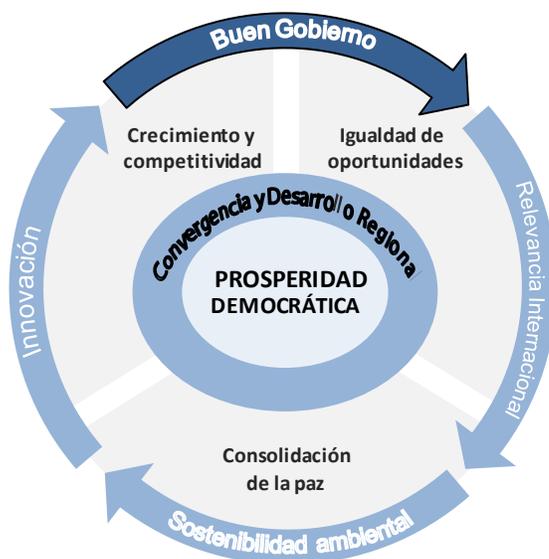


VII. Soportes transversales de la prosperidad democrática



A. Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción

El fortalecimiento institucional a través del buen gobierno es un mecanismo quizás menos tangible y más complejo que los programas sociales o económicos, pero posiblemente más efectivo para alcanzar la prosperidad democrática. La visión de un país en paz, con mayor equidad social, regional e inter-generacional, con un entorno de competitividad que promueva el emprendimiento y el desarrollo empresarial, y con igualdad de oportunidades de la población para acceder a una educación de calidad, a un sistema de salud de excelencia y a un empleo formal, requiere de instituciones fuertes y eficaces. Lo anterior es especialmente relevante en el ámbito regional en donde las necesidades son mayores y el desarrollo institucional es más débil.

El Buen Gobierno no se queda en las buenas intenciones. Por lo contrario, éste requiere acciones concretas en el mejoramiento de la justicia, la lucha contra la corrupción, la observancia de los derechos humanos, la preservación del medio ambiente y la protección a la ciudadanía. En efecto, la ejecución de estas estrategias es el gran reto del buen gobierno. El Buen Gobierno tampoco se queda en el sector público. El sector privado y sus distintos estamentos, a través de la participación ciudadana, las manifestaciones de capital social o las iniciativas de responsabilidad social del sector empresarial, juegan también un papel crítico.

Uno de los objetivos centrales del buen gobierno es implantar prácticas de transparencia en todas las esferas del Estado a través de esquemas efectivos de rendición de cuentas. Para esto, es necesario un trabajo colectivo entre todas las instituciones del Estado, de manera que éstas se sintonicen en perseguir y hacer seguimiento a un fin común; la prosperidad democrática. Así mismo, la efectividad de este trabajo dependerá de la implementación y ejecución de un adecuado esquema de medición y seguimiento que sea disciplinado y que esté focalizado en resultados cuantificables. Lo anterior, con el propósito de gobernar en una urna de cristal.

Un requisito central para alcanzar este propósito radica en la buena gestión y pulcritud en el manejo de los recursos públicos.. Lo anterior implica gastar bien, lo cual no significa gastar más o gastar menos sino dar cumplimiento, con un enfoque de resultados, a los objetivos para los que son destinados los recursos. Implica también gastar lo que sea necesario y apalancar lo que sea posible. Inevitablemente existen limitaciones presupuestales a la ejecución de las políticas públicas, por lo cual se requiere audacia para promover la participación privada en la financiación de los proyectos.

Así mismo, la transparencia y pulcritud en el manejo de los recursos públicos hace necesario perseguir y penalizar el uso indebido de los mismos, consolidando, coordinando y fortaleciendo la acción preventiva y punitiva del Estado contra los corruptos. Encuestas recientes muestran que más de la mitad de los ciudadanos identifican la corrupción entre los tres problemas más importantes del país, junto con el desempleo y la delincuencia común. Más aún, en lugar de disminuir, esta percepción ha aumentado ligeramente en los últimos dos años. Ahora bien, la lucha contra la corrupción no se enfoca exclusivamente en las entidades estatales o los servidores públicos.

También se enfoca en el papel que juegan los empresarios y la sociedad civil, ya sea en promoverla, para lo cual también serán perseguidos, o para eliminarla, en cuyo caso el papel que juegan para alcanzar este propósito es central. En un sentido más amplio, para que el éxito del cumplimiento de los postulados de buen gobierno verdaderamente sea efectivo, la promoción e implementación por parte del Gobierno de estos lineamientos deberá ser complementado con un fortalecimiento de la participación ciudadana y la formación de capital social. La correcta interacción entre los ciudadanos y el Estado es imprescindible para el fortalecimiento de la democracia, para la definición de una visión de largo plazo para el país y las regiones, para el diseño y seguimiento de las políticas públicas y para la vigilancia y el control de la gestión de las autoridades.

Necesitamos empoderar a los ciudadanos en las decisiones y también en las responsabilidades de nuestro desarrollo. En este sentido, la acción cívica y democrática, la asociación privada, y la cultura ciudadana son pilares elementales del buen gobierno. Sin la participación ciudadana y la formación de capital social, la efectividad y el impacto de las políticas de buen gobierno lideradas desde el sector público alcanzarán tan sólo una fracción de su verdadero potencial.

1. Buen gobierno

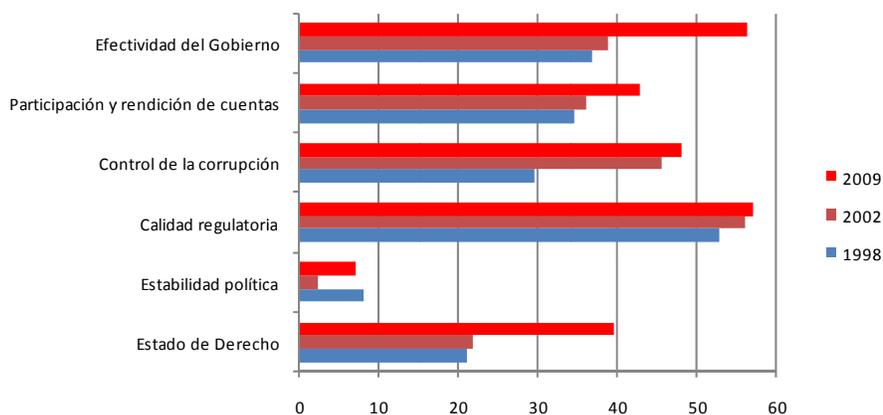
La gobernabilidad del sector público contempla “...un conjunto de responsabilidades y prácticas, políticas y procedimientos [...] que proveen una directiva estratégica, aseguran el logro de objetivos, controlan el riesgo, y utilizan los recursos con responsabilidad y rendición de cuentas”⁴⁸¹. El propósito del actual Gobierno es fortalecer este modelo de gobernabilidad, a través del continuo mejoramiento de la administración pública, centrado en la transparencia, la rendición de cuentas y la pulcritud en el manejo de los recursos públicos.

Los avances de la última década en áreas fundamentales de gobernabilidad son evidentes (figura VII-1), particularmente en la efectividad del Gobierno (figura VII-2). A nivel regional, en áreas relacionadas con la efectividad del gobierno y lucha contra la corrupción, Colombia tiene mejores indicadores que Argentina, Perú y Venezuela y está en un nivel inferior a Chile y Brasil (figuras VII-

⁴⁸¹ Building Better Governance. Australian Public Service Commission, 2007.

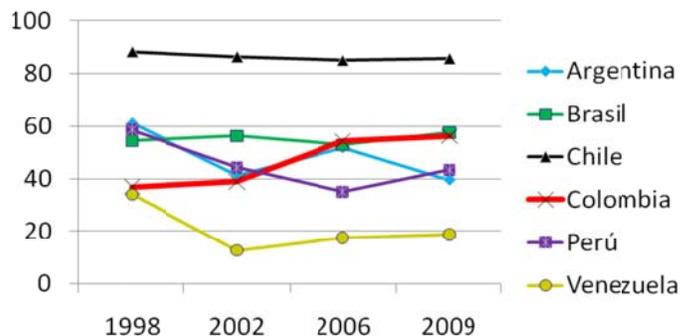
3). Sin embargo, en términos relativos, Colombia se ubica alrededor de la mediana en la distribución internacional elaborada por el Banco Mundial. De otro lado, encuestas recientes muestran que el 56% de los ciudadanos identifican la corrupción entre los tres problemas más importantes del país, junto con el desempleo y la delincuencia común. Más aún, en lugar de disminuir, esta percepción ha aumentado ligeramente en los últimos dos años. Por ello, se requiere un nuevo esfuerzo para consolidar los logros, fortalecer la Administración Pública y obtener victorias contundentes contra la corrupción.

Figura VII-1. Indicadores de Gobernabilidad para Colombia 1998-2009 (percentiles)



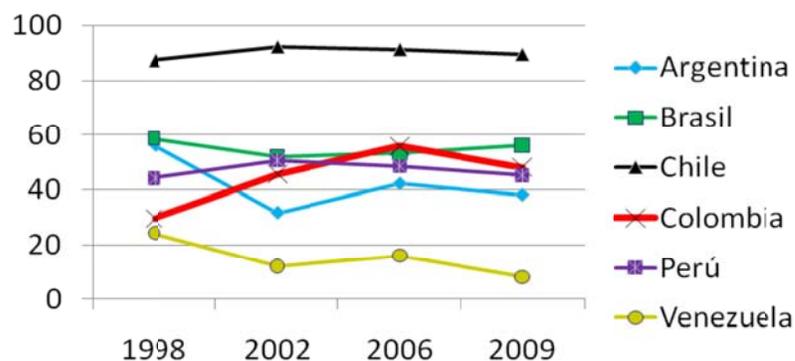
Fuente: Banco Mundial (World Governance Index)

Figura VII-2. Indicador de Efectividad del Gobierno para muestra de países de América Latina, 1998-2009 (percentiles)



Fuente: Banco Mundial (World Governance Index), 2010.

Figura VII-3. Indicador de Control de la Corrupción para muestra de países de América Latina 1998-2009 (percentiles)



Fuente: Banco Mundial (World Governance Index), 2010.

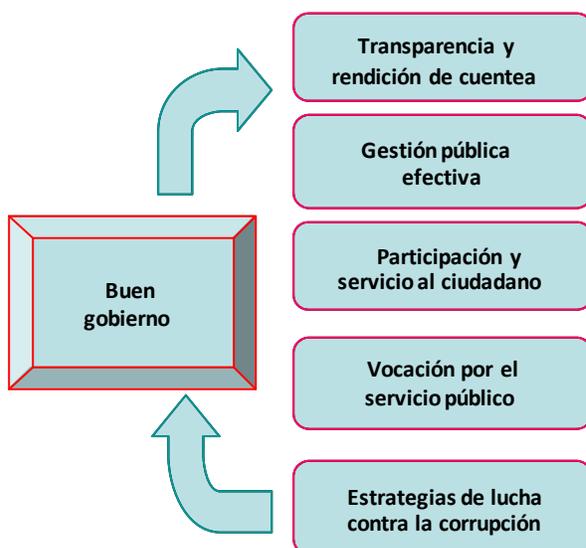
También se hace necesario un importante esfuerzo institucional y social para que el sector público complemente y potencie las acciones del sector privado. El objetivo del Buen Gobierno es implementar un diseño institucional que maximice la probabilidad de que en la ejecución de su rol, las organizaciones públicas logren efectos de acuerdo con su misión: asignaciones eficientes, mitigación de las fallas de mercado y generación de equidad. Para ello, el diseño de las instituciones debe inducir y generar mecanismos transparentes que orienten las relaciones entre los ciudadanos, el sector privado y el sector público (Przeworski, 1999: 15-39)⁴⁸². Se busca promover la participación del ciudadano en el proceso de control de la ejecución de las políticas públicas.

En este sentido, los principios orientadores para promover el ejercicio del Buen Gobierno, en búsqueda de la modernización, eficiencia y eficacia administrativa, son:

1. *Transparencia*, enfocada hacia el fomento de mecanismos de rendición de cuentas.
2. *Gestión pública efectiva*, que comprende programas para la innovación y eficiencia y los programas estratégicos para el Buen Gobierno –gestión jurídica pública, gestione los activos del Estado, contratación pública, entre otros–.
3. *Vocación por el servicio público*, apoyando acciones para modernizar las políticas de empleo público y fortalecimiento del sector Administrativo de la Función Pública.
4. *Participación y servicio al ciudadano*
5. *Lucha contra la corrupción*

⁴⁸² En el argumento de Przeworski, los actores que se relacionan son el gobierno y los agentes privados (mediante la regulación), los políticos y los servidores públicos (mediante la supervisión) y los ciudadanos y el Gobierno (mediante la rendición de cuentas).

Figura VII-4



Estos principios están presentes a lo largo de todo el Plan de Desarrollo. El compromiso con la prosperidad democrática es uno de los ejes fundamentales del Plan, a través del cual se quiere lograr el equilibrio resumido en la frase que sintetiza la concepción política de la Tercera Vía: “el mercado hasta donde sea posible, el Estado hasta donde sea necesario” (Presidencia de la República, 2010). Aunque la totalidad del Plan debe entenderse como un desarrollo del Buen Gobierno, este capítulo está estructurado para ilustrar, de manera específica, los principios que lo caracterizan y para incorporar elementos modernizadores en el Sistema de Gobierno y estrategias específicas para la lucha contra la corrupción. La mayoría de las estrategias desarrolladas en este capítulo profundizan más de un principio de Buen Gobierno.

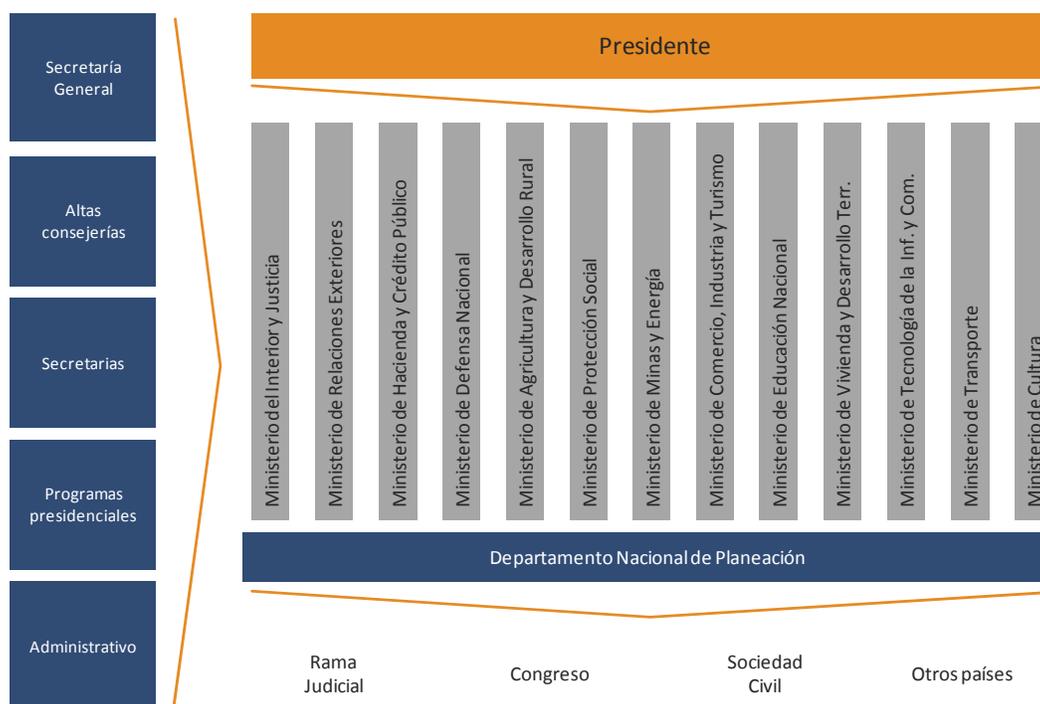
Por ejemplo, las acciones de contratación pública buscan principalmente la eficiencia en el uso de los recursos públicos, pero también tienen efectos importantes sobre los niveles de transparencia, y aquellas relacionadas con la información pública y los sistemas de información tienen efectos sobre la eficacia, la eficiencia y la transparencia. No obstante esta situación, debe señalarse que los principios de lucha contra la corrupción y participación ciudadana, serán tratados en capítulos posteriores por tratarse de asuntos cuya urgencia y complejidad ameritan un desarrollo mucho más detallado que el que se puede ofrecer en esta sección.

De esta manera, el conjunto de las estrategias incluidas profundiza la práctica del Buen Gobierno, al buscar mejores organizaciones, mayor eficiencia de los recursos públicos y los procesos de gestión, la atracción y promoción de talento humano de excelencia para el servicio público y mayor transparencia.

Las prioridades estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el Gobierno de Juan Manuel Santos –*Prosperidad para todos, más trabajo, menos pobreza y más seguridad*–, y los lineamientos del **buen gobierno** –*compromiso con la prosperidad social, cero tolerancia con la corrupción, equidad, pluralismo, eficiencia, eficacia, austeridad, competitividad, meritocracia, capacidad de medición, responsabilidades definidas y servicio a la comunidad*–, quedaron plasmados en la inclusión dentro de la estructura presidencial de nueve altas consejerías, una nueva secretaría, dos programas presidenciales y otras nuevas instancias del nivel administrativo.

La Presidencia de la República, a través de la nueva denominación de sus Altas Consejerías, las cuales reflejan las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) deben garantizar la coordinación armónica interna y externa y una alineación ejemplar con todo el equipo de Gobierno. Para esto es necesario fortalecer los mecanismos de coordinación que permitan la articulación de políticas y la alineación de recursos hacia las prioridades gubernamentales para, en consecuencia, elevar su efectividad.

Figura VII-5



Dicha coordinación efectiva consiste en garantizar que las prioridades y metas del Plan de Desarrollo se cumplan, y se monitoreen a través de un Sistema de Gerencia para su seguimiento. El fin último es velar porque la visión y prioridades cuenten con planes, indicadores de gestión y mecanismos de coordinación, que permitan una rendición de cuentas permanente y transparente a los ciudadanos.

a) **Transparencia y rendición de cuentas**

La rendición de cuentas se concibe como una relación de doble vía entre el Estado y los ciudadanos, en la cual el primero tiene la obligación de informar sobre sus acciones y justificarlas, mientras los segundos tienen el derecho de exigir explicaciones y de retroalimentar al Estado, así como de incentivar el buen desempeño y comportamiento de sus representantes⁴⁸³. El objetivo final de la rendición de cuentas es aumentar el número de ciudadanos que conocen y se interesan en lo público, mejorar la confianza en las instituciones y la legitimidad del Estado y aumentar la calidad de las decisiones públicas. Este principio del Buen Gobierno significa el empoderamiento de los ciudadanos y, al mismo tiempo, desarrollar en ellos un sentido de corresponsabilidad hacia lo público.

⁴⁸³ DNP, Documento CONPES 3654 de 2010.

La transparencia y la calidad de la información pública son un requisito fundamental de la rendición de cuentas y a la vez del Buen Gobierno. Este principio se basa en la necesidad de fortalecer en la población y en los servidores del Estado el sentido de lo público, mejorando capacidades que faciliten e impulsen procesos para democratizar la administración pública, a través de la formulación e implementación de políticas de promoción del control social y el desarrollo de instrumentos que faciliten la interacción entre la ciudadanía y los servidores públicos.

Los desafíos del Gobierno en materia de moralización y transparencia se sustentan en la creación de condiciones para que la ciudadanía participe realmente en su control, interviniendo en la toma de decisiones y vigilando que los resultados de la gestión sean equitativos y respondan efectivamente a sus necesidades. Con esto, se busca consolidar una democracia participativa bien informada, eficiente y propositiva. Las estrategias en materia de transparencia y rendición de cuentas se enfocan en: (1) incrementar la capacidad de respuesta de las entidades públicas hacia las necesidades y propuestas del ciudadano, fomentando el diálogo sencillo y claro entre Estado y ciudadanía; (2) consolidar la rendición de cuentas en las entidades de los órdenes nacional y territorial; (3) promocionar el ejercicio del control social impulsando programas de formación y capacitación a servidores y ciudadanos; (4) fortalecer el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, mediante la racionalización de los trámites⁴⁸⁴ de mayor demanda en sectores estratégicos tanto a nivel nacional como a nivel territorial; y (5) respetar el derecho de la ciudadanía a la información, comunicación directa, participación y asociación. Estas estrategias se fundamentan en tres ámbitos: diálogo con los ciudadanos, información pública y Gobierno en Línea:

Diálogo con los ciudadanos

En desarrollo del Documento CONPES 3654 de 2010, se deberán mantener los espacios de diálogo entre la administración pública y los ciudadanos, y crear otros nuevos, fomentar la petición de cuentas y el control social por parte de los ciudadanos e implementar, en las entidades del gobierno, el uso de lenguaje ciudadano en todos los canales de comunicación entre las dos partes. Además de esto:

- Todas las entidades públicas utilizarán un lenguaje simple y comprensible en la comunicación con el ciudadano.
- Toda la información pública de interés ciudadano estará disponible por diversos medios (electrónico, impreso, audiovisual).
- Las entidades públicas generarán rutinas de diálogo con los ciudadanos, en las que darán información, explicaciones y justificación de las acciones que desarrollan y del uso que hacen de los recursos públicos.
- Se crearán nuevos canales de comunicación que permitan a los ciudadanos retroalimentar al Estado sobre su gestión –tanto electrónicos como físicos y presenciales–, generando el efecto de una *urna de cristal* en la cual cada movimiento será visible y transparente.

⁴⁸⁴ La racionalización de trámites es la orientación a facilitar la acción del ciudadano frente al Estado y la eliminación de obstáculos administrativos a los empresarios e inversionistas, apuntando a mejorar la competitividad del país. Igualmente, se fortalecerá el registro público de los trámites del Estado colombiano mediante el rediseño y mantenimiento del Sistema Único de Información de Trámites (SUIT), y la creación de un modelo de intervención para el registro y actualización de los trámites en el mencionado Sistema a nivel regional.

Información pública

Una forma en la que el Gobierno puede contribuir de manera fundamental a la implementación de políticas públicas eficaces, a la innovación y al fortalecimiento de la democracia, es mediante el desarrollo de una estrategia que amplíe de manera sustancial el acceso a la información de las entidades públicas tanto al interior del Estado, como por fuera del mismo, y que contribuya a superar de manera contundente las limitaciones impuestas por la propensión de las entidades públicas a concebir la información que ellas administran como un activo para su uso exclusivo. En primer lugar, resulta fundamental asegurar que la toma de decisiones de las entidades públicas se base en la mejor información disponible. Ello contribuirá a evitar la duplicación de esfuerzos, a un mejor desarrollo de las políticas públicas en las fases de planeación, ejecución y evaluación y, ante todo, a que los servicios del Estado se provean donde más se necesitan. En segundo lugar, la información pública es un factor crucial para promover la innovación. La información cuenta con la ventaja de que el acceso a ella por parte de un individuo no reduce su disponibilidad para los demás, lo que significa que sus beneficios pueden extenderse mucho más allá de su propósito inicial. En esa medida el Gobierno, como el mayor productor de información, tiene a través de la divulgación de ésta, la capacidad de impulsar el desarrollo de nuevas iniciativas y mayor conocimiento tanto a su interior, como en el sector privado y la academia. En tercer lugar, es indispensable brindar a los ciudadanos acceso fácil y amplio a información sobre la gestión del Gobierno que les dé capacidad para participar en el desarrollo de las políticas. Ello resulta fundamental para fomentar la legitimidad y la credibilidad de la democracia como forma de gobierno.

En su componente organizacional, para el manejo de información pública se creó, en el año 2003, la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información de la Administración Pública-COINFO⁴⁸⁵, que por su naturaleza no contó con las competencias necesarias para expedir políticas que respondieran a las necesidades en definición, provisión y seguimiento de información pública. Con el fin de corregir estas falencias, se implementará un esquema institucional para la expedición de políticas en información pública, la coordinación de los esfuerzos en esta materia y el seguimiento de políticas y evaluación de resultados, recogiendo las funciones asignadas a COINFO. El nuevo modelo contará con un Coordinador de Información de la Nación y Coordinadores de Información Sectorial en cada cabeza de sector, con un papel prioritario para el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de las Tecnologías de Información y Comunicaciones. Así mismo tendrá comités técnicos, que permitan la interacción de los principales actores públicos y privados con funciones relacionadas en el manejo de información pública. La coordinación para el caso de la información estadística y geográfica estará a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE en el marco del Sistema Estadístico Nacional, contando con el concurso del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en lo que respecta a la información geográfica y en el marco de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE).

Se asignarán recursos para contar con modelos y procesos para la gestión de la información pública y las tecnologías de la información y comunicaciones para el sector público. Se atenderán los ejes estratégicos⁴⁸⁶ de calidad de la información pública, interoperabilidad y colaboración, privacidad y seguridad de la información, política de gestión electrónica de documentos de archivo, estándares y gestión del conocimiento, la creación del Sistema Estadístico Nacional y el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos.

⁴⁸⁵ Decreto 3816 de 2003, modificado por el Decreto 3043 de 2008.

⁴⁸⁶ Ver anexo.

El Gobierno nacional impulsará y garantizará la divulgación y aplicación de buenas prácticas contables, para la adecuación del trabajo adelantado por los funcionarios públicos en atención a los principios, normas y reglas establecidas en la Ley 1314 de 2009.

Gobierno en Línea

La política de Gobierno en Línea pretende que el Estado preste mejores servicios eficientes y de calidad, con colaboración de los ciudadanos, las empresas y la administración pública, mediante el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Esta política ha permitido posicionar a Colombia como líder en Gobierno Electrónico en América Latina y el Caribe.⁴⁸⁷ Teniendo en cuenta los importantes logros obtenidos y las diferencias de su implementación a nivel territorial, resulta relevante dar sostenibilidad a la estrategia y actualizar las metas para cada fase. Para ello, se apoyará de manera prioritaria a las entidades territoriales en el avance de la estrategia, procurando un avance homogéneo a nivel nacional. Se dará prioridad a las siguientes acciones:

- Fomentar la cultura del servicio por medios electrónicos, ampliando la oferta y mejorando la calidad de trámites y servicios que atiendan las necesidades del ciudadano;
- Garantizar aspectos como estandarización, seguridad, integración de los datos, colaboración entre entidades, protección de la información personal de los usuarios, así como optimizar los procedimientos y la infraestructura tecnológica que soporta la prestación de estos trámites y servicios;
- Fomentar mecanismos que permitan un monitoreo permanente sobre el uso, calidad y nivel de satisfacción alcanzado por los usuarios de los trámites;
- Implementar la política de cero papel en las entidades públicas, a través del uso masivo de herramientas como firma digital y electrónica, notificación, autenticación y control por medios electrónicos, gestión de archivos digitales y evidencia digital;
- Estimular el desarrollo de servicios de Gobierno en línea por parte de terceros, basados en información pública y ampliar la oferta de canales aprovechando tecnologías con altos niveles de penetración como telefonía móvil y televisión digital terrestre (TDT);
- Fomentar la participación ciudadana y la democracia en línea, para la construcción colectiva del Estado;
- Ofrecer a los ciudadanos sistemas unificados y en línea para quejas y denuncias ante los órganos de control y para la interacción y seguimiento al Congreso, las Asambleas Departamentales y el 30% de consejos municipales;
- Desarrollar las fases de información y transacción en línea para que a 2014 el 50% de las oficinas autorizadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil (Notarias, Consulados, Corregimientos, e Inspecciones de Policía) y que no están conectadas a su base de datos, presten el servicio de Registro Civil en línea con esa entidad, vía internet.

b) Gestión pública efectiva

El Buen Gobierno se enmarca, entre otros, dentro de los principios de eficiencia administrativa y de gestión pública eficaz, buscando que las entidades presten un mejor servicio al ciudadano con mayor cobertura, vocación de servicio y con la búsqueda de la excelencia. Los procesos

⁴⁸⁷ Según el reporte mundial del Gobierno Electrónico de la Organización de Naciones Unidas (ONU), avanzando a nivel regional hasta el puesto núm. 1 en participación electrónica, gobierno electrónico y servicios de Gobierno en Línea.

estructurales de la Administración Pública deben agregar valor a la gestión pública, para que ésta última pueda medirse por resultados, tenga un accionar transparente y rinda cuentas a la sociedad civil⁴⁸⁸. En este sentido, el mejoramiento continuo de la Administración Pública como eje fundamental y estratégico para consolidar el Buen Gobierno, se basará en el fortalecimiento de herramientas de gestión de gran impacto que se consoliden en un sistema integrado, permitiendo el buen uso de los recursos y la capacidad del Estado para producir resultados en pro de la satisfacción de los intereses ciudadanos. Dichas herramientas deberán desarrollarse bajo un marco de modernización, reforma y coordinación interinstitucional.

La innovación gubernamental es fundamental en el logro de un Estado más eficiente que haga el mejor uso de sus recursos asignándolos a tareas prioritarias y de alto impacto, con resultados sobresalientes. Un Estado eficiente y eficaz requiere de servidores comprometidos con este principio de Buen Gobierno e instituciones fortalecidas, lo que conlleva a cambios estructurales en la organización y en la gestión de las entidades. La eficiencia y la eficacia implican, además, claridad en las responsabilidades de los servidores públicos y mecanismos adecuados de seguimiento, que permitan analizar progresivamente su gestión y tomar correctivos a tiempo.

La agenda propuesta para el logro de la eficiencia a través de la innovación gubernamental comprende acciones tales como: (1) la eficiencia en la gestión de los recursos públicos; (2) arreglos institucionales por temas estratégicos; (3) iniciativas de rediseño organizacional en entidades del Estado; (4) políticas de eficiencia como anti-trámites internos y servicios compartidos; (5) gestión pública orientada a resultados, y (6) incentivos para la gestión pública. A continuación se detallan las estrategias para las acciones propuestas.

Eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

El aumento en la eficiencia en el uso de los recursos públicos requiere de estrategias múltiples y diferenciadas en la consecución y asignación de recursos presupuestales en un marco equilibrado entre criterios técnicos y políticos.

Consecución de recursos

La eficiencia del Estado no sólo se relaciona con su estructura organizacional sino también con la capacidad para la obtención de recursos y el manejo de éstos, de tal manera que se logren los objetivos propuestos de una forma eficiente y productiva. Dadas las necesidades de gasto por parte de la Nación, es necesario que el Gobierno optimice la obtención de recursos tributarios para lo cual no sólo se requiere contar con un estatuto tributario sencillo y claro sino con una administración tributaria efectiva. En los últimos años la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) ha puesto en marcha el Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado (MUISCA), el cual ha permitido mejorar las tareas de registro, seguimiento y fiscalización tributarias así como agilizar los trámites requeridos por parte del contribuyente. Lo anterior junto con los Planes Anuales Antievasión ha permitido reducir la tasa de evasión del impuesto al valor agregado (IVA) de 36% (Cruz, 2009) en 2002 a 21% en 2009 (DIAN, 2010a) mientras que la tasa de evasión del impuesto de renta se redujo de 35% (DIAN, 2010b) a 27% (DIAN, 2010a) en el mismo periodo. Esto refleja lo importante que es contar con una administración tributaria eficaz y moderna y, por lo tanto, los recursos que se destinen a este fin se verán reflejados en ganancias significativas para el fisco nacional.⁴⁸⁹

⁴⁸⁸ Cohen, Steven.

⁴⁸⁹ La DIAN estima que cada punto de evasión vale \$400 mil millones anuales.

La reducción de la evasión permite recuperar recursos para muchas acciones prioritarias en varias áreas de política pública. Una de esas áreas es el Sistema de la Protección Social, ya que los niveles de evasión y elusión que enfrenta han sido en parte causantes de la crisis en que hoy se encuentra. Uno de los retos que tiene el Gobierno para el próximo cuatrienio es lograr la reducción de esos niveles. Con este propósito fue creada la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y se han adoptado nuevas herramientas normativas por el Gobierno para detectar, prevenir y controlar la evasión y elusión de las contribuciones parafiscales con destino al mismo. En esta línea se busca la implementación de medidas que permitan mejorar los controles a la evasión y elusión y el aprovechamiento de sinergias con los sistemas gubernamentales existentes como el MUISCA, la Planilla Integrada de Liquidación de Aporte (PILA), el Registro Único de Afiliados (RUAFA) y el Registro Único de Aportantes (RUA) y obtener información relevante de los particulares, entre otros. Lo anterior se traducirá en un aumento de los recaudos, facilitará la depuración de los distintos regímenes (como el subsidiado), permitirá aumentar la cobertura en salud y pensiones y dotará al sistema de un mayor componente de equidad y progresividad.

No es gastar más ni menos, es gastar bien

La administración pública tiene el reto de hacer de la asignación y provisión de bienes y servicios públicos, procesos eficientes en donde se produzca mejor bajo un marco de gasto responsable. Gastar bien, bajo los principios del Buen Gobierno, significa dar cumplimiento de manera sostenible, eficiente y efectiva a los objetivos para los cuales son destinados los recursos. Esto implica evaluar y asignar recursos de manera que la productividad y la eficiencia constituyan criterios principales y activos del análisis y la toma de decisiones⁴⁹⁰.

Por lo tanto, el uso de criterios técnicos de productividad y eficiencia para la asignación de recursos cobra relevancia en la coyuntura actual ante las necesidades de adoptar institucionalmente una “regla fiscal” –como un instrumento de política y estabilidad macroeconómica– y la existencia de un reducido espacio fiscal para atender obligaciones presupuestales prioritarias –salud, desplazados, pensiones, transporte y seguridad–. Las líneas de acción que soportan esta estrategia se encuentran fundamentadas a continuación.

El equilibrio técnico-político de las decisiones de gasto.

La dinámica de asignación de los recursos públicos y sus resultados en el contexto colombiano dependen de manera crítica de la relación entre las reglas, los incentivos y las prácticas de los actores que participan en las etapas de los procesos presupuestales⁴⁹¹, cuya conducción y coordinación está en cabeza del Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. En términos generales, esta dinámica responde a un conjunto de procesos mediante los cuales los gobiernos asignan recursos públicos a entidades ejecutoras con el propósito de alcanzar los objetivos de política definidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Un determinante primordial del éxito de los procesos de asignación de recursos, medido en términos de su sostenibilidad, eficiencia y eficacia, es el equilibrio que pueda lograr la balanza de decisiones presupuestales entre los criterios

⁴⁹⁰ La productividad del gasto público revela la forma en que un programa o proyecto transforma insumos –financiados con recursos presupuestales– en productos. La eficiencia, por su parte, permite establecer qué tan bueno es ese programa o proyecto desempeñando su labor de transformación comparado con sí mismo o con otros programas o proyectos similares.

⁴⁹¹ Ciclo de programación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación ex ante y ex post del gasto y la inversión.

técnicos de asignación, por un lado, y la inflexibilidad presupuestal⁴⁹² y las negociaciones de tipo político, por otro.

Los criterios técnicos de asignación se basan en análisis y evaluaciones del ciclo presupuestal, y buscan esencialmente que los recursos fluyan hacia aquellos programas y proyectos que sean capaces de generar mayor productividad y rentabilidad social. Lograr una adecuada asignación presupuestal, exige tener información detallada sobre la planeación, los procesos y la gestión de la cadena de valor de los programas, prácticas y proyectos que adelantan las entidades públicas. El reto del Gobierno se enfoca en fortalecer los mecanismos que permitan mejorar, ostensiblemente, los procesos de planeación, formulación y evaluación *ex ante* de estos programas, estrategias y proyectos, como la calidad, pertinencia, confiabilidad y consistencia de la información reportada⁴⁹³. En otras palabras, encontrar mecanismos para reducir los problemas de información asimétrica en las decisiones de asignación del gasto.

Evaluación y asignación de recursos teniendo en cuenta criterios técnicos de productividad y eficiencia

Este Gobierno implementará un conjunto de estrategias encaminadas a darle una mayor visibilidad a los criterios técnicos de asignación del gasto. Una de las principales estrategias se relaciona con el desarrollo y puesta en marcha de propuestas metodológicas para la medición de la productividad y eficiencia del gasto público. El DNP buscará, por un lado, dotar al presupuesto de mejores y más detalladas clasificaciones contables –económica, funcional, regional–, y por otro, diseñar una batería de indicadores que permitan medir la productividad y eficiencia de los programas que conforman el Presupuesto General de la Nación.

El conjunto de indicadores de productividad y eficiencia permitirá evaluar los programas y proyectos en diferentes momentos del ciclo presupuestal y proveerá instrumentos para equilibrar los criterios técnicos de asignación del gasto con otros criterios propios de la economía política del proceso presupuestal. Para esto es necesario desarrollar herramientas que permitan estandarizar y administrar la información reportada de programas y proyectos a lo largo del ciclo presupuestal, garantizando su funcionalidad para la evaluación de desempeño de entidades y la asignación de recursos. La generación, reporte y captura de información detallada y confiable será un elemento esencial en la construcción de los indicadores, los cuales deberán cumplir estrictos criterios de calidad, oportunidad, consistencia, replicabilidad, estandarización y armonización con los lineamientos que rigen el Sistema Estadístico Nacional.

Así, se buscará una actualización de la normatividad presupuestal que permita la estructuración de presupuestos modernos que reflejen las políticas públicas y que contribuyan a una gestión del presupuesto público eficiente, efectiva y transparente. El presupuesto debe ser una herramienta que permita el cumplimiento de las metas fiscales y contribuya a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

⁴⁹² La inflexibilidad presupuestal se refiere a aquella fracción de recursos presupuestales que se encuentran preasignados por normas constitucionales o legales.

⁴⁹³ Estos son los sistemas de evaluación de desempeño institucional y de administración, seguimiento y evaluación de las etapas del ciclo presupuestal: el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF2), el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI), el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) que, a su vez, comprende el Sistema de Seguimiento a metas del Gobierno (SISMEG), la Red de Monitoreo y Evaluaciones de Políticas y el Sistema Nacional de Evaluaciones (SISDEVAL).

Arreglos institucionales por temas estratégicos

La eficiencia del Estado implica innovar en la óptica bajo la cual se abordan prioridades estratégicas del Gobierno. En la medida en que estas prioridades se aborden de manera articulada entre las entidades que intervienen en ellas, se garantiza una mayor eficiencia, claridad de los roles, responsabilidades, objetivos y un mayor impacto.

De esta forma se emprenderán intervenciones a las instituciones públicas orientadas a integrar redes de organizaciones públicas modernas, flexibles, abiertas al entorno y orientadas hacia la funcionalidad y productividad en un marco de austeridad para la prosperidad. Para ello, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa diseñarán redes institucionales en materias claves para la sociedad. Esta redefinición se complementará con la formulación de los elementos de estructura orgánica del conjunto de las instituciones que conforman la red institucional, precisando con claridad su acción dentro del esquema de intervención del Estado a nivel de las funciones primordiales: planeación, promoción, regulación, ejecución, evaluación y control, cumpliendo con los principios de gobierno corporativo.

Lo anterior responde a que cada vez es más frecuente que la ejecución de políticas y programas requiera de la coordinación de múltiples entidades públicas ubicadas en sectores, órdenes de gobierno y diferentes ramas u órganos del Estado. Por lo tanto, es necesaria una revisión y modernización de las figuras legales para formalizar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, así como entre las entidades pertenecientes a la rama ejecutiva y entre éstas y el sector privado, en particular las comisiones intersectoriales y los sistemas administrativos nacionales, pues no han constituido en sí mismas garantía para la coordinación interinstitucional efectiva. Problemas como la ausencia de competencia legal para formular política y orientar la ejecución de diferentes entidades, la imposibilidad de contar con presupuesto propio y la débil capacidad de convocatoria son problemas comunes de esas instancias.

Para tener mayor conocimiento sobre los elementos organizacionales que facilitan y aumentan la probabilidad del éxito de la coordinación, se desarrollará una línea de estudios en esta materia y se dará una mayor relevancia e impulso a esquemas institucionales en los que se establece un responsable específico para el cumplimiento del objetivo de Gobierno, como en el caso de las Altas Consejerías Presidenciales.

Iniciativas de rediseño organizacional en entidades del Estado

Las organizaciones públicas presentan una serie de problemas comunes: la sobrecarga de funciones administrativas y operativas en entidades encargadas de formular la política; baja capacidad orientadora de las entidades cabezas de sector administrativo sobre la red institucional sectorial adscrita o vinculada; debilidad en los esquemas de regulación y control (inspección, vigilancia y control); sobrecarga de funciones en un único ejecutor; la existencia de mecanismos de presencia regional en los cuales el conflicto entre eficiencia y participación no se ha solucionado; debilidad en los recursos humanos, financieros, administrativos o de información en las organizaciones.

En ese sentido, la innovación gubernamental demanda una nueva forma de organización de las entidades del Estado que permita el logro de las prioridades estratégicas de una forma eficiente, lo que supone un trabajo decidido por rediseñar ciertas instituciones con criterios modernos de gestión, liquidar de manera eficiente, ágil y oportuna instituciones con problemas estructurales,

de tal manera que se evite la pérdida de valor público, y crear algunas nuevas instituciones que permitan alcanzar los retos planteados.

La reforma de la administración pública será permanente, buscando el continuo mejoramiento y modernización, y se hará con criterios de gestión que permitan una asignación óptima de los recursos humanos, financieros y tecnológicos, en función de la misión de cada entidad. Se trabajará en lograr que las entidades públicas ofrezcan eficientemente el mayor y mejor servicio al ciudadano y la provisión eficiente de bienes públicos, con estructuras innovadoras y criterios de calidad. Se propenderá por una administración pública que demuestre en cada contacto con un colombiano, su vocación de servicio y la búsqueda de la excelencia, la eficacia y la eficiencia.

La reforma será enfocada en la organización de los sectores en las entidades prioritarias que se determinen para el cuatrienio. Se hará teniendo como eje principal el papel que las entidades deben cumplir en el Estado, lo cual incluye su fortalecimiento institucional, la relación con la sociedad civil y el examen de los procesos estructurales de la administración pública y de la gestión del empleo público, en función del interés colectivo y de las alternativas tecnológicas disponibles. La reforma, además, permitirá sistematizar casos exitosos y generar lecciones aprendidas para otras entidades públicas.

El éxito del eje de una institucionalidad para la prosperidad democrática comprende, desde el punto de vista territorial, el mejoramiento y modernización de las instituciones departamentales, distritales y municipales, que apunten a incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios a su cargo, respetando la autonomía constitucional y legal que a éstas aplica. Para ello se diseñará el *“Programa para la Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial”*, cuyas características se describen en el capítulo *“Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-territorio”* de este Plan.

Institucionalidad para la democracia

El Gobierno nacional continuará el respaldo al fortalecimiento de los sistemas electoral y de partidos. Este fortalecimiento se concentrará en: (1) la modernización de la Registraduría Nacional y sus unidades territoriales para los procesos electorales y de identificación, así como el fortalecimiento de las capacidades de los registradores locales y jurados electorales, (2) la implementación del Centro de Estudios para la Democracia, (3) el incremento de las capacidades del Consejo Nacional Electoral para adelantar el ejercicio de regulación, inspección, vigilancia y control de los partidos y movimientos políticos. Esto significa avanzar en la generación de controles reactivos y preventivos frente a la financiación y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y la puesta en marcha de una instancia encargada de ocuparse de dinámicas relacionadas con delitos electorales y (4) el apoyo a la modernización, infraestructura y digitalización del Congreso.

Políticas de eficiencia

Se emprenderán esfuerzos para racionalizar y simplificar procesos, procedimientos, trámites y servicios. Estos esfuerzos utilizarán tecnologías de información y comunicaciones para iniciativas como la reducción de trámites internos y la gestión documental. Así mismo, a través de iniciativas como la de servicios compartidos entre entidades, se lograran economías de escala y sinergias en aspectos como la tecnología, la contratación, el archivo y las compras, entre otros. Las iniciativas se implementarán con proyectos piloto en ciertas entidades que luego podrán ser replicados por las demás entidades del Estado. Se busca generar ejemplos de buenas prácticas de eficiencia

gubernamental, con resultados concretos y medibles. De otra parte, las instituciones públicas tendrán en cuenta principios innovadores de mejoramiento continuo en la prestación del servicio, estandarizando y mejorando los procesos como una medida para optimizar recursos e integrar tecnologías, procesos y personas.

Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR)

El objetivo final de la GPOR en el sector público es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la creación de valor público, los resultados establecidos en los planes de gobierno (Clad-BID, 2007). Los objetivos específicos de la GPOR son: (1) ofrecer a los responsables de la administración pública información para la toma de decisiones relacionadas con la optimización del proceso de creación de valor público a fin de alcanzar el resultado esperado de la acción del Gobierno; (2) contribuir a mejorar la capacidad de los organismos públicos para que puedan rendir cuentas tanto a los organismos de control, al Congreso, como al Gobierno y a la ciudadanía⁴⁹⁴; y (3) contribuir a la adecuada articulación de las diferentes fases del ciclo de política pública.

Para lograr lo anterior, desde 2009 se ha venido trabajando en el realineamiento estratégico del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) basado en la articulación y redefinición de nuevos enfoques e instrumentos de sus componentes. A continuación, se enumeran los principales propósitos específicos para cumplir con el objetivo de la GPOR, que buscan continuar fortaleciendo las capacidades relacionadas con el seguimiento y la evaluación de políticas y programas, así como la cultura de la evaluación en la Administración Pública.

En materia de *seguimiento a políticas públicas*:

- Se consolidarán rutinas e indicadores pertinentes para el seguimiento al PND, orientados al fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones de política, generando alertas tempranas para facilitar el logro de las metas trazadas;
- Se pondrá en marcha el desarrollo tecnológico SISMEG (antiguo SIGOB) que, con criterio sistémico, permitirá articular de forma permanente y progresiva el seguimiento mediante la confluencia de información de los demás sistemas institucionales existentes. En este sentido, también es importante fortalecer el seguimiento del PND a través de la interoperabilidad con SUIFP, SISCONPES y SIIF como parte central de su reforma, en aras de lograr calidad y disponibilidad de la información base para seguimiento;
- Se llevarán a cabo los análisis del seguimiento a los principales programas y políticas del PND teniendo en cuenta tanto los bienes y servicios ofrecidos por el Gobierno (oferta) como también la percepción ciudadana sobre los efectos e impactos de dichos bienes y servicios (demanda);
- Se tendrá en cuenta la información disponible sobre las metas no sólo en el corto, sino también en el mediano y largo plazo; es decir, se avanzará hacia un seguimiento articulado a la visión del PND vigente, las líneas de base establecidas en cada tema objeto de análisis y la Visión Colombia II Centenario: 2019.

En materia de *evaluaciones*:

⁴⁹⁴ El tema de rendición de cuentas se desarrolla en otra sección de este documento.

- Las evaluaciones se concebirán desde la formulación misma de la política pública, diversificando la agenda de evaluaciones al incluir sectores que tradicionalmente nunca habían participado;
- Se continuará en la identificación de evaluaciones que otras entidades del Gobierno adelantan, a fin de garantizar estándares internacionales y la articulación del proceso con dimensiones de análisis más amplias que el programa evaluado;
- Se consolidará la estrategia denominada Sistema Nacional de Evaluaciones (SISDEVAL), con el cual se pretende: reducir las dificultades existentes frente a la asignación de recursos para este proceso; fortalecer metodológica y procedimentalmente las evaluaciones mediante la unificación de criterios conceptuales y operativos; reducir asimetrías de información en el mercado de las evaluaciones; y por último, definir y llevar a buen término una agenda de evaluaciones representativa de las necesidades intersectoriales a través de la promoción de dos líneas de acción: el concepto de evaluaciones efectivas y el radar de evaluaciones.
- Se consolidará la promoción de evaluaciones de las políticas en los gobiernos regionales y locales. Así mismo, a través de la cooperación horizontal, se continuará dando un mejor uso de los recursos y del conocimiento acumulado en prácticas de Seguimiento y Evaluación, al compartir y aprender de las experiencias locales de gerencia pública.

Incentivos a la gestión pública

Se implementará un sistema para la clasificación y evaluación de las entidades en términos de las dimensiones de capacidad organizacional que, según la experiencia internacional⁴⁹⁵, son críticas para su eficiencia y eficacia: el desarrollo de sistemas de gestión –financiero, de recursos humanos, de información y de activos físicos–, el grado de integración de dichos sistemas, el liderazgo estratégico de los gerentes y el enfoque hacia los resultados, entre otros. Estos esfuerzos de medición y clasificación de las entidades, deben complementarse con el desarrollo de mecanismos de certificación a los servidores públicos que logren avances importantes en términos del aumento de la capacidad organizacional de sus entidades.

Este aspecto se relaciona con el diseño de un esquema de incentivos que estimule a las entidades a aumentar su capacidad organizacional. El sector público carece de mecanismos que le den visibilidad a los esfuerzos de los servidores de las entidades del Estado encaminados a mejorar dicha capacidad. De tal forma, se incentivará la divulgación y apropiación de las mejores prácticas en gestión dentro de la administración pública, con el fortalecimiento del Premio Nacional de Alta Gerencia.

También se diseñará una estrategia de capacitación que atienda a las necesidades particulares de las entidades del Gobierno en materia de capacidad organizacional. La misma podría apoyarse en capacitaciones in situ, currículos generales o a la medida, o pasantías en otras entidades o firmas privadas tanto en el país, como en el exterior, sustentadas en proyectos de aprendizaje.

⁴⁹⁵ Algunos ejemplos de programas relacionados con evaluación de capacidad organizacional son: Management Accountability Framework en Canadá, Government Performance Framework en Corea del Sur, Common Assessment Framework en la Unión Europea; Capability Reviews Program en Reino Unido y Federal Performance Program en Estados Unidos.

c) Programas estratégicos para el Buen Gobierno

Los programas estratégicos para el Buen Gobierno, conocidos como reformas transversales, buscan mejorar el funcionamiento del conjunto de la Administración Pública en áreas estratégicas y de alto impacto. Se considerarán los programas más urgentes y de gran valor público que buscan superar los problemas estructurales de la administración. Entre ellos están: (1) gestión contractual pública; (2) gestión de activos; (3) gestión jurídica pública, (4) sistemas de información, (5) servicio al ciudadano, y (6) supervisión y control.

Gestión contractual pública

Es necesario anotar que la aprobación de la Ley 1150 de 2007 fue un logro en el ámbito normativo que introdujo nuevas herramientas como los Acuerdos Marco de Precios y las subastas inversas para la compra de bienes y servicios por parte de las entidades públicas; esto, sumado a la mejor alineación que la Ley introdujo entre el objeto a contratar y la modalidad contractual permitida, generó mayor transparencia y eficiencia en la contratación pública. En el ámbito de sistemas de información en contratación, el desarrollo y profundización del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), ha significado un avance en materia de publicidad en la contratación estatal.

El componente institucional, sin embargo, no ha tenido el mismo desarrollo y la ausencia de una instancia rectora se configura como el principal obstáculo para una mejor gestión contractual, tema que en los países a la vanguardia en materia fiscal tiene un lugar privilegiado, por el efecto que las actuaciones de las entidades en esa materia tienen en términos de eficiencia y eficacia en la ejecución del gasto del Estado. La necesidad de reforzar el aspecto institucional se justifica no sólo por las funciones específicas que cumpliría dicha instancia para la solución de muchas de las deficiencias específicas de la gestión contractual, sino también para la articulación de la política presupuestal y contractual y la generación de mayor capacidad en las entidades para su desarrollo.

Las funciones de la institucionalidad estarán relacionadas con el diseño de políticas y estrategias de contratación, la proposición de la agenda normativa de la Administración en materia de contratación, la definición de los estándares de los procesos de contratación, información consolidada sobre precios, proveedores y estructuras de los mercados en los que adelanta sus adquisiciones; criterios teóricos y prácticos definidos que permitan la aplicación de esquemas de selección de proveedores y formas contractuales alineadas con las características de las diferentes transacciones; el desarrollo de mecanismos que faciliten la cooperación y concurrencia de distintas entidades en compras comunes y la representación del Gobierno en las distintas instancias internacionales relacionadas con la toma de decisiones, incluidos los acuerdos de integración económica.

Adicionalmente, es necesario generar un mecanismo que, garantizando la adecuada aplicación de los principios de eficiencia, transparencia y economía, permita que las entidades realicen sus contrataciones de forma expedita y eficiente para bienes y servicios de valores menores sin sacrificar la publicidad y posibilidad de libre concurrencia.

Gestión de activos

En materia de gestión de activos del Estado, aunque se han obtenido grandes logros como el desarrollo del Sistema de Gestión de Activos – SIGA (el cual ha avanzado en materia de

actualización del inventario de bienes inmuebles)⁴⁹⁶, la consolidación de lineamientos para la depuración de bienes no requeridos y el desarrollo del marco normativo, entre otros, es necesario consolidar e integrar la política actual, de forma que se superen las limitaciones de la institucionalidad existente, se cuente con planes estratégicos de movilización de activos, se complementen los lineamientos en materia de bienes y cartera y se genere valor en el sentido de lograr mayores recursos percibidos y ahorrados por el Estado en las transacciones de activos.

Para lo anterior, dentro de las labores a emprender en el próximo cuatrienio se cuentan la consolidación de una gestión integral de activos –que abarque además de inmuebles, participaciones accionarias, muebles y, en general, derechos u obligaciones a favor del fisco–, la expansión de las herramientas de información de gestión y un desarrollo de la normativa aplicable que facilite, tanto las actividades de los Colectores de Activos (CISA y SAE), así como el nivel de articulación con otras políticas relacionadas con el acceso a tierras para familias en condiciones de vulnerabilidad. Dada la naturaleza de estos cometidos, el principal vehículo para el aseguramiento de la integralidad y coordinación de los esfuerzos es el establecimiento de una instancia que centralice la toma de decisiones de política en la materia, tarea que implica a su vez el emprendimiento de una serie de reformas que gradualmente establezcan las condiciones para dicha centralización, tales como la unificación del tratamiento de los activos públicos ociosos y el establecimiento de herramientas para la maximización de ahorros e ingresos en la gestión del Colector, entre otras medidas.

Gestión jurídica pública

El modelo de gestión presenta dificultades complejas que parten de la ausencia de un sistema de información completo y funcional, cuestión que impide la caracterización integral de todos los elementos que componen dicho modelo. En este sentido, en la actualidad no es posible determinar con certeza ni la cuantía ni el número de procesos en los que es parte la Nación y mucho menos establecer las causas de mayor litigiosidad o los mejores ámbitos para estructurar estrategias de conciliación uniformes. Dado lo anterior, como punto de partida, es necesario diseñar una estrategia eficiente de recolección de información que permita conocer el estado actual de los procesos en contra de la Nación⁴⁹⁷.

De manera general, la estrategia de gestión jurídica debe considerar un plan de acción para los procesos en curso y una política para la prevención del daño antijurídico. Sobre lo primero, se propone el levantamiento de mapas de riesgo que identifiquen posibles debilidades en la defensa, ámbitos de conciliación necesaria, tipo de procesos y entidades en las que se concentran las mayores cuantías y, en general, la identificación de puntos críticos en la gestión de los documentos que pueden llegar a ser tenidos como pruebas en el proceso o las copias de los expedientes que tienen en su poder las diferentes entidades –vgr. expedientes de las entidades en liquidación–, así como de los riesgos principales a los que se enfrenta el Estado en la gestión de sus intereses jurídicos. En cuanto a la prevención del daño antijurídico, además de los elementos de decisión que en esta materia podrían aportar los mapas de riesgo, es necesaria una política de Estado que vincule a la Rama Judicial para generar políticas de prevención conjuntas y para evitar los incentivos perversos que generan decisiones aisladas, identificar aspectos concretos de la

⁴⁹⁶ A la fecha en el SIGA se encuentra la información reportada del 161 entidades del orden nacional; 901 del territorial y 28 entes autónomos, entre los cuales se han registrado 140.263 bienes inmuebles.

⁴⁹⁷ Gestión jurídica pública de Hacienda y Crédito Público, en la actualidad cursan en contra de la Nación proceso con pretensiones por \$1.003 billones y cuya contingencia se estima en \$431,3 billones.

actividad estatal en los que las fallas que dan lugar a la acción litigiosa puedan ser solucionadas a través de la capacitación y aquellas en los que sea necesario realizar modificaciones normativas.

En ese sentido, para el periodo se busca combinar una estrategia de corto plazo enfocada en la recolección de información, la elaboración de mapas de riesgo, la gestión de casos activos privilegiando la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos, con otra de largo plazo cuyos objetivos se encaminarían a la redefinición de la institucionalidad en la materia, la reingeniería del ciclo de gestión y la consolidación de un sistema de información. El modelo institucional que finalmente se establezca, deberá trabajar en la prevención del daño antijurídico y en garantizar la generación de verdaderos lineamientos para la administración de recursos y el replanteamiento de la estructura de defensa judicial al interior de las entidades.

Sistemas de Información

Como se mencionó en el aparte sobre información pública en el principio de transparencia y rendición de cuentas, se impulsará la creación del Coordinador de Información de la Nación, en un trabajo conjunto entre el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y se implementarán los Coordinadores de Información Sectorial en cada cabeza de sector.

Adicionalmente, se formulará el Plan Nacional Estratégico para las adquisiciones de bienes y servicios en TIC, se generarán modelos de costos en administración de infraestructura tecnológica (hardware, software y comunicaciones) y se impulsarán planes de capacitación para los funcionarios encargados de la planeación y adquisiciones en esta materia. Se crearán bodegas de lecciones aprendidas en desarrollos de sistemas de información para el sector público y en adquisiciones de bienes y servicios TIC, y se brindarán capacitaciones virtuales y mesas de ayuda.

Servicio al ciudadano

Con el objeto de mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios que provee la Administración Pública al ciudadano, desde el Gobierno nacional se ha venido trabajando la adopción de un Modelo de Gestión de Servicio en cuatro ejes de intervención: (1) mejorar el tratamiento de las solicitudes del ciudadano que accede a los servicios de la Administración Pública; (2) cualificar los equipos de trabajo dispuestos para el servicio al ciudadano; (3) fortalecer el enfoque de gerencia del servicio al ciudadano en la administración pública nacional; y (4) contribuir a la coordinación y el impulso de iniciativas integrales de mejoramiento de los canales de atención de las entidades.

Ahora bien, a pesar de los avances y mejoras en la prestación del servicio de algunas entidades, aun existe un rezago generalizado en materia de oportunidad y calidad, razón por la cual el Gobierno nacional, junto al cumplimiento de los propósitos de la política nacional de servicio formulada en el Documento CONPES 3649 de 2010, dará prioridad a las siguientes acciones para el cuatrienio por considerarlas como condiciones de posibilidad para el desarrollo de la política de servicio al ciudadano:

- Consolidar la articulación interinstitucional a través de la activación del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano.
- Afianzar la Cultura de Servicio al Ciudadano en servidores públicos a través de Programas de Formación dirigidos a los equipos de trabajo dispuestos para el servicio al ciudadano.
- Optimizar los canales de atención al ciudadano mediante la adopción de los estándares y protocolos de atención diseñados por el Gobierno nacional.

- Involucrar al Ciudadano en el Modelo de Servicio a través de un estudio sistemático de sus necesidades y percepciones.

Supervisión y control

El esquema institucional actual de supervisión y control requiere de una profunda reestructuración enfocada en la racionalización y simplificación del sistema, maximizando el aprovechamiento de las facilidades comunes de las instituciones. Actualmente se presentan algunas deficiencias en el diseño institucional: por un lado, las labores de las entidades de vigilancia y control se han extendido a funciones administrativas que no tienen el carácter de supervisión y sus funciones no siempre responden a la existencia de un riesgo o interés público que se deba proteger; además existen diferencias en capacidades para atender y entender problemas similares, lo que genera que los mismos riesgos sean vigilados con estándares de supervisión disímiles. Por otro lado, su accionar no es articulado y la presencia regional es baja. Esto redundará en altos costos de transacción para los empresarios y altos costos presupuestarios para el Estado.

Este panorama hace necesario rediseñar el esquema institucional de supervisión, vigilancia y control. Alcanzar este objetivo requiere de esfuerzos en la creación de infraestructuras comunes entre las superintendencias, el aprovechamiento de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), así como el rediseño y reasignación de las funciones de supervisión para que se ejerzan de acuerdo y en estricta proporcionalidad con el origen del riesgo, armonizando la supervisión sobre la actividad realizada por las empresas (objetiva), con la supervisión de las empresas (subjética). Además se debe procurar que cada entidad tenga claridad de objetivos de tal forma que no se asignen propósitos que puedan reñir entre sí o que no correspondan a la razón misma que justifica la existencia de la entidad de supervisión.

d) Vocación por el servicio público

El principio de la vocación por el servicio público hace referencia a una concepción del empleo y del talento humano al servicio del Estado y de la ciudadanía. El reto de construir un Buen Gobierno, implica también contar con servidores públicos con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad, que estén absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea. Al asumir su cargo, el servidor público manifiesta su compromiso y vocación para atender los asuntos que interesan y afectan a la sociedad, adquiriendo al mismo tiempo una responsabilidad por sus actos que se refleja en la satisfacción de las necesidades colectivas. El servicio público implica responsabilidades que derivan de las funciones inherentes al cargo que se desempeña.

Cada uno de los servidores enfrenta día a día la toma de decisiones que afectan o impactan el bienestar de la sociedad; por tal razón debe fortalecerse la formación y capacitación de servidores públicos con principios y valores éticos y el desarrollo de las competencias laborales necesarias para su desempeño cotidiano. Se requiere entonces de una política de gestión y desarrollo del talento humano estatal orientada a dotar a la Administración Pública de servidores íntegros, competentes, abiertos al cambio, con una remuneración adecuada y de acuerdo con el marco fiscal. Estos servidores estarán más comprometidos con el cumplimiento de los principios de la función administrativa, mediante la definición de parámetros que garanticen su ingreso, permanencia y ascenso fundamentados en el mérito, la capacitación, el desarrollo de competencias y la ética.

Entre las actividades claves para viabilizar este sistema integrado de gestión está la planeación estratégica del talento humano, que articula las siguientes acciones:

- Desarrollar conductas éticas deseables para el buen servicio público, a través de la interiorización de valores que se conviertan en factor de cambio social, como parte fundamental del Plan Nacional de Formación y Capacitación.
- Potenciar el talento humano orientado a la cultura del servicio y a la generación de confianza ciudadana a través de la identificación y el desarrollo de sus competencias laborales dentro del marco de un Sistema Nacional de Gestión por Competencias Laborales, que propenda por el desarrollo del capital humano y la profesionalización del mismo, a fin de optimizar la calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.
- Revisar el Sistema de Evaluación del Desempeño que permita contar con un instrumento técnico que identifique las fortalezas y necesidades en capacitación de los servidores, para tomar las medidas respectivas en aras de mejorar las competencias laborales para una adecuada prestación del servicio.
- Fortalecer la gerencia pública implementando procedimientos que permitan comprobar las competencias y calidades de quienes van a desempeñar estos cargos, a través de procesos de selección transparentes y objetivos en los cuales se evaluará y establecerá el cumplimiento de los requisitos y las condiciones exigidas para su vinculación. Lo anterior, con el fin de garantizar el ingreso de los profesionales más calificados a la Administración Pública en beneficio de la prestación de los servicios públicos y de los ciudadanos.
- Se diseñará una estrategia de capacitación para el desarrollo de las competencias laborales requeridas de conformidad con las políticas señaladas en el Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos. La misma podría apoyarse en capacitaciones *in situ*, currículos generales o a la medida, o pasantías en otras entidades o firmas privadas tanto en el país, como en el exterior, sustentadas en proyectos de aprendizaje.
- Se avanzará en el fortalecimiento de los mecanismos de información sobre la gestión del servidor público, mediante la ejecución de las fases de despliegue del Sistema de Información para la Gestión del Empleo Público SIGEP, el cual de manera progresiva incorporará las instituciones públicas y sus servidores.
- Se modificará el esquema del control interno así como el rol y las funciones de los actuales Jefes de Control Interno o quienes hagan sus veces en la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, como estrategia para incidir en la eficiencia de la gestión pública.

2. Estrategias contra la corrupción

a) Diagnóstico



Colombia cuenta con un marco normativo de lucha contra la corrupción. La Ley 190 de 1995, por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa, con su correspondiente decreto sobre trámites, constituye un esfuerzo importante en esta materia. Adicionalmente, el país ratificó la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, con la Ley 412 de 1997 y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, a través de la Ley 970 de 2005, mediante las cuales adquirió un conjunto de compromisos dirigidos a fortalecer los mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. No sobra mencionar también que Colombia ha participado en rondas de análisis y en el proyecto piloto voluntario de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

En el ámbito interno, no puede dejar de mencionarse los avances relacionados con la meritocracia y la carrera administrativa basados en la Ley 962 de 2005 (por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos), la Ley 1150 de 2007 (por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos) y sus decretos reglamentarios. De igual forma se destacan en esta materia los elementos que dan mayor eficiencia y transparencia a los procesos contractuales, así como los avances que ha tenido el país en materia de sistemas y conectividad para promover el acceso a la información pública, así como la participación ciudadana.

Durante los últimos cuatro años, el país avanzó en la consolidación del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción como instancia coordinadora de estos esfuerzos, se modificó el estatuto de contratación, se puso en marcha la Dirección de Regalías en el Departamento Nacional de Planeación y se ordenó la puesta en marcha del sistema de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones.

A pesar de lo anterior, la corrupción sigue siendo uno de los principales problemas que afecta al Estado y la sociedad en Colombia, y genera consecuencias graves en las condiciones de vida de la población, en la legitimidad de las instituciones y en el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas. Adicionalmente, la corrupción tradicional se ha visto agravada por el fenómeno de la captura del Estado y especialmente por lo que algunos autores denominan la reconfiguración cooptada del Estado, fenómeno en el cual se produce una captura sistemática de las instituciones estatales no solamente con fines económicos.

Aunque el país no dispone de información adecuada y suficiente sobre la situación y tendencias de la corrupción, existen numerosos indicios sobre la magnitud y gravedad del problema. En 2009, Colombia obtuvo un puntaje de 3,7 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional⁴⁹⁸, (donde 10 es cero corrupción y 0 es corrupción muy grande), ocupando el puesto 75 entre 180 países, igualado con Brasil y Perú. La situación en los años anteriores se observa en el siguiente cuadro.

Tabla VII-1. Colombia: Índice de Percepción de Corrupción, valor y puesto obtenido 2002-2009

Año	Valor	Puesto	Número de países
2002	3,6	57	102
2003	3,7	59	133
2004	3,8	60	146
2005	4	55	159
2006	3,9	59	163
2007	3,8	68	179
2008	3,8	70	180
2009	3,7	75	180

Fuente: Transparencia Internacional, 2010

Por su parte, el indicador de control de la corrupción del Banco Mundial⁴⁹⁹ que mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del Estado por las élites), muestra que Colombia, refleja una mejora en control de la corrupción entre los años 2002 y 2009, al pasar de un puntaje de 45,6 a 48,1.

Tabla VII-2. Colombia: Indicador de Control de la Corrupción

Indicador de gobernabilidad	Fuentes	Año	Porcentaje
			(0-100)
Control de la corrupción	16	2009	48,1
	16	2008	50,2
	16	2007	51,7
	15	2006	55,8
	13	2005	51,0
	12	2004	51,5
	8	2003	46,6

⁴⁹⁸ Este índice mide la percepción de grupos especializados de personas como periodistas, empresarios, funcionarios de organizaciones internacionales, etc., y no de la población en su conjunto, y se construye a partir de índices elaborados por otras instituciones.

⁴⁹⁹ Con este índice se miden seis dimensiones de gobernabilidad: Voz y Rendición de Cuentas, Estabilidad Política y Ausencia de Violencia, Efectividad Gubernamental, Calidad Regulatoria, Estado de Derecho y Control de la Corrupción..

Indicador de gobernabilidad	Fuentes	Año	Porcentaje
			(0-100)
	8	2002	45,6
	8	2000	35,9
	7	1998	29,6
	5	1996	37,4

Fuente: Banco Mundial.

En el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional⁵⁰⁰, los datos de 2009 respecto a Colombia muestran la siguiente situación: el 45% de los entrevistados considera que los partidos políticos son extremadamente corruptos, seguidos por el Congreso y los funcionarios públicos con el 35%. En el caso del sector judicial el 23% de los entrevistados considera que es extremadamente corrupto y otro 27% que es corrupto. El sector privado y los medios tienen una mejor percepción, pero aun así un poco más del 30% de las personas considera que hay corrupción alta en estas instituciones. Con respecto a la percepción de la utilización del soborno por parte del sector privado para influir en políticas, leyes y regulaciones, el 33% considera que ocurre casi siempre y otro 18% que ocurre a menudo, lo cual refleja la idea que tienen los ciudadanos sobre la actuación indebida de los empresarios privados.

Tabla VII-3. Barómetro Global de la Corrupción: Resultados Colombia

Institución	Puntaje
Partidos políticos	4,0
Poder legislativo	3,9
Empresas/ Sector privado	3,1
Medios	2,9
Funcionarios/ Empleados públicos	3,7
Poder judicial	3,5
Promedio	3,5

Fuente: Transparencia Internacional, 2009

Nota: 5 extremadamente corrupto/1 nada corrupto

Adicionalmente, la encuesta del DANE de calidad de la gestión estatal para el desarrollo empresarial en 2008 que recoge la percepción de los empresarios sobre la calidad de las instituciones públicas con respecto al desarrollo empresarial de los sectores de industria y comercio en Colombia estableció que el 33,7% de los empresarios estuvo totalmente de acuerdo en que los directivos de empresas nacionales pueden influenciar a través de pagos extraoficiales las decisiones del Estado, y 35,2% estuvo parcialmente de acuerdo. Para el caso de las empresas multinacionales, el 35,4% de los empresarios estuvo totalmente de acuerdo y el 33,6% estuvo parcialmente de acuerdo.

En cuanto a los órganos de control, sus labores preventiva, de control fiscal y disciplinaria son esenciales en la lucha contra la corrupción. La función preventiva de la Procuraduría General de la Nación se enfoca en la advertencia de riesgos, controles de actividad y difusión de resultados sobre actuaciones disciplinarias que generen disuasión hacia la comisión de actos de corrupción. Actualmente se han identificado dos grandes fallas en este sistema preventivo: los altos niveles de incumplimiento normativo –93% de los municipios incumplen la Ley 715 de 2001 sobre el Sistema

⁵⁰⁰ El Barómetro mide actitudes frente a la corrupción y las expectativas con respecto a los niveles de corrupción futuros. Con el paso del tiempo, la encuesta podrá medir tendencias de actitud. A diferencia del Índice de Percepción de la Corrupción, basado fundamentalmente en percepciones del sector privado, el Barómetro se centra en experiencias y actitudes del público.

General de Participaciones–, y un importante número de quejas por casos de corrupción que recibe la esta entidad –la mayoría de las más de 1.000 quejas que recibe la institución mensualmente está asociada a temas de corrupción–.

El control fiscal en Colombia es ejercido por 63 contralorías: la Contraloría General de la República, 32 contralorías departamentales y 30 municipales y distritales. Existen en Colombia 1.101 municipios, de los cuales 1.070 son vigilados por las contralorías departamentales y los restantes 30 tienen contraloría propia⁵⁰¹. Además, las contralorías departamentales, ejercen control fiscal sobre el departamento y sobre las contralorías municipales existentes en las ciudades y distritos de su jurisdicción. También está la Auditoría General de la República como organismo de control de segundo nivel que ejerce la función de control fiscal sobre las 63 contralorías del país, y la Auditoría Fiscal que vigila la gestión fiscal de la Contraloría de Bogotá. En síntesis, hoy existen 63 proyectos de control fiscal en el país, sin los niveles adecuados de coordinación.

Así pues, los esfuerzos y avances, las mediciones y encuestas, evidencia que continúan siendo necesarios esfuerzos importantes en este campo.

Corresponde entonces emprender estrategias en esta materia, formular y adoptar una política integral de lucha contra la corrupción que propenda por la disminución de prácticas de corrupción, busque disminuir los recursos que se desvían por actos de corrupción, que permita a las entidades territoriales fortalecerse para impactar en la captura de los gobiernos locales.

De igual manera, se deberá impulsar la actualización de la ley anti-corrupción, fortalecer la instancia rectora de la Lucha contra la Corrupción y poner en marcha el sistema de seguimiento a los recursos del Sistema General de Participaciones previsto en la Constitución Política y reglamentado por el decreto 28 de 2008.

En forma adicional, aunque los órganos de control y la Rama Judicial han adelantado acciones de fortalecimiento, la impunidad sigue siendo muy elevada y la eficacia en materia de investigación y sanción insuficiente, razón por la cual, las estrategias formuladas deben contemplar este componente.

b) Estrategias para la lucha contra la corrupción

Alcanzar los fines esenciales del Estado depende en gran medida del éxito de las políticas para prevenir la corrupción, pues solamente cuando los dineros públicos cumplan íntegramente con su función, sin desviarse hacia intereses ilegales, se alcanzarán los niveles de respeto a los derechos y cumplimiento de los deberes que exige el Estado social de derecho.

La prevención y el control de la corrupción se encuentran contemplados dentro de los principios rectores del buen gobierno y la eficiencia administrativa y se asocian a transparencia y al correcto funcionamiento de la administración pública, y a la efectividad en el uso y asignación de los recursos. Las acciones para la prevención y lucha contra la corrupción pero sobre todo, la efectividad de las mismas, inciden en la percepción de la ciudadanía sobre la legitimidad de las políticas públicas, las instituciones, sus autoridades y el propio sistema político. La prevención eficaz impacta en la respuesta de la comunidad frente a los programas y actividades del Gobierno,

⁵⁰¹ “Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2008”, Informe del Departamento Nacional de Planeación, página 213. DNP Imprenta Nacional, 2010.

a la vez que crea y genera un control ciudadano de un gobierno que propende y trabaja por la búsqueda del bienestar general, y la adecuada utilización y aplicación de los recursos públicos.

Adicionalmente, resulta necesario considerar acciones que impacten en impunidad, a fin de lograr no solamente sanciones y penas para quienes realicen actos de corrupción, sino también propender por la recuperación de los recursos públicos, al tiempo que incentivar denuncias y quejas de servidores públicos y ciudadanos que tengan conocimiento de hechos y situaciones de corrupción.

En esta materia, las acciones del Estado deben encausarse prioritariamente hacia:

1. El fortalecimiento de estrategias y mecanismos que prevengan actos de corrupción. Esto incluye la generación de una cultura de transparencia y ética con resultados en la prevención de actos de corrupción, realizable a través de las políticas públicas, de pedagogía y de desempeño de la función pública con alto sentido ético. Las estrategias pedagógicas deben reforzar el control social y la idea general de un Estado no permisivo con los corruptos, que no acepta, tolera ni protege la generación de beneficios indebidos; participación ciudadana, rendición de cuentas y el fortalecimiento del rol del Estado como formulador y coordinador de la implementación de la política de lucha contra la corrupción.
2. Mejorar la capacidad de investigación y sanción de actos de corrupción, y la adopción de instrumentos que obstaculicen, disminuyan o eliminen las causas y manifestaciones de la misma.
3. Promover mecanismos de lucha contra la impunidad.

Tales acciones deben estar dirigidas no solamente a las entidades estatales y a los servidores públicos, sino al sector privado, los empresarios y la sociedad civil, a la vez que a reforzar el control social y político. En este contexto, las estrategias para la prevención, la lucha contra la corrupción y la impunidad, que tendrán efectos preventivos y persuasivos, son:

c) Política Integral contra la Corrupción

Colombia requiere una nueva formulación e implementación de una política pública integral que involucre al sector privado, la sociedad civil y contemple mecanismos de evaluación y seguimiento de la política. Esto, implica profundizar de manera significativa en el conocimiento del fenómeno de la corrupción; generar las líneas de base de su medición; establecer en forma explícita las conductas que generan beneficios indebidos en detrimento de la comunidad; identificar los aspectos, procesos y oportunidades que facilitan focos o actos de corrupción; e introducir correctivos y acciones que impidan la realización de actos corruptos. El Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, o el ente encargado de coordinar la política anticorrupción, pondrá en marcha, con el apoyo y coordinación de los órganos de control, y con participación de la sociedad civil, un sistema de información sobre la corrupción, que servirá de base para la elaboración del informe anual sobre avances y resultados de la lucha contra la corrupción en Colombia.

Esta política de Estado para la lucha contra la Corrupción se construirá con la participación de todas las ramas del poder incluyendo los niveles nacional, departamental y municipal, los órganos de control, así como actores del sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía en general. Además, desarrollará los siguientes componentes:

1. Medidas preventivas

Se ha considerado de principal importancia el aspecto preventivo de la lucha contra la corrupción, con el fin de evitar la pérdida de los recursos públicos. Para desarrollar este aspecto, la política tendrá en cuenta los parámetros establecidos por las Convenciones Interamericana y de Naciones Unidas contra la Corrupción, incluyendo el análisis de los aspectos de: (1) políticas y prácticas de prevención de la corrupción; (2) órganos de prevención de la corrupción; (3) medidas dirigidas al sector público; (4) Códigos de conducta para funcionarios públicos; (5) Contratación pública y gestión de la hacienda pública; (6) información pública; (7) medidas dirigidas al sector privado; (8) participación de la sociedad civil; (9) medidas para prevenir el blanqueo del dinero.

De igual forma, la política deberá abarcar la posterior definición de mecanismos accesibles, útiles, y céleres para la formulación de quejas y denuncias, que permitan no solo apoyar el componente sancionatorio, sino también el preventivo, considerando que el conocimiento oportuno de indicios de corrupción, puede activar alertas y acciones que eviten la pérdida o desviación de recursos públicos.

La reorientación y empoderamiento de la instancia rectora de las acciones preventivas y de lucha contra la corrupción, a través del acompañamiento del Gobierno, se considera fundamental para generar resultados y avances en esta materia.

2. Investigación y sanción

La política de Lucha contra la Corrupción debe abordar el tema de investigación y sanción con el fin de combatir la impunidad, para ello se incluirán aspectos como el fortalecimiento de los órganos de control y de las capacidades investigativas en materia de los delitos de corrupción, así como la promoción de medidas que permitan reforzar la integridad y evitar y sancionar la corrupción en el poder judicial. De igual manera, se ha abordado la construcción de un estatuto anti-corrupción que persigue, dentro de sus finalidades, la reglamentación de conductas, la tipificación de otras que dan lugar a actos de corrupción y el fortalecimiento de sanciones.

El Gobierno nacional, adoptará una política de tolerancia cero cuando haya determinado que se han cometido prácticas fraudulentas, corruptas, colusorias o coercitivas en materia pensional. Por “tolerancia cero” se entiende que el Gobierno nacional investigará todas las denuncias efectuadas en el ámbito de la presente política y dará traslado a las autoridades competentes para que apliquen las sanciones apropiadas en los casos en que las denuncias resulten confirmadas.

Por ello, el Gobierno deberá reglamentar lo que corresponda, con respecto a los controles internos dentro las entidades administradoras de pensiones del Sistema General de Seguridad Social, con el fin de asegurar la eficacia en la prevención, detección e investigación de las prácticas fraudulentas, corruptas, colusorias en relación con su personal, sus consultores o sus representantes.

Medición y mapas de riesgo: Es necesario propender por el desarrollo de instrumentos que permitan la medición de la corrupción en el nivel nacional y territorial, con el fin de identificar debilidades, avances y resultados de la lucha contra la corrupción en Colombia. Así mismo, se avanzará en la construcción de mapas de riesgo, con el objetivo de orientar medidas preventivas o correctivas, pero en todo caso, eficaces y oportunas.

3. Coordinación

Se buscará generar condiciones para la coordinación interinstitucional y entre los órdenes nacional y territorial a través de la consolidación de las respectivas instancias y mecanismos que involucren a la Rama Ejecutiva, los órganos de control y la Rama Judicial.

Así mismo, la política dirigirá acciones para prevenir y sancionar la corrupción en las entidades encargadas de gestión ambiental y del riesgo, con el fin que su actuar cumpla con las exigencias planteadas en este plan.

d) Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales

Este fortalecimiento buscará instalar capacidad en las entidades territoriales para contar con mecanismos para el control efectivo de la corrupción, la rendición de cuentas y el control ciudadano. Esto hará parte del *“Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial”*, cuyas características se describen en el capítulo *“Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio”* de este Plan.

También se adelantará una campaña de firma de acuerdos de integridad en las entidades públicas del nivel nacional y posteriormente se buscará su adopción en el nivel territorial. Se buscará que la adherencia a estos acuerdos por parte de los servidores plasme su compromiso de trabajar con honestidad y rectitud y con la mayor eficiencia del ejercicio de la función pública. El Gobierno trabajará en estos lineamientos para que a partir de dicha guía, los servidores lleguen por sí mismos a consensos sobre las actitudes, conductas y omisiones inadmisibles desde la óptica no solo legal sino ética en el ejercicio de la función pública.

e) Instrumentos de control y punitivos

Se orientarán acciones que promuevan la expedición de normas penales, disciplinarias y fiscales que faciliten la investigación de los casos de corrupción. También se diseñarán e impulsarán estrategias conjuntas con el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación para garantizar la recta administración de justicia y evitar la cooptación en la misma.

f) Fortalecimiento y modernización de los órganos de control

Se apoyarán procesos de fortalecimiento y modernización de los órganos de control, teniendo en cuenta que sus labores preventiva, de control fiscal y disciplinaria son esenciales para que los servidores públicos apropien la transparencia en su actuar y sean responsables en caso de fallar a sus deberes.

1. Procuraduría General de la Nación

Con respecto a la Procuraduría General de la Nación, se hará énfasis en el Plan para el fortalecimiento y focalización de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación, que debe ir de acuerdo a las prioridades que se han establecido en torno a la lucha contra la corrupción. De esta manera, se han priorizado componentes como el diseño e implementación de un sistema integrado en la función preventiva que incluya un proyecto nacional de capacitación

para la prevención a funcionarios de la procuraduría y que al mismo tiempo contribuya disminuir el potencial de faltas disciplinarias, aumentar la buena gestión en las entidades, aumentar la transparencia en la gestión y mejorar la valoración del servidor público hacia los comportamientos éticos.

Así mismo, este programa pretende generar los mecanismos de medición del cumplimiento normativo, fomentar aspectos integrales de la cultura de la legalidad y fortalecer los mecanismos por los cuales se hace efectivo el control social de la gestión pública. Todo esto, con el fin de disminuir los índices de incumplimiento normativo, fortalecer la evaluación y monitoreo del cumplimiento normativo en la gestión pública y lo asociado al fomento de la cultura de la legalidad.

2. Contraloría General de la República

En el caso de la Contraloría General de la República, su modernización se orientará a actualizar la estructura del control fiscal a las nuevas demandas de la administración pública de manera que se logre hacer un seguimiento efectivo, enfocado a los planes, programas y proyectos, a través de los cuales se ejecutan las políticas públicas, garantizando un control diferencial según el tipo de plan, el sector al que corresponden y la naturaleza del ejecutor. Para el efecto se adoptará una nueva estructura orgánica y se fortalecerán las herramientas informáticas.

3. Auditoría General de la República

En cuanto a la Auditoría General de la República, serán objetivos la ampliación de coberturas de las 63 contralorías del país; la actualización de las estrategias de lucha contra la corrupción, con énfasis en la reparación del daño patrimonial; la simplificación de los sistemas de información para la rendición de cuentas en línea; la atención calificada al ciudadano y el fortalecimiento del sistema sancionatorio.

4. Sistema de control fiscal

Para armonizar el control fiscal bajo criterios de coordinación, concurrencia y complementariedad, debe fortalecerse el Sistema Nacional de Control Fiscal, que incluya los controles externo e interno, que a su vez integre el control fiscal posterior y la labor preventiva.

g) Medidas dirigidas al sector privado

Se buscará la regulación de la gestión transparente de los intereses privados mediante la regulación del *lobby* o cabildeo; así como la discusión con el sector privado de medidas especiales como la expedición de códigos de conducta para el ejercicio ético y transparente de la actividad comercial.

h) Rendición de cuentas y transparencia

Se buscará hacer de la rendición de cuentas a la ciudadanía una función permanente y sustantiva en la función pública: El Estado informará y pondrá a disposición de la ciudadanía los detalles de su

gestión de forma permanente, a través de la implementación de mecanismos de rendición de cuentas, utilizando información oportuna y de calidad.

Se promoverán espacios para la participación de la sociedad civil, no solamente en materia de rendición de cuentas, sino también en el proceso de construcción de la política así como en el desarrollo de los planteamientos y la adopción de mecanismos para llevar cabo las estrategias planteadas en el presente capítulo.

i) Responsabilidad en el uso de los recursos

El Estado, a través de sus agentes, usa responsablemente los recursos que provienen del erario asignándolos con criterios de prioridad del gasto público. Esto implica usarlos de manera eficiente, y también evitar desviaciones y usos indebidos, inclusive para beneficio privado. Medidas que apuntan al logro de este objetivo se encuentran desarrolladas a lo largo de las bases del Plan Nacional de Desarrollo, así como en los artículos que integran el mismo. De igual forma, se fortalecerán los sistemas de gestión MECI y calidad, al interior de las entidades del orden nacional y territorial. Finalmente, se seguirán las directrices del buen gobierno en la materia.

j) Metas

Así como lo propone este capítulo, la Política de Lucha contra la Corrupción incluirá el diseño e implementación de herramientas de medición que den cuenta del fenómeno de la corrupción. Por lo tanto se propone usar transitoriamente el indicador que calcula Transparencia Internacional. Una vez se cuente con los indicadores de la Política, ellos serán adoptados formalmente para la medición de las metas de gobierno para esta materia.

Tabla VII-4

Nombre indicador	Tipo del indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Fuente
Corrupción (calificación según índice de Transparencia Internacional)	Resultado	3,5	4,0	Transparencia Internacional

3. Participación ciudadana y capital social

a) Antecedentes conceptuales y normativos

El Constituyente del 91 definió un modelo de democracia en el que la participación es un principio rector y un derecho fundamental⁵⁰². Consecuentemente, en nuestro país se ha dado, por una parte, un extenso desarrollo normativo y, por otra, una variedad de experiencias (tanto públicas como privadas) que han impulsado la participación en distintas regiones de la geografía nacional.

⁵⁰² Los artículos 1 y 2 de la Constitución rezan: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”, y que “Son fines esenciales del Estado: [...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

La participación debe entenderse como un concepto amplio, el cual incluye el conjunto de posibilidades de interacción de los ciudadanos en el ámbito público. Esta noción abriga ideas que en la literatura especializada se consideran de manera separada⁵⁰³, pero que coinciden en el propósito colectivo de materializar la ciudadanía, y que, por lo tanto, comparten un mismo carácter estratégico. El enfoque escogido por el Gobierno nacional en este ámbito asume la tesis de que la profundización de la democracia implica el fortalecimiento de diversas manifestaciones de la participación que vale la pena considerar, si no homogéneamente, sí de forma conjunta. Desde este punto de vista, la participación resulta vital en los ámbitos de la gobernabilidad, la movilización ciudadana, la acción colectiva, la democratización de la gestión pública, la solidaridad y la profundización del diálogo permanente entre el Estado y la ciudadanía.

En resumen, la participación ciudadana se entiende como la condición y el requisito necesario para el ejercicio de una ciudadanía activa, en virtud de la cual los individuos se involucran en asuntos que son relevantes para sus comunidades.⁵⁰⁴ Conforme al entendimiento de este tema, la participación y el buen gobierno se complementan en el propósito de promover la interacción entre los ciudadanos y el Estado para la definición de los horizontes de futuro, el diseño, la ejecución, el seguimiento y el control social de las políticas públicas en los niveles nacional y territorial. Desde esta perspectiva, la participación no es sólo un medio para alcanzar las metas gubernamentales sino uno de los fines que persigue el modelo de democracia que queremos para nuestro país. Un modelo en el que el empoderamiento ciudadano, sobre la base de la diversidad, es fuerza motor del desarrollo. La participación ciudadana se materializa en el ejercicio de los derechos civiles y políticos relacionados con la participación en instancias de consulta, deliberación y/o decisión sobre asuntos públicos y en la libre conformación de organizaciones sociales, así como en la interacción cotidiana de las personas.

Figura VII-6. Dimensiones de la Participación Ciudadana



⁵⁰³ De modo general, es posible reconocer al menos cuatro manifestaciones de la participación: (1) Participación política; (2) Participación Social; (3) Participación ciudadana y (4) Participación comunitaria. Para profundizar en estos conceptos ver: Velásquez, F. y González, E. (2003). *Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá D.C.: Fundación Corona. Cap. 1.

⁵⁰⁴ La Corte Constitucional, en la sentencia C-180 de 1994, cuando realizó el control previo de la Ley 134 de 1994, propuso una definición que complementa esta noción amplia de la participación. Allí se señala: "La participación es un modelo de comportamiento político y social, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo (...) implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida (...) esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de los familiar, económico y social".

El concepto de participación ciudadana que suscribe este Plan incluye tres dimensiones complementarias: (1) acción cívica y democrática, (2) asociación y (3) cultura ciudadana. La acción cívica y democrática reivindica el valor que tiene el aprovechamiento de las oportunidades de participación creadas en el entorno institucional y social. La dimensión de asociación subraya la importancia de conformar organizaciones que tramiten los intereses ciudadanos, y la dimensión de la cultura ciudadana tiene su énfasis en la necesidad de generar acuerdos legales, éticos y culturales que faciliten una convivencia constructiva y pacífica, y desarrollar una cultura del diálogo, la corresponsabilidad y la solidaridad. A continuación se ejemplifican las principales manifestaciones de estas dimensiones y se exponen algunos ejemplos concretos de su aplicación.

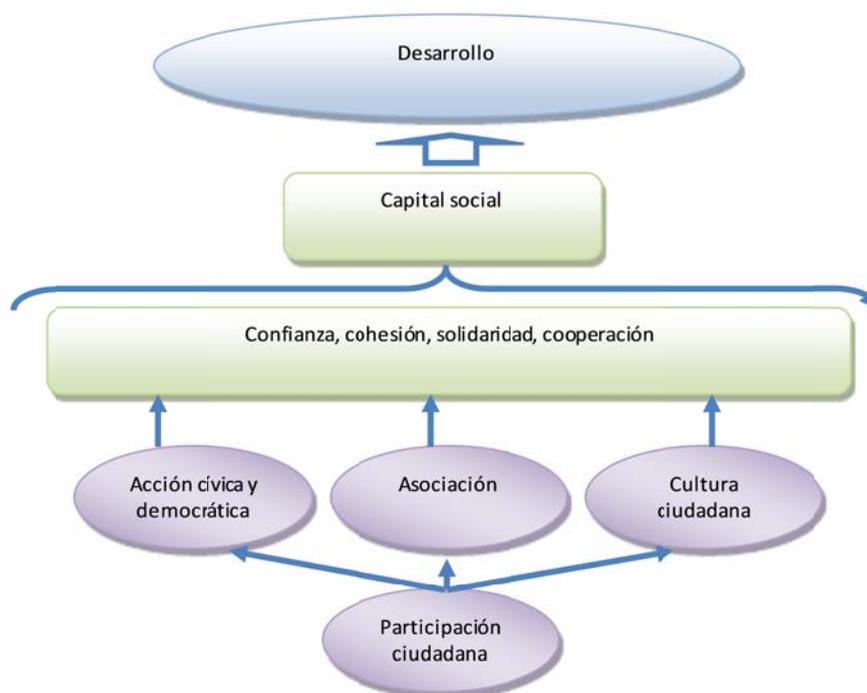
Tabla VII-5. Manifestaciones y ejemplos de las dimensiones de la participación ciudadana

	Manifestación	Ejemplos
Acción Cívica y Democrática	Elección de representantes	Votaciones para cargos de elección pública
	Participación en mecanismos de democracia directa	Referendos Plebiscitos Derechos de petición Revocatorias Acciones populares
	Participación en instancias la consulta, deliberación y/o decisión colectiva reglamentadas de tipo nacional o local, sectorial o intersectorial	Consejo Nacional de Planeación Consejos Territoriales de Planeación Consejo Municipal de Desarrollo Rural Consejo Municipal de Atención Integral para la Población Desplazada Foros Educativos Municipales Instancias del Gobierno Escolar Consejos Comunitarios de comunidades negras Mecanismos e instancias de Consulta Previa
	Participación en instancias la consulta, deliberación y/o decisión colectiva no reglamentadas	Núcleos de pobladores Constituyentes Municipales Sistemas regionales de Planeación de Naturaleza Ciudadana Asambleas permanentes de la Sociedad Civil
Asociación	Conformación y/o adscripción a organizaciones o redes sociales enfocadas en la generación del bienestar general, la autogestión del desarrollo y el control de la gestión pública en una unidad territorial.	Organismos de Acción Comunal (Juntas, Asociaciones, Federaciones, Confederación) Asociaciones barriales o veredales Corporaciones que lideran los Programas Regionales de Desarrollo y Paz Veedurías ciudadanas y organizaciones que fomentan el control social
	Conformación y/o adscripción a organizaciones o redes sociales de tipo temático	Organizaciones por la defensa de los Derechos Humanos Organizaciones juveniles Organizaciones culturales Organizaciones de carácter deportivo y/o cultural Organizaciones de ciudadanos que fomentan el buen gobierno y la transparencia Organizaciones que promueven la sostenibilidad ambiental
	Conformación y/o adscripción a organizaciones o redes sociales que agrupan intereses de conjuntos de organizaciones o sectores	Sindicatos Federaciones Confederaciones Gremios Redes
	Conformación y/o adscripción a partidos o movimientos políticos	Partidos políticos Movimientos políticos - Grupos Significativos de ciudadanos
	Conformación y/o adscripción a organizaciones sociales con vocación productiva y/o de generación de beneficios económicos.	Empresas del Sector de la Economía Solidaria Asociaciones de productores Iniciativas productivas de las Organizaciones de Base
Cultura ciudadana	Cultura de la legalidad	Cumplimiento ciudadano de las normas y acuerdos para la convivencia
	Cooperación con las autoridades y prevención del riesgo	Uso de los canales institucionales de denuncia Mecanismos alternativos de solución de conflictos
	Actitudes proclives al bien común y la tolerancia	Comportamiento cívico, solidario y de ayuda mutua

Esta noción amplia de participación ciudadana se enlaza con el concepto de capital social, entendido como el conjunto de bienes colectivos de tipo relacional que se construye en las sociedades. Las tres dimensiones señaladas arriba permiten orientar esfuerzos para generar y acumular capital social. En este sentido, este Plan asume que si nuestra sociedad fomenta adecuadamente la acción cívica y democrática, la asociación y la cultura ciudadana, logrará favorecer la confianza interpersonal y en las instituciones, la cohesión, la solidaridad y la cooperación, todas ellas variables constitutivas del capital social. El aumento del capital social reduce costos de transacción, genera ambientes proclives para los intercambios, favorece el trámite no violento de los conflictos, aumenta los niveles de legitimidad y de control ciudadano y favorece la creación de condiciones para la ampliación de opciones de elección. Es por ello que la generación y acumulación de capital social se considera un requisito clave para el desarrollo.

Adicionalmente, resulta necesario considerar que la lógica apenas descrita opera también en el sentido contrario. En efecto, la ventaja que tienen las sociedades que han logrado acumular capital social es, precisamente, que en ellas se materializan con más vigor las manifestaciones de la participación. Por eso, incidir de manera positiva en la participación y el capital social implica fomentar elementos que se retroalimentan entre sí.

Figura VII-7. Aproximación conceptual a la relación entre participación ciudadana, capital social y desarrollo



La relación entre participación ciudadana, capital social y desarrollo es especialmente relevante en el escenario colombiano por cuanto el diseño de nuestra democracia implica la existencia de un ideal descentralizador. Este ideal, que pretende incentivar la toma de decisiones contextualizadas y autónomas, tiene como herramienta fundamental la materialización de las distintas manifestaciones de la participación. En otras palabras, el desarrollo de la participación es un requisito para que la ciudadanía, en el nivel local, exprese correctamente sus necesidades y contribuya al diseño de las medidas necesarias para la solución de sus problemas, lo cual, desde la

perspectiva de la democracia, fomenta el desarrollo. Es por ello que en este ámbito de acción la coordinación entre los niveles nacional y local es fundamental.

Colombia cuenta con diversas herramientas normativas y de política pública orientadas a incentivar la participación. En cuanto a la acción cívica y democrática, que incluye manifestaciones de carácter representativo y participativo, los artículos 258, 259 y 260 de la Constitución del 91 situaron al voto como un derecho y un deber primordial. En desarrollo de estos artículos, y tras una serie de reformas, se definieron y reglamentaron los períodos de ejercicio de las autoridades públicas del poder ejecutivo a nivel nacional, departamental y municipal, se establecieron los elementos constitutivos del sistema electoral y de partidos en corporaciones públicas de elección popular y se definieron ciertas reglas de comportamiento de las bancadas partidistas en dichas corporaciones⁵⁰⁵.

Sumado a lo anterior, el ordenamiento jurídico, mediante la Ley 134 de 1994, otorga a los ciudadanos mecanismos de democracia directa para asumir individual o colectivamente la conformación, ejecución y control del poder político a través de la participación. De igual forma, los desarrollos normativos de la Constitución, así como la necesidad de introducir una mirada ciudadana a los temas sectoriales, han propiciado la creación de una variedad de instancias y canales de participación que permiten a los ciudadanos involucrarse en la consulta, deliberación y decisión sobre asuntos de importancia colectiva cuya normatividad es extensa. La leyes de promoción de los organismos de acción comunal y la ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo⁵⁰⁶, son referentes fundamentales en ese sentido.

En cuanto a la asociación, la Constitución de 1991, mediante los artículos 38, 39 y 107, define el marco general mediante el cual se garantiza a los ciudadanos la posibilidad de organizarse para el desenvolvimiento de las distintas acciones que realizan en sociedad bien sea a fin de intervenir en la defensa y promoción de sus intereses y/o, con el propósito de vincularse a la gestión de su propio desarrollo.⁵⁰⁷ Y en cuanto a la cultura ciudadana resulta necesario señalar la importancia normativa de los Códigos Nacional de Policía y Nacional de Tránsito así como la Ley General de Educación⁵⁰⁸, en lo que compete al tema de la educación para la ciudadanía.

También es necesario resaltar cinco documentos de política pública que han incentivado las distintas manifestaciones de la participación ciudadana en el país. Así, se encuentra el documento CONPES 2779 sobre participación ciudadana aprobado en 1995, los CONPES 3278 de 2004 y 3566 de 2009 mediante los cuales se ha brindado apoyo a iniciativas ciudadanas de construcción de condiciones de desarrollo y paz -específicamente a los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PDP), en un esfuerzo por contribuir a la materialización del concepto expansivo de la democracia participativa; el CONPES 3661 de 2010 para el Fortalecimiento de los organismos de acción comunal, y el CONPES 3639 de 2010 que define la política de desarrollo empresarial para el sector de la economía solidaria.

⁵⁰⁵ Herramientas importantes en este sentido son la Ley 130 de 1994 el Acto Legislativo 1 de 2009, el Acto legislativo 02 de 2002, la Ley 741 de 2002, el Acto Legislativo 01 de 2003, el Acto Legislativo 02 de 2004, la Ley 892 de 2004, la Ley 974 de 2005 y la Ley 996 de 2005.

⁵⁰⁶ Leyes 743 de 2002 y 152 de 1994, respectivamente.

⁵⁰⁷ Los Decretos 2150 de 1995 y 426 de 1996 regulan los mecanismos que le permiten a los ciudadanos constituir asociaciones, corporaciones y, en general, entidades sin ánimo de lucro. Del mismo modo que la ley 10 de 1991 y su Decreto reglamentario 1100 de 1992, así como los artículos 70 y 71 de la ley 79 de 1988, y el decreto 4588 de 2006, reglamentan a las organizaciones del sector solidario.

⁵⁰⁸ Ley 115 de 1994.

Con todo, resulta necesario reconocer que el marco normativo vigente en los temas relacionados con la participación es amplio y disperso, y que la expedición de normas constantes y específicas (ya sea sectoriales o intersectoriales) no ha bastado para consolidar en nuestro país un esfuerzo de participación coordinado y de alto impacto. En general resulta necesario indicar que, a pesar de los avances experimentados, Colombia afronta el desafío de profundizar la participación como elemento determinante de la gestión del desarrollo, bajo el entendido que la construcción de sociedad debe permitir a los ciudadanos reconocerse como parte de ella e involucrarse en la definición de su destino.

En consecuencia, y con el propósito de crear condiciones que permitan el fomento de la participación ciudadana, el presente plan pretende impulsar acciones en algunos frentes considerados como críticos. Éstos son los de la planeación y presupuestación participativa, la revisión de mecanismos, instancias y normas de participación, la organización autónoma de la sociedad civil, la cultura ciudadana y la gestión del conocimiento.

b) Lineamientos estratégicos

El seguimiento, por parte de las autoridades del Estado, a distintas experiencias de participación ha producido un aprendizaje significativo sobre sus limitaciones y potencialidades. Derivado de este aprendizaje, el presente Plan plantea la consolidación de una Agenda Nacional de Participación Ciudadana. Dicha Agenda, que compromete los esfuerzos de entidades del orden nacional y territorial y que pretende convocar a diversos actores públicos, privados y académicos en torno al fomento de la participación, proporcionará líneas de acción prioritarias que deberán ser ajustadas, complementadas y consolidadas de acuerdo al enfoque de tipo regional y étnico diferencial. La Agenda Nacional de Participación Ciudadana está conformada por los cinco lineamientos que se exponen a continuación y en su adecuada coordinación jugará un rol fundamental el Ministerio del Interior y de Justicia.

1. Fomento al Sistema Nacional de Planeación e impulso a la presupuestación Participativa. Dimensión: Acción Cívica y Democrática

La promoción de la planeación y presupuestación participativa es un desafío esencial en el marco de la Agenda Nacional de Participación Ciudadana. Desde hace varios años han tenido lugar diversas manifestaciones de esta naturaleza que, acompañadas por los Consejos Nacional y Territoriales de Planeación, han logrado acercar a la institucionalidad pública y a la Sociedad Civil en la concertación de las prioridades de desarrollo⁵⁰⁹.

Del mismo modo, las oportunidades creadas por el marco institucional han carecido en ocasiones del suficiente vigor o acompañamiento para modificar prácticas tradicionales no orientadas al beneficio de la ciudadanía. Consciente de sus potencialidades y limitaciones, el Gobierno nacional buscará fortalecer y consolidar el Sistema Nacional de Planeación, así como fomentar la construcción de Sistemas y experiencias Regionales y locales de Planeación y Presupuestación Participativa. Con este impulso, y la adecuada articulación con el nivel nacional, se espera: (1) impulsar la compatibilidad de los planes de desarrollo de distinto nivel territorial; (2) incentivar

⁵⁰⁹ Algunas de las variadas experiencias de este tipo son: Los Sistemas Regionales de Planeación del Magdalena Medio, del Oriente Antioqueño y, de los Montes de María; la construcción de planes y presupuestos participativos de Bogotá, Medellín, Cartagena, del área metropolitana del Centro Occidente Colombiano - Pereira, Dosquebradas, Virginia, Samaniego, Pasto, Toribío, entre otras.

la priorización de proyectos con arreglo a los presupuestos de la nación, los departamentos y los municipios por parte de las comunidades; (3) Otorgar un rol de mayor relevancia al Consejo Nacional de Planeación y a los Consejos Territoriales de Planeación en el diseño, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de las tareas vinculadas con la gestión del desarrollo, y con ello, revitalizar el Sistema Nacional de Planeación; (4) brindar asistencia técnica a actores públicos y privados territoriales para que desarrollen iniciativas orientadas a la planeación y presupuestación participativa; (5) promover un diálogo nacional alrededor de las propuestas de Visión 2019 sometidas a discusión pública por el Estado colombiano y; (6) Afinar los mecanismos de convocatoria y participación a los escenarios de consulta y/o deliberación alrededor de la planeación y presupuestación del desarrollo.

2. Consolidación de la Política Nacional sobre Mecanismos, Canales e Instancias de Participación Ciudadana. Dimensión: Acción Cívica y Democrática

Colombia cuenta con una oferta institucional de mecanismos, instancias y canales de participación ciudadana cuya importancia radica en las potencialidades que ofrece para facilitar el acceso de los ciudadanos a procesos reales de toma de decisiones. Sin embargo, esta alta oferta de mecanismos, instancias y canales ha generado fragmentación, poca coordinación y reducida complementariedad entre los mismos y entre las dependencias encargadas de promoverlos.

En atención a lo anterior, el Gobierno nacional formulará una política nacional sobre mecanismos, instancias y canales de Participación Ciudadana conformada, al menos, por los siguientes elementos: (1) un debate amplio con la ciudadanía sobre el balance y rediseño de la oferta institucional nacional y territorial de participación ciudadana; (2) la expedición de una Ley Estatutaria sobre participación ciudadana de carácter general, que amplíe el alcance de la Ley 134 y permita la articulación de las normas hoy existentes; (3) la creación de una oferta articulada de mecanismos, instancias y canales de participación que permita la depuración de los mismos y el correcto relacionamiento entre los niveles nacional y local por un lado, y sectorial e intersectorial por el otro; (4) la introducción de técnicas y metodologías que mejoren la efectividad y representatividad de dicha oferta a partir de un ejercicio de aprendizaje de experiencias exitosas de participación ciudadana y; (5) la generación de estrategias para la promoción tanto de los esfuerzos de conformación de instancias de discusión de carácter ciudadano como la correcta identificación e institucionalización de sus aportes.

3. Construcción de la Política Nacional de Fortalecimiento a Expresiones Asociativas de la Sociedad Civil. Dimensión: Asociación

Consciente de la importancia que tiene el fortalecimiento de la Sociedad Civil y de las expresiones de organización social en el marco de esta Agenda, el Gobierno nacional consolidará una Política Nacional de Fortalecimiento a expresiones asociativas de la Sociedad Civil cuyo desarrollo priorizará y considerará, al menos, los siguientes elementos: (1) la promoción de mecanismos para medir y caracterizar el mejoramiento de las capacidades organizacionales de las Organizaciones Sociales; (2) la promoción de iniciativas de aprendizaje nacional sobre los aportes que realizan, en términos de capital social, los distintos tipos de expresiones de la Sociedad Civil así como la identificación y promoción de manifestaciones asociativas que jalonan el cambio social de manera positiva, tales como las que promueven la Inversión Social Privada y la confluencia de intereses de

distintos sectores en torno a la superación de la vulnerabilidad; (3) la continuidad al apoyo a los Organismos de Acción Comunal como herramienta fundamental de la democracia local; (4) el fomento a los movimientos de agremiación y federación de expresiones asociativas con el propósito principal de generar canales de interlocución en temas de política pública priorizados; (5) el impulso al fortalecimiento de los partidos políticos entendidos como expresiones ciudadanas; (6) el apoyo a las empresas del sector de la economía solidaria ratificando su carácter empresarial, social y solidario y, reconociendo su potencial para generar prosperidad entre sus asociados y a nivel comunitario; (7) la continuidad del acompañamiento a iniciativas ciudadanas de construcción de condiciones de desarrollo y paz impulsadas por los Programas Regionales de Desarrollo y Paz en alianza con la Cooperación Internacional, la Banca Multilateral y la institucionalidad pública de distinto orden territorial; (8) la inclusión de estrategias pedagógicas de sensibilización ciudadana sobre la importancia de la asociación como herramienta para la vinculación a la discusión, implementación y evaluación sobre asuntos públicos; (9) la promoción y fomento a instrumentos de control social en los ejes estratégicos de inversión del país y; (10) el fomento de canales institucionales para el permanente diálogo entre actores del Estado, de la Sociedad Civil, la academia y el sector privado.

4. Construcción de la Política Nacional de Cultura Ciudadana Dimensión: Cultura Ciudadana

La meta de consolidar una convivencia orientada por el respeto a las leyes y normas y por el cumplimiento de los acuerdos que cada vez es suscrita con más vigor por las autoridades del nivel municipal –que son determinantes en el logro de estos propósitos–, es una muestra de la importancia y entendimiento que la sociedad colombiana ha venido desarrollando en este sentido. Del mismo modo, lo es la ratificación de la importancia que tiene fortalecer una cultura proclive al diálogo y la paz, al respeto de la diferencia, a la solidaridad y a la democracia en un sentido sustantivo, es decir, como un sistema de convivencia cuyo criterio fundamental es la protección de lo público y el respeto de la identidad dentro del marco de las libertades y los deberes ciudadanos.

Por ello, el Gobierno nacional promoverá la formulación de una Política Nacional de Cultura Ciudadana en la que sus elementos constitutivos atenderán los retos vinculados con: (1) la interiorización del valor que tiene el cumplimiento de las normas y acuerdos sociales; (2) la generación de un rechazo social firme frente a las manifestaciones que contravienen la convivencia pacífica; (3) el trámite no violento de los conflictos y la prevención de los mismos; (4) la apertura de espacios para la manifestación de las diferencias, de los intereses de las minorías y del rescate y preservación y rescate de la identidad; (5) la promoción de un sentido de cooperación con las autoridades y el desincentivo de las conductas que invitan a ejercer justicia por mano propia; y (6) la promoción de prácticas que fomenten el cumplimiento de acuerdos, el comportamiento solidario y la confianza interpersonal. Para la consolidación de esta política se realizarán esfuerzos interinstitucionales que promoverán acciones pedagógicas y de promoción de los retos apenas señalados.

5. Consolidación de un Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la Participación ciudadana, el desarrollo del Capital Social y la Cultura Ciudadana. Dimensión: Transversal

El reto del Gobierno nacional en el fomento de la participación ciudadana está estrechamente vinculado con la posibilidad de adecuar, articular y potenciar las condiciones creadas para promover la vinculación de los ciudadanos y sus organizaciones en la discusión de los asuntos públicos y, de aprovechar las condiciones que generan las tecnologías de información y comunicaciones en este propósito.

Convertir este reto en algo posible implica generar un aprendizaje que, basado en la experiencia, permita tomar decisiones que impacten positivamente el ámbito de la participación ciudadana. Para promover este aprendizaje, el Gobierno nacional impulsará, sobre la base del actual SIDEPAR del MIJ, la consolidación de un Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la participación ciudadana, el desarrollo del capital social y la cultura ciudadana cuyos elementos centrales serán: (1) la consolidación de un registro único de expresiones asociativas de la Sociedad Civil; (2) el registro sistemático de experiencias significativas de participación ciudadana orientados al reconocimiento del desempeño real de las instancias de participación y de las iniciativas institucionales, sociales y privadas desplegadas alrededor del propósito de la participación; (3) el fomento a la conformación de un observatorio que traduzca en aprendizajes, buenas prácticas y recomendaciones de política los logros y límites de las experiencias de participación ciudadana recogidas; (4) la generación de líneas de base sobre cultura ciudadana y capital social; y (5) la promoción de foros, congresos e investigaciones que vinculen a universidades y centros de pensamiento en la reflexión sobre la trayectoria y la prospectiva de la participación ciudadana en Colombia.

c) Metas e indicadores

Tabla VII-6

Dimensión	Metas	Indicadores asociados	Ponderación de los indicadores	Totales
Acción cívica y democrática	Fortalecer y profundizar el alcance del Sistema Nacional de Planeación y promover las prácticas de presupuestación participativa a escala nacional, departamental y municipal.	Estructura y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación revisado	20%	100%
		Agenda de trabajo conjunto permanente entre el Consejo Nacional de Planeación establecida y en funcionamiento	20%	
		Experiencias de sistemas regionales participativos y de ejercicios de prospectiva local de planeación apoyados	20%	
		Experiencias de presupuestación participativa identificadas y apoyadas.	20%	
		Armonización entre planes locales y Plan Nacional de Desarrollo realizada	20%	
	Formular e implementar la Política de mecanismos de participación ciudadana.	Proceso de deliberación ciudadana sobre mecanismos e instancias de participación efectuada	25%	100%
		Nueva ley estatutaria sobre participación presentada a consideración del Congreso	25%	
		Nuevo CONPES de participación ciudadana elaborado	25%	
		Oferta institucional de participación revisada y ajustada	25%	

Dimensión	Metas	Indicadores asociados	Ponderación de los indicadores	Totales
Asociación	Formular e implementar la Política Nacional de Fortalecimiento a expresiones asociativas de la sociedad civil.	Proceso de deliberación ciudadana sobre la importancia de las herramientas de asociación.	25%	100%
		Documento de política sobre asociación elaborado	25%	
		Experiencias de fomento a la asociatividad apoyadas	25%	
		Incentivos institucionales para el fomento de la asociatividad creados	25%	
Cultura Ciudadana	Formular e implementar la Política Nacional de Cultura Ciudadana.	Proceso de deliberación ciudadana sobre la importancia de la cultura ciudadana.	25%	100%
		Documento de política sobre cultura ciudadana elaborado	25%	
		Experiencias de fomento de la cultura ciudadana identificadas y a la asociatividad apoyadas	25%	
		Incentivos institucionales para el fomento de la cultura ciudadana creados	25%	
Transversales	Crear y promover la producción periódica de conocimiento del Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la participación ciudadana, el desarrollo del capital social y la cultura ciudadana.	Mediciones sobre capital social, cultura política, participación, asociatividad y cultura ciudadana efectuadas	25%	100%

B. Relevancia internacional



“Colombia está llamada a jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos asumir el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales. Hay que “saber globalizarse” y no simplemente “dejarse globalizar”. Para ello pondremos en marcha una política exterior moderna que mire hacia el futuro, con una estrategia diplomática que multiplique

y haga más eficaz la presencia de Colombia en los organismos multilaterales y profundice las relaciones bilaterales”.⁵¹⁰

En los últimos años, la posición e importancia de Colombia en los escenarios globales se ha fortalecido y el país ha pasado a ocupar un lugar de mayor relevancia en la comunidad internacional. Sin embargo, en términos económicos y comerciales. Colombia es todavía una economía comparativamente cerrada. Si bien en los últimos años el país ha avanzado en la negociación de tratados de libre comercio con otras economías, todavía hay mucho camino por recorrer. A modo ilustrativo, encontramos que mientras la suma del PIB de los países con los cuales Colombia tiene acuerdos comerciales es cercana a USD\$3,2 billones, en Chile o México esta cifra es superior a USD\$35 billones. Así mismo, encontramos que en 2009 la participación de las exportaciones de Colombia hacia sus tres primeros destinos fue de 56%, frente a 31% en Brasil, 34% en Argentina, 36% en Chile y 42% en Perú. Esta falta de diversificación de mercados y productos genera una excesiva concentración de riesgo, supeditando el desarrollo del comercio exterior a la dinámica y fluctuaciones de unas pocas economías o a las dinámicas internacionales de precios de unos pocos productos.

Ahora bien, la política exterior no se centra exclusivamente en las relaciones económicas y comerciales. Por lo contrario, abarca un espectro mucho más amplio que incluye adicionalmente dimensiones políticas, migratorias, ambientales, energéticas, laborales y de seguridad. En este sentido, el desarrollo de una política exterior integral para Colombia implica la necesidad de (1) consolidar la inserción y relevancia internacional del país, para lo cual es clave implementar los TLC con Canadá, EFTA, Estados Unidos y la Unión Europea, (2) afianzar los vínculos con América Latina y el Caribe, (3) desarrollar estrategias de inserción activa en el Asia-Pacífico, (4) diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales, destacando el ingreso a la OCDE y la APEC, (5) fortalecer y diversificar la cooperación internacional, como país oferente y como país receptor, y (6) impulsar la política migratoria y fortalecer el servicio consular.

Así mismo, una parte de trascendental importancia en la política internacional de Colombia es el desarrollo de fronteras. Las fronteras, tanto terrestres como marítimas, son una importante fuente de desarrollo e integración para el país. Colombia cuenta con fronteras marítimas y terrestres con once países. En éstas, se identifican ejes comerciales estratégicos así como zonas ambientales de gran importancia.

La aplicación de una estrategia diferenciada de desarrollo de las fronteras es inaplazable para el país.

1. Inserción productiva a los mercados internacionales

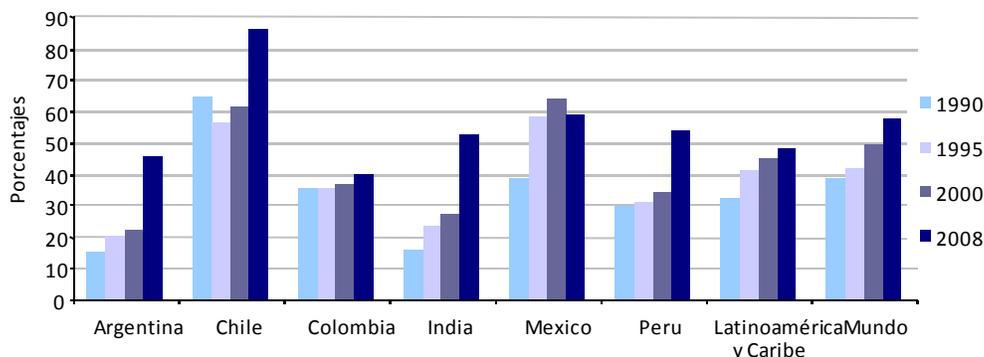
a) Diagnóstico

En la última década, Colombia ha implementado satisfactoriamente una estrategia de inserción en la economía global, con el objetivo de maximizar los beneficios de un acceso preferencial estable y de largo plazo de la oferta de bienes y servicios a los grandes mercados del mundo, atraer más inversiones, lograr un correcto aprovechamiento de los factores productivos e incorporar nuevas tecnologías al aparato productivo nacional.

⁵¹⁰ Con base en el discurso de posesión del Presidente Juan Manuel Santos (7 de agosto de 2010).

A pesar de lo anterior, Colombia continúa siendo una economía relativamente cerrada. En 1990 el país tenía un grado de apertura muy similar al de Latinoamérica y el mundo (figura VII-8), y se ha quedado rezagado no sólo con respecto a estos grupos, sino en relación con países con una estructura comercial similar⁵¹¹. Al evaluar las exportaciones per cápita de Colombia y compararlo con países de un nivel similar de desarrollo, se observa que se encuentra en un nivel muy inferior al de países como Chile o Costa Rica⁵¹².

Figura VII-8. Comercio (exportaciones más importaciones) como porcentaje del PIB*



Fuente: Banco Mundial.

* El último dato del Mundo corresponde a 2007

Una estructura arancelaria caracterizada por altas tarifas le resta competitividad a las exportaciones y a los productos de cualquier país, ocasionando distorsiones en los patrones de producción. En Colombia, la tasa de arancel promedio para materias primas y bienes de capital es alta con respecto a otras economías de la región⁵¹³, lo cual genera desventajas competitivas en la estructura de costos de los productores nacionales que se abastecen con insumos importados.

Disponer de una estructura arancelaria caracterizada por bajos aranceles, sin protecciones efectivas negativas⁵¹⁴ o excesivas, permitirá reducir costos de producción y generar una reconversión en la producción nacional, que facilite el ingreso a los mercados internacionales con productos más competitivos y que pueda enfrentar la entrada de bienes importados.

Colombia le ha apostado de manera consistente a un proceso de internacionalización sobre la base de reglas claras, estables y predecibles que gobiernen el comercio internacional. Sin embargo, mientras el Sistema Multilateral de Comercio avanza en la consolidación de dichas reglas, es necesario utilizar otras herramientas de relacionamiento e integración y de liberalización

⁵¹¹ De un grupo de 18 países en desarrollo, con composición de exportaciones según el sistema armonizado similar y composición de importaciones similar por uso o destino económico, se muestran en la figura aquellos que tenían un indicador de apertura cercano al de Colombia, y ahora lo han superado ampliamente.

⁵¹² Para 2009 las exportaciones per cápita de Colombia fue de USD\$884, para países como Chile; este indicador se sitúa en USD\$3.979, Costa Rica USD\$2.757, Argentina USD\$1.657. Vale la pena resaltar que ese indicador da la medida aproximada para establecer el poder de compra de un habitante promedio de un país.

⁵¹³ Según datos de UNCTAD, en 2009 Colombia registró una tasa de arancel nominal promedio ponderado del 11,1%, mientras otros países de la región registraron tasas promedio más bajas como es el caso de México (8,4%), Chile (6%), Costa Rica (3,7%) y Perú (2,6%). Para el mismo año, Colombia registró tasas de arancel nominal promedio del 8% para bienes de capital, el 20% para bienes de consumo y el 10% para bienes intermedios y materias primas. Perú se destaca por imponer las tasas de arancel más bajas en la región: el 0,1%, el 8,5% y el 2,4%, respectivamente. Cálculos DNP-DDE.

⁵¹⁴ La protección efectiva negativa se da cuando un sector debe adquirir una materia prima con un arancel elevado, pero su bien final ingresa con un arancel más bajo o está totalmente desgravado. Esto hace que los mismos productos elaborados en otros países tengan ventaja de precio por ser elaborados con materias primas más económicas, pues se rigen por los precios internacionales.

comercial, con el fin de evitar que las exportaciones colombianas sean desplazadas en terceros mercados.

De otra parte, las exportaciones colombianas continúan concentradas en pocos productos y pocos destinos. El 50% de las exportaciones de bienes del país se concentra en petróleo, carbón y ferroníquel, mientras que el sector industrial representa sólo el 38% del total exportado⁵¹⁵. Así mismo, aunque los servicios representan el 63% de la producción del país, tan sólo aportan el 11% de las exportaciones totales⁵¹⁶.

Más del 50% de las exportaciones de Colombia se concentra principalmente en dos destinos, los Estados Unidos (39,9%) y Venezuela (12,3%). Esta situación refleja un alto grado de vulnerabilidad que se evidenció con más fuerza entre 2008 y 2009 con la reducción de las exportaciones a Venezuela y Ecuador, y la disminución de la demanda por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea causada por la crisis internacional⁵¹⁷.

Este tipo de fenómenos resaltan la necesidad de mejorar el acceso a otros destinos de exportación, para lo cual es importante la negociación y suscripción de nuevos acuerdos de libre comercio, de conformidad con la agenda que priorice el Consejo Superior de Comercio Exterior, así como la implementación y administración de los acuerdos suscritos recientemente. La negociación de estos acuerdos permitirá diversificar el destino de las exportaciones y contribuir al incremento de la oferta exportable. La implementación y administración de los acuerdos tendrá como objetivo garantizar el adecuado cumplimiento de los compromisos, con los ajustes institucionales que ello implique, y aprovechar las oportunidades que representan para mejorar el acceso a mercados internacionales.

En particular, la adecuación institucional a los nuevos desafíos que imponen los tratados en el marco multilateral y bilateral, representa un importante reto para la definición de marcos regulatorios que permitan el cumplimiento y el aprovechamiento de los compromisos pactados.

Por el lado de la inversión, se observa que en los últimos años ha mostrado un notable dinamismo⁵¹⁸; este rubro pasó de representar el 16,6% del PIB en 2002 al 23,4% en 2009, llevando al país a niveles superiores al promedio de los países de ingreso medio alto⁵¹⁹. Colombia es ahora, un destino atractivo para la inversión extranjera directa (IED), pues incrementó la IED recibida de USD\$2.436 millones en 2000 a USD\$7.260 millones en 2009⁵²⁰. De esta manera, el nuevo reto para el país es consolidar estos resultados e incentivar para que la inversión continúe contribuyendo a la transformación productiva del país, dinamice la transferencia de tecnología y produzca externalidades positivas en la economía nacional⁵²¹.

⁵¹⁵ Datos del año 2009. Fuente: DANE.

⁵¹⁶ Se toman las exportaciones como el total de los ingresos por bienes y servicios no factoriales del año 2009 de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Fuente: Banco de la República. Cálculo DNP - DDE.

⁵¹⁷ Las exportaciones colombianas de bienes a Venezuela pasaron de representar el 16,2% en 2008 al 3,8% en 2009. Así mismo, la disminución en el monto exportado entre 2008 y 2009 fue del 8,4% con destino a Estados Unidos (1.174 millones de dólares FOB), del 42,7% a Alemania, el 11,2% a Bélgica y el 16,2% a Ecuador. Fuente: DANE. Cálculos DNP - DDE.

⁵¹⁸ Formación Bruta de Capital Fijo. Fuente: DANE, cálculos DDE - DNP.

⁵¹⁹ Según el Banco Mundial, el promedio de los países de ingreso medio alto está el 21,2% en 2009.

⁵²⁰ Esto se ve reflejado en el índice de desempeño de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) publicado por la UNCTAD en su "Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2010", que mide 141 países eliminando los efectos del tamaño de cada economía, donde Colombia pasó de ubicarse en el puesto 81 en 2000 al puesto 55 en 2009, superado en Suramérica sólo por Chile y Perú que se ubican en los puestos 26 y 49, respectivamente.

⁵²¹ Estos objetivos no se logran únicamente con inversión en Colombia, sino también a través de inversión de Colombia en el extranjero, que también ha aumentado, al pasar de USD\$325 millones en 2000 a USD\$3.025 millones en 2009.

De otra parte, en la última década el comercio –entendido como la suma de importaciones y exportaciones–, se ha incrementado, en valor, 2,65 veces alcanzando los USD\$64.000 millones en 2009, que representan 123,8 millones de toneladas movilizadas por los distintos modos de transporte. Este incremento ha implicado una fuerte demanda sobre la infraestructura física, al igual que sobre la institucionalidad gubernamental involucrada en las operaciones de control, vigilancia y supervisión del comercio; y especialmente sobre la infraestructura tecnológica tanto privada como pública en las operaciones de comercio exterior.

Cabe señalar que si bien Colombia ha realizado valiosos esfuerzos en la implementación de reformas para facilitar el tránsito de mercancías⁵²², el país ha disminuido su competitividad en los procedimientos para importaciones y exportaciones, la administración de aduanas, el ambiente regulatorio, la seguridad física y el acceso a los mercados interno y externo⁵²³. Adicionalmente, en Colombia los costos de transporte son un 35% más elevados que el promedio de Latinoamérica y el Caribe en el caso de las exportaciones y un 21% en el caso de las importaciones⁵²⁴.

Estos elementos expresan la necesidad de implementar una estrategia de internacionalización que permita aumentar la participación de Colombia en el mercado global estimulando la competitividad de la producción nacional, a través de: (1) una política arancelaria para promover la transformación productiva, (2) la negociación, implementación y administración de acuerdos internacionales, (3) la promoción de la inversión, y (4) la facilitación del comercio.

b) Lineamientos estratégicos

1. Política Arancelaria para Promover la Transformación Productiva

La política arancelaria colombiana debe promover la generación de ventajas competitivas, minimizar las distorsiones causadas en el precio de las importaciones, e inducir la transformación productiva que permita aprovechar las ventajas competitivas del país.

Esta política debe diseñarse de modo tal que sea consecuente con las consideraciones fiscales, que su estructura sea elaborada mediante la aplicación de criterios generales, que reduzcan la dispersión de las tasas, faciliten la administración del comercio, no aumenten las protecciones efectivas y no generen protecciones efectivas negativas. La aplicación de estos criterios debe contribuir a un aumento la producción agregada, el empleo y el bienestar general.

2. Negociación, implementación y administración de Acuerdos Comerciales Internacionales

Un mejor acceso a materias primas competitivas, permitirá mejorar la capacidad de competencia de los productos colombianos en el mercado mundial. Sin embargo, para lograr acceso efectivo a los mercados, es necesario continuar la estrategia de negociación, implementación y administración de acuerdos internacionales bilaterales. Así como apoyar y acompañar las negociaciones multilaterales que se dan en el seno de la Organización Mundial de Comercio.

⁵²² Según el informe Doing Business 2010, Colombia logró reducir el tiempo de exportación de 34 a 14 días entre 2006 y 2009.

⁵²³ De acuerdo con el Índice de Facilitación del Comercio del Foro Económico Mundial para 2010, Colombia pasó del puesto 75 entre 118 países en 2008 al 91 entre 125 en 2010.

⁵²⁴ Según Doing Business, el costo por contenedor de 20 pies para importar o exportar es de alrededor de USD\$1.760.

La implementación de esta estrategia permitirá remover las barreras arancelarias y no arancelarias que enfrentan los exportadores colombianos, y la integración a cadenas internacionales de valor. Igualmente, definirá reglas claras con socios prioritarios en aspectos conexos al comercio de bienes y servicios, para fomentar y facilitar los intercambios. Para lograr este objetivo el Gobierno nacional, a través del Consejo Superior de Comercio Exterior, priorizará los mercados objetivo para la negociación de acuerdos comerciales y gestionará la participación en foros y organizaciones multilaterales. También se realizarán los ajustes institucionales y normativos necesarios para asegurar el cabal cumplimiento de los compromisos asumidos, sobre la base de una estrecha coordinación interinstitucional, así como un adecuado aprovechamiento de las oportunidades que supone dicha participación.

En el esfuerzo por diversificar los destinos de exportación será fundamental desarrollar la estrategia para el Asia-Pacífico coordinada por la Cancillería y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Como complemento a esta estrategia se continuará impulsando y participando activamente en el Foro ARCO del Pacífico latinoamericano, como una plataforma para profundizar relaciones económicas y comerciales entre los países del ARCO y el Pacífico asiático. Este escenario permitirá lograr la convergencia regional en materias como origen, inversión, servicios, normalización, reglamentación técnica y medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otras. En el marco de esta estrategia para el Asia-Pacífico se mantendrá el objetivo de buscar ingreso de nuestro país a la Asociación de Cooperación Económica Asia- Pacífico (APEC).

En igual medida, deberá continuarse el esfuerzo desplegado en el último año para fortalecer las relaciones comerciales con los países del Medio Oriente, en atención a su capacidad financiera y condición de importadores netos de alimentos y materias primas que tienen naciones como las que conforman el Consejo de Cooperación del Golfo (GCC por sus siglas en inglés).

Dentro del ámbito de relaciones con los países de la región, es necesario trabajar en el diseño y negociación de un nuevo marco jurídico que regule las relaciones con Venezuela a partir de abril de 2011, cuando caduquen las preferencias arancelarias en el marco de la CAN. De la misma forma, se continuará trabajando en la Agenda Estratégica aprobada en febrero de 2010 por la CAN, que establece como prioridad la continuación de los trabajos para consolidar la libre circulación de bienes, servicios y personas; adicionando áreas de trabajo en materia de encadenamientos productivos y fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas. Igualmente, en el marco de la ALADI Colombia seguirá en el proceso de profundización buscando espacios de convergencia en la región; así como en el Área de Integración profunda, compuesta por Colombia, Chile, México y Perú, en la cual se espera avanzar en temas de facilitación del movimiento de personas, movimiento de capitales, comercio de servicios, acceso al mercado e integración energética.

En igual sentido, se considera importante que Colombia fortalezca las relaciones comerciales y de cooperación con los países de la Asociación de Estados del Caribe. Desde el Grupo Especial de Comercio, Colombia viene impulsando la profundización de los acuerdos regionales y el diseño de una agenda de fortalecimiento de capacidades, como base para poder empezar a diseñar un posible esquema de convergencia regional.

Adicionalmente, las entidades nacionales, bajo la coordinación de la Presidencia de la República, profundizarán su participación en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, mecanismo que favorece la conceptualización, el financiamiento y la ejecución de emprendimientos tangibles y que remueven obstáculos para la integración. En consecuencia,

Colombia seguirá trabajando y aportando su capacidad institucional en las áreas de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones; facilitación comercial para la competitividad; salud; medio ambiente; desastres naturales y vivienda; entre otras.

Otra estrategia importante en el proceso de inserción de Colombia en la economía mundial, es el diseño de un plan para la aceptación dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El ingreso a la esa organización le permitirá al país beneficiarse de los trabajos y las experiencias en formulación de política pública de las economías líderes del mundo.

En la misma línea y con el propósito de orientar esfuerzos en materia de promoción comercial hacia nuevos destinos de exportación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo continuará trabajando de manera coordinada con Proexport en el diseño de planes generales de aprovechamiento de los acuerdos comerciales y programas de exportaciones de bienes y servicios en sectores estratégicos. Igualmente se trabajará en la estructuración de un mecanismo de articulación con las cámaras de comercio para fortalecer y apoyar la oferta exportable de bienes y servicios. Por su parte, el Programa de Transformación Productiva del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, seguirá avanzando en la identificación y consolidación de sectores con potencial exportador.

El objetivo de diversificación de la oferta exportable de la estrategia de negociación, implementación y administración de acuerdos internacionales, tendrá como principal pilar una política de promoción de las exportaciones de servicios. Esta política incluirá la continuación del diseño de un sistema estadístico confiable y homogéneo en la producción y el comercio exterior de servicios, así como en la determinación de un mecanismo que defina las operaciones de comercio exterior, conforme a los parámetros de la Organización Mundial del Comercio, y la implementación de su registro.

3. Promoción de la inversión

La inversión transnacional proporciona acceso al mercado y a recursos –financieros, humanos y naturales–, constituyéndose en una fuente importante de transferencia de tecnología, conocimiento y mejores prácticas. Por tanto, se diseñará una política de promoción, dirigida a facilitar la inversión de los empresarios nacionales y extranjeros en Colombia y de los inversionistas colombianos en el exterior.

Para tal fin, se implementará una agenda estratégica de negociación de Acuerdos Internacionales de Inversión (AII) enfocada en los países que resulten prioritarios para establecer Acuerdos Comerciales más profundos –que involucren temas sustanciales adicionales al de inversión–, o Tratados de Libre Comercio. Esta agenda buscará ofrecer condiciones favorables a las inversiones de países que son de interés para Colombia, al tiempo que se buscará un efectivo aprovechamiento de los acuerdos por parte de los inversionistas colombianos en el exterior.

La interposición de tributos y gravámenes constituye una barrera para el flujo internacional de mercancías, servicios y capitales. Los acuerdos de doble tributación (ADT), como parte de la batería de instrumentos que promueven la inversión extranjera, buscan evitar la doble o múltiple tributación sobre una misma renta y atacar la evasión fiscal internacional.

De manera independiente a la negociación de AII, la agenda de política exterior considerará la negociación de ADT, reconociendo la capacidad del instrumento para generar condiciones jurídicas

favorables a la inversión extranjera y a la inversión colombiana en el exterior; evaluando en cada caso la más conveniente distribución de las potestades tributarias entre los Estado.

Paralelamente con la negociación de acuerdos, se realizarán acciones dirigidas a garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos. En esta línea, se implementará la estrategia de fortalecimiento de la institucionalidad para atender posibles controversias internacionales de inversión, con lo que se garantizará un manejo eficiente de los recursos públicos invertidos en la defensa del Estado.

De la misma forma, se trabajará en la adopción de la *Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Arbitraje Comercial Internacional*⁵²⁵, considerando sus efectos sobre la reducción de los costos de arbitraje, y la generación de oportunidades a escala regional.

Colombia es reconocida en el ámbito internacional como una nación emergente con perspectivas elevadas de crecimiento. Muestra de ello es su inclusión dentro del grupo denominado CIVETS⁵²⁶. Esto representa una oportunidad para que el Gobierno nacional impulse acciones de promoción internacional orientadas a la atracción de inversión extranjera al país.

Los esfuerzos en materia de promoción a la inversión se complementarán con el ajuste de los incentivos del régimen de zonas francas y de contratos de estabilidad jurídica, de tal manera que contribuyan a la transformación productiva del país, dinamicen la transferencia de tecnología y produzcan externalidades positivas en la economía nacional.

La estrategia de promoción de la inversión extranjera en Colombia se complementará con acciones de promoción de la inversión colombiana en el exterior, dentro de las cuales se incluyen: acceso a información sobre oportunidades de inversión, regulación de la inversión en los países destino y perspectivas económicas, así como información en las oficinas comerciales de Proexport sobre las empresas que podrían desarrollar estudios del entorno de negocios en los mercados de interés para los inversionistas colombianos.

Teniendo en cuenta la institucionalidad que tiene el país para adelantar una estrategia de promoción, se asegurará la implementación y sostenibilidad de mecanismos de asignación de recursos que consideren la naturaleza especial de Proexport Colombia, y le provean los recursos necesarios en cada vigencia, para que adelante efectivamente las labores de promoción de inversión extranjera, turismo internacional y exportaciones no tradicionales. Este mecanismo permitirá efectuar un seguimiento directo a los recursos públicos que ejecuta.

4. Facilitación del comercio

La simplificación y racionalización de la regulación del comercio exterior apunta a facilitar todas aquellas interacciones que se dan entre organismos estatales de regulación, supervisión y control y los usuarios del sector privado, en el ejercicio de la actividad de comercio exterior. Esta política juega un rol preponderante no sólo en la mejora de la competitividad de la economía sino también en el efectivo aprovechamiento de las oportunidades de acceso a mercados que brindan los acuerdos comerciales.

⁵²⁵ Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.

⁵²⁶ Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica.

Las iniciativas del Gobierno nacional estarán orientadas a acelerar los esfuerzos actuales de adecuación, modernización y simplificación de las operaciones comerciales a través de una eficiente reglamentación y agilización en los procedimientos de comercio exterior, el estímulo a la competencia en la provisión de servicios de facilitación comercial, masificación en el uso de tecnologías de información y comunicaciones para operaciones de comercio exterior, y también para divulgación de información de mercados y regulaciones de forma que se facilite la operación a las empresas.

Una de las principales acciones en este sentido es la de continuar con la implementación y mejora continua de procesos a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y del MUISCA Aduanero, de forma que no sólo se oriente a agilizar los trámites comerciales, sino también a facilitar el uso de estas herramientas por parte de los usuarios. Con el objeto de mejorar la gestión de riesgo por parte de la autoridad aduanera y de permitir a los usuarios acceder a información en tiempo real sobre el estado de los procesos aduaneros y aranceles, se adelantarán proyectos de utilización de tecnologías de información y comunicaciones.

Con el ánimo de construir sobre esfuerzos anteriores, se avanzará en la implementación plena de las políticas plasmadas en el Documento CONPES 3469 de 2007: *Lineamientos para el control de la mercancía y la seguridad en los nodos de transferencia de comercio exterior* y el CONPES 3547: *Política Nacional Logística*, especialmente en lo referente a la Inspección Física Simultánea (IFSM), la inspección no intrusiva en los distintos nodos de transferencia, así como una homologación de horarios enfocada hacia la prestación de los servicios los 7 días de la semana durante las 24 horas del día. Estas políticas están actualmente iniciando sus fases operativas, por lo cual se debe acelerar su implementación y fortalecer su soporte tecnológico para permitir armonizarlas e incorporarlas a la operatividad de la VUCE.

Se debe avanzar también en la facilitación de acceso a la información sobre reglamentos técnicos vigentes en Colombia por parte de los productores nacionales y extranjeros, de forma tal que el país se adecue a las prácticas internacionales como las propuestas por la OCDE; esta iniciativa se implementará en un portal único de Internet para facilitar su consulta por parte de los interesados.

Mediante la suscripción de acuerdos entre países vecinos, se buscará compatibilizar los procesos y requisitos aduaneros de manera que se agilicen los tiempos de paso en los puntos de entrada y salida comercial. Es crucial que el país avance en las relaciones binacionales con Ecuador y Venezuela, para lograr la integración de los trámites y controles en los pasos de frontera en el modo terrestre, así como en la adecuación y fortalecimiento de la infraestructura común en dichos pasos con esas naciones.

Para evitar la duplicidad de trámites en el comercio bilateral⁵²⁷, el Gobierno nacional promoverá el intercambio de información para trámites aduaneros⁵²⁸ y de esta manera fortalecerá la integración para facilitar el comercio. En este mismo sentido, se deberá incrementar la coordinación interinstitucional de autoridades aduaneras y sanitarias, para remover los obstáculos en el acceso a otros mercados. Además, se promoverá la desmaterialización de los certificados de origen, que ya hoy opera con México y Chile gracias a un uso intensivo y adecuado de las TIC. Para llevar a

⁵²⁷ Iniciativas como estas son parte de los planes de acción de bloques de comercio tan dinámicos como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico. APEC (2007). *APEC's Second Trade Facilitation Action Plan*. 2007/MRT/004. Ministers Responsible for Trade Meeting. Cairns, Australia, 6 July 2007.

⁵²⁸ Este mecanismo implica un intercambio de información entre las ventanillas únicas de los distintos países agilizando considerablemente los trámites aduaneros.

cabo estas iniciativas, es importante facilitar los procesos de revisión e implementación de los acuerdos de cooperación aduanera y los de requisitos sanitarios y técnicos para adecuarlos a estándares internacionales.

En la masificación en el uso de TIC en las operaciones de comercio, la implementación de algunas de las estrategias mencionadas incentiva su utilización. Sin embargo, se requiere un esfuerzo importante del sector privado y público para generalizar su uso y avanzar también en la capacidad de rastreo y trazabilidad de la carga.

Así mismo, la dinámica del comercio mundial exige a los distintos actores que participan de los procesos de comercio exterior y en especial a las entidades que participan de los de inspección de mercancías, que presten servicio ininterrumpido teniendo en cuenta para ello el movimiento de carga por cada nodo de transferencia.

c) Metas

Tabla VII-7

Nombre del indicador	Unidad de medida	Tipo de indicador	Línea de base	Meta 2014
Exportaciones de bienes	USD\$ millones	Resultado	32.853	52.600
Exportaciones de servicios	USD\$ millones	Resultado	4.196	6.200
Inversión extranjera directa	USD\$ millones	Resultado	7.169	13.200

2. Política internacional

a) Diagnóstico

Durante los últimos años, Colombia empezó a ocupar un lugar distinto en la comunidad internacional. Como resultado de la exitosa implementación de políticas de seguridad, confianza inversionista y cohesión social con responsabilidad, y del desarrollo de una agenda activa en temas globales como medio ambiente, energía, y desarrollo; el país logró consolidar nuevas alianzas estratégicas e impactