterior más de $40.000 millones de dólares, bordeando así los $1.000 dólares de exportaciones por cada colombiano. Vendíamos en el 2002, 4.400 posiciones arancelarias a 170 países; hoy son 5.000 ítems de aduanas a 190 mercados, a través de casi 10.000 empresas.

Para la salud de los intereses nacionales, hemos podido reemplazar el 83% de nuestras ventas no tradicionales a Venezuela, embargadas ilegalmente, esfuerzo público-privado exitosísimo que permitirá, entre otras cosas, restañar las muy importantes relaciones con esa nación, con ese mercado, con ese vecino inexorable, sin las angustias de una quiebra masiva, de un desempleo desbordado o de presiones políticas ligadas al comercio, hoy inaceptables. Bienvenida la recomposición de las relaciones con Venezuela, sin condicionamientos, sin amenazas, sin injerencias indebidas, honrando las cuantiosas deudas vigentes a favor de los proveedores colombianos y enmarcando esa relación en vigorosos instrumentos bilaterales para la cooperación, el desarrollo y la seguridad.

La reducción de la deuda como proporción de la economía, más el aumento de nuestras reservas internacionales, genera por primera vez en muchos años fortaleza sensible en la balanza de pagos y espacio para las políticas anticíclicas que imponen los inciertos tiempos globales que corren. La inversión extranjera directa será cercana a los 9.000 millones de dólares este año, y el total de la inversión sobre el producto ya superó el 26%, lo cual garantiza crecimientos futuros prolongados y altos, con niveles de inflación y, Banco Central mediante, tasas de interés, ambos, bajos.

La inflación baja es un gran activo nacional, que legitima la autonomía del Banco de la República. Las ganancias reales de poder adquisitivo se vuelven más viables y ya se están produciendo. La estabilidad de los precios permite mejor planeación en las empresas y en el fisco. Da espacio para que sectores se ajusten sin traumatismos contagiados. Permite una defensa más racional contra la revaluación del peso. Crea un contexto político favorable para el desmonte de subsidios perniciosos, como es el caso de los combustibles. El Banco ha sido exitoso en las políticas que le han sido encomendadas en esta materia, y hoy debe quedar explícito ante usted, señor Presidente Uribe, ese reconocimiento.

Mucho se habla por estos días de que el país perdió una década en recaudos tributarios, que desaprovechamos el gran crecimiento de la economía hasta 2008. Pero las cifras de recaudos muestran lo contrario: la Dian recaudó por todo concepto $19 billones de pesos en 2000. En el 2009, recogió $69 billones de revaluados pesos, es decir, el aumento fue de tres veces y media, $50 billones de pesos más, o $25.000 millones de dólares más, dado que la tasa de cambio básicamente es la misma.

Los parafiscales para Cajas de Compensación, Sena e Icbf pasaron de $2.3 billones a seis billones y medio de pesos en 10 años, y los impuestos territoriales subieron de algo más de cuatro billones y medio de pesos, a $14 billones el año pasado. No hay pues ningún renglón del recaudo público, que sin aumentar tarifas, más bien bajándolas, no haya sufrido un dramático aumento real para permitir un mayor gasto en asuntos cruciales como educación y salud, infraestructura y subsidios a los más pobres, seguridad y buena salud financiera de departamentos y municipios. Con más tratados de libre comercio vigentes, los recaudos de aranceles se multiplicaron por casi tres veces.

Colombia era una nación con cuatro millones de celulares hace ocho años; hoy hay un celular para cada uno de los 43 millones de colombianos, quienes en número de 9 millones están en Facebook y de tres millones en Twitter. De 45.000 gigavatios-hora en 2002, subimos la demanda total de electricidad a más de 55.000 y mantuvimos, en los tiempos más difíciles del clima seco, una saludable y flexible proporción entre energía hídrica y térmica y un mercado eléctrico funcionando bien.

De un país condenado a ver descaecer su balanza de pagos importando petróleo, percibimos el horizonte de un millón y medio de barriles diarios de producción, es decir, algo más de la mitad de lo que produce hoy Venezuela, a la vuelta de la esquina. Convertir el petróleo en garrocha para el desarrollo, para la prosperidad colectiva, para el mejor y mayor gasto social, con una economía diversa y pujante y una tasa de cambio aunque revaluada, estable, es el reto de los próximos años. Somos ya el segundo exportador mundial de carbón; tenemos gas; tenemos agua; biocombustibles en crecimiento. Somos una potencia energética regional de primera magnitud. No hay que temerle al petróleo o al oro o al hierro o al carbón o al gas o a los biocombustibles. ¡Hay que temerle al mal gobierno! Al derroche fiscal, a la falta de transparencia.

Los ejemplos de éxito y fracaso abundan y cerca; mantengamos el camino de la responsabilidad fiscal y de la buena gerencia de los recursos extraordinarios, y seremos una gran potencia regional. Por ello el sector privado recibe con complacencia su legado de Regla Fiscal presentado esta semana. Apoyaremos ese debate en el nuevo Congreso y en el seno del nuevo Gobierno, como si nos fuera en ello, como nos va, la vida.

A pesar de las persistentes tasas altas de desempleo, las cuales se mantendrán en esos niveles por algunos meses más, es bueno recordar que entre 2002 y 2009 el sector privado creó un millón 700 mil puestos de trabajo asalariado, es decir la mitad del total promedio de los puestos creados por la economía. El reto que viene es la calidad del empleo, que solo mejorará creciendo el número y la salud de los empleadores formales, es decir las empresas formales. Pero hay que reconocer que haber saltado de un salario mínimo mensual con prestaciones de $209 dólares en 2000, a $425 dólares en 2009, era impensable hace unas décadas y significa un gran aumento del ingreso familiar cuya tendencia no debe detenerse, si va acompañada de ganancias en productividad como sucedió en varios de estos años.

Decíamos que este era un país pobre, sin ninguna posibilidad de lograr la cobertura de todos sus ciudadanos en materia de salud. Pues bien: lo logramos. Con todas sus limitaciones, debates politizados y tira y afloje de los eslabones de la cadena, la verdad es que nuestro sistema de salud cubre a todos los colombianos con una calidad aceptable y eso no es así en todo el mundo.

Los niveles de pobreza deben bajar este año al 36% y si crecemos como parece ser probable, en diez años tendremos niveles de pobreza del 15%. La educación básica y media ya es universal; aumentó la cobertura para preescolar y la superior; la evaluación de los docentes avanzó y los establecimientos y calendarios funcionaron con gran normalidad; el Sena atiende presencial y virtualmente a ocho millones de jóvenes colombianos y la tasa de analfabetismo debe situarse en el 4 por ciento a diciembre próximo. Estamos muy cerca de que todos los niños tengan acceso a un desayuno durante su año lectivo.

Este dramático cambio social y económico, solo es explicable por el liderazgo suyo, Presidente Uribe, y por la capacidad de su equipo de gobierno para juntar voluntades en la sociedad colombiana. El sector privado, con orgullo, puede mostrar también su aporte a esta nueva y vital realidad colombiana. La Responsabilidad Social Empresarial ha calado en las empresas con fuerza y arraigo. Estamos en la lista de los 20 países del mundo con más empresas afiliadas al Pacto Global de Naciones Unidas, y es en Colombia la sede del Centro Regional para América Latina y el Caribe de este programa trascendental.

Su administración dota a la economía del más importante arsenal de tratados para promover el comercio y la inversión con el continente americano, con Europa y con Asia-Pacífico. Nos enorgullecemos de haber podido acompañar este proceso con lealtad, conocimiento y equilibrio de la conveniencia colectiva. Mención debo hacer del Congreso, el cual, en medio de dificultades, crisis y carencias, aprobó la legislación que favoreció el crecimiento y asentó la posibilidad de la prosperidad. Quedan esos instrumentos a disposición de los empresarios y de los jóvenes para dar el salto al desarrollo.

El medio ambiente también fue su preocupación. Más territorio nacional protegido que nunca, desde la administración Barco. Lo más importante hacia adelante será comprender que desarrollo y medio ambiente, a la luz del conocimiento humano actual y futuro, son compatibles y que los recursos naturales están allí, para nuestra felicidad actual, no para la felicidad futura de los ciudadanos del norte desarrollado.

En medio de la gravísima crisis financiera global de 2009, nuestro sector bancario y de seguros, de fondos privados de pensiones y de fondos de capital, mostraron solidez y buena regulación. El patrimonio de los establecimientos de crédito creció varias veces en estos años, al igual que la cartera total; el microcrédito llegó a casi cuatro billones de pesos y los corresponsales no bancarios atendieron pueblos y veredas de Colombia que no habían soñado siquiera contar con ese esencial servicio.

La Bolsa de Valores multiplicó por cinco su índice, llegaron nuevas compañías al registro público, y a pesar de que nuestro mercado de capitales sigue siendo poco profundo, la financiación a través de la emisión de títulos en el mercado tuvo el más dinámico comportamiento de su historia.

Los fondos de pensiones manejan hoy un portafolio ya cercano a los $100 billones de pesos entre obligatorias y voluntarias, es decir el 20% del PIB. ¡Nunca antes habíamos tenido una proporción tal de ahorro pensional privado!

La agricultura tiene ante sí grandes oportunidades en el comercio exterior, cuando la demanda mundial de alimentos crece más que la oferta y la avidez de China e India es cada vez más evidente en comida y materias primas. Se otorgaron ayudas directas a subsectores agrícolas amenazados por la revaluación o por los retos de competitividad derivados de los tratados. La producción de biocombustibles es creciente. Y, lo más importante, los empresarios del campo han regresado a administrar sus negocios y nuevas fronteras para ellos se han abierto.

Como si fuera poco, durante su gobierno se construyó un millón doscientas mil viviendas, con capacidad para alojar el 12% de la población colombiana.

Los turistas internacionales se multiplicaron por dos en su gobierno, y parte de esa cifra se debe a un promotor secreto: su caballo Juguete, a quien ya estamos tomando las medidas para el correspondiente busto cerca de la Torre del Reloj en Cartagena.

Lejos de la perfección, estamos; cerca del desarrollo, también. Lejos de la equidad, estamos; cerca de un mejor entendimiento entre los actores sociales, también. Por todo lo anterior, podemos confiar en nuestro ingreso a la OCDE y a APEC, como miembros de pleno derecho. A la fecha hemos tenido una relación de normalidad con la OIT. Podemos proponer iniciativas estratégicas en el Plan Puebla – Panamá. O intensificar nuestros lazos con Australia, Israel y los Emiratos Árabes. Contribuyó usted, y de qué manera, a la elección y reelección de Luis Alberto Moreno en el BID, el cargo internacional más importante que haya ocupado un colombiano desde la Secretaría de la OEA o la presidencia de la Asamblea General de la ONU. Tuvimos reuniones multilaterales de la mayor importancia: asambleas de la OEA y del BID, cumbre de la Lengua Castellana, Foro Económico Mundial, entre otras. Y llevamos tres años en la cima de la lista de países que hacen bien las tareas de competitividad en el Doing Business del Banco Mundial y mejoramos varios puestos en la del Foro Económico Mundial.

Apreciado Presidente Uribe:

Generalmente, las herencias dejan tristezas y frustraciones; ambiciones truncadas y parientes insatisfechos. En el caso de su legado, Presidente Uribe, lo que hereda la nueva administración en materia económica tiene todos los buenos augurios posibles. Por ello nos llena de tranquilidad el anuncio hecho por el, en buena hora, Presidente electo, Juan Manuel Santos, de que mantendrá el marco económico durante un tiempo suficiente para permitir el análisis tranquilo de lo que estructuralmente queda por hacer, o por reformar. Desde que Esteban Jaramillo se autosucedió en los gobiernos de Abadía y Olaya, como Ministro de Hacienda, no había vivido esta economía tiempos tan positivos y de tanta estabilidad.

La mención a Óscar Iván Zuluaga, jefe del equipo económico saliente, es obligada y merecida. Igualmente merecida es la de sus colegas de Comercio, Educación, Relaciones Exteriores, Defensa, Protección Social, Minas y Energía, Vivienda y Medio Ambiente, Comunicaciones, Planeación Nacional e Interior; por supuesto, a los señores oficiales generales, comandante de las Fuerzas Militares, de las distintas fuerzas y de la Policía Nacional, así como a todos los miembros de la Fuerza Pública; para el Jefe de la Casa Militar y sus colaboradores que tanto nos padecieron; la mención de Claudia Jiménez, Alicia Arango, Alberto Velásquez, Bernardo Moreno, Mateo Restrepo, José Roberto Arango y Miguel Peñaloza, es forzosa; la de quienes los antecedieron como Marta Pinto de De Hart, Roberto Junguito, Santiago Montenegro, Alberto

Carrasquilla y Jorge Humberto Botero, Carolina Barco, Marta Lucía Ramírez, Camilo Ospina, Juan Lozano y Sabas Pretelt; todos sus colaboradores en Agricultura, Transporte y Cultura, tendrán algo positivo qué señalar a sus sucesores. En las viceministras y viceministros, directores del Sena y del Icbf que lo acompañaron, tiene el país una cantera sin igual de servidores públicos. No hago mención de todos, pero a todos los tenemos presentes en este momento.

Una felicitación especial merece Cecilia María Vélez por su obra en educación.

Y tal vez la más clara herencia, es la abrumadora elección de Juan Manuel Santos como su sucesor. El mandato sobre la seguridad y sobre el mantenimiento de las grandes líneas de política económica, de confianza inversionista, está claro.

La herencia está allí; tangible; impresionante; repetible. Tengo toda la confianza en que los empresarios de Colombia estaremos celebrando, dentro de diez años, la concreción, otra vez, de las metas que hoy celebramos y que pensábamos imposibles. Ese es el reto de los próximos gobiernos en materia económica y social: mostrar, como usted lo ha hecho, resultados imposibles en la mente a veces sin autoestima de los colombianos, y descartados en el análisis frío de muchos académicos que siempre han sospechado de la incapacidad nacional para la prosperidad.

La clave es interpretar correctamente el alma nacional

El anhelo generalizado de seguridad fue leído apropiadamente por usted, señor Presidente. Volver a Colombia más segura dentro de la democracia, ha sido la tarea más difícil, pero también la más exitosa. Nuestra Fuerza Pública goza del apoyo ciudadano y cuenta con los recursos materiales y políticos para defender la seguridad del Estado frente a las tentaciones expansionistas del vecindario, y para defender a los ciudadanos de las amenazas del crimen organizado y de todo actor armado ilegal. El sector privado fue generoso y oportuno en la financiación de esta política y seguirá acompañando el compromiso del Estado con la seguridad de sus ciudadanos y con el debido proceso para los miembros de las Fuerzas Armadas.

En el futuro, si las Farc reconocieran que su camino de violencia ya no es viable; que su vinculación íntima al crimen organizado destruyó ideales y simpatías internacionales; si el gobierno de Venezuela comprendiera el valor que tiene para su propia supervivencia la cooperación contra el terrorismo y contra el crimen organizado, sin tener que pasar por los ingratos tiempos por los que hemos pasado en Colombia; y si Ecuador sigue por la senda del rechazo al crimen transnacional, será la hora de cerrar definitivamente el capítulo, demasiado largo, de la violencia en Colombia. Sin concesiones distintas a las que otorga la Constitución. Sin despejes distintos a los del cese unilateral de la amenaza contra los colombianos. El cierre político de ese capítulo, será posible por lo que se ha construido en 12 años de haberlo intentado todo, con éxito para el Estado y con estruendoso fracaso para la guerrilla.

Otra expresión de su capacidad para interpretar a los colombianos, proviene del cambio en la percepción que las diferentes capas de nuestra sociedad tienen sobre el gobierno, sobre los empresarios, la economía, la seguridad, la Fuerza Pública, la política exterior, entre otros. De un apoyo tal vez elitista y horizontal al Estado, hemos pasado, bajo su mano, a un apoyo vertical a las instituciones sin

distingos de estrato social o región. Ese es el activo democrático más importante que tendrán que cuidar los actuales y futuros líderes de la vida nacional. Que la gente sienta que recibe beneficios sostenibles de la acción política y de la acción empresarial. ¡Y muchos de los llamados líderes de opinión, tendrán que revisar su mote, porque, la verdad, la opinión no les paró bolas!

El Gobierno Uribe redescubrió valores y actitudes incrustados en el alma nacional, pero que creíamos sin remedio desaparecidos: coraje; heroísmo y voluntad de honrar a los héroes; sentido de Patria; trabajo en equipo; unidad frente a la agresión externa o interna; capacidad de recuperación económica rápida frente a una crisis mundial o frente a un embargo ilegal; solidaridad expresada con los más pobres, los desplazados, los damnificados o con los secuestrados, marchando en las calles. Queda esa nueva cartilla para los jóvenes que votaron este año por primera vez, y que eran unos niños de 10 años en el 2002. A ellos cabe la memoria de este renacer colectivo, recordándoles lo que tantas veces predicó el presidente Barco: los problemas de la democracia solo se resuelven con más democracia.

Vamos a quedar mal acostumbrados los empresarios de Colombia. De su parte y su equipo de gobierno, hubo, como en la administración de su antecesor el Presidente Pastrana, y como la habrá con el Presidente Santos, toda la decisión de actuar en concertación, de oír argumentos, de analizar propuestas, de defender la libre iniciativa y el emprendimiento, de fortalecer la interlocución gremial con respeto y colaboración. Esa actitud, esa alianza público-privada, sin duda ha contribuido a que hoy tengamos un mejor país, y también mejores gremios, serios técnicamente y comprometidos primero con el interés nacional.

Su respeto ha sido respondido con el nuestro, con acatamiento y capacidad crítica, en la mayoría de los casos sin estridencias, ni lloriqueos. Tiene la institucionalidad gremial colombiana, la responsabilidad de ser la más fuerte de América Latina y una de las más organizadas del mundo, y su gobierno permitió y apoyó su desarrollo ordenado y proactivo. Esta relación institucional madura entre Estado y empresariado, conviene, de un lado, al Estado para poner orden y límite a las pretensiones privadas, y, de otro, conviene a los empresarios, porque limita la discrecionalidad de los servidores públicos, proveniente casi siempre de la atomización empresarial.

Ahora que celebramos en medio de la esperanza y el optimismo nuestro Bicentenario, bien podríamos asumir que un conocido documento 'La Colombia que quiero', fue parte del bando del 20 de julio de 1810:

"Sueño con un país democrático en lo político y en lo económico. Con oportunidades para todos. Sueño con una Colombia con predominio de una clase media democrática, tolerante, solidaria. Sueño con un Estado al servicio del pueblo y no para provecho de la corrupción y la politiquería. Sueño con una Colombia en la que todos podamos vivir en paz. Sentir con ilusión que nuestra Patria nos pertenece y que debemos cumplir seriamente nuestras obligaciones con ella. Una Colombia con autoridad legítima y cero poder para los violentos. Una Colombia con un gobierno de unidad nacional para rescatar la civilidad. Me haré moler para cumplirle a Colombia"

Son estos apartes del Manifiesto Democrático, con el cual Álvaro Uribe fue elegido Presidente en 2002.

Señor Presidente, amigos:

Un pensamiento especial quiero dedicar a Lina Moreno de Uribe, prudente y firme; leal y alerta; moderna y discreta; ejemplo y soporte. Dígale, en compañía de Tomás y Jerónimo, que la admiramos y la apreciamos.

Señor Presidente:

Esta reunión, como las innumerables otras que están sucediendo a lo largo y ancho de la geografía nacional y que recuerdan el cariño, hace 50 años, del pueblo por su Presidente, es para cumplir con uno de los deberes humanos más altos: agradecer.

Ese agradecimiento a Álvaro Uribe Vélez y a su obra de gobierno, lo hemos concretado con nuestra presencia masiva aquí y con la imposición, a nombre de los empresarios de todos los tamaños, sectores y regiones de Colombia, de la Orden al Mérito Empresarial 'José Gutiérrez Gómez', que evoca otro ilustre antioqueño como usted.

Es un honor imponérsela al Presidente que descifró el alma nacional. ¡Al Presidente que entendió a Colombia!

Muchas gracias.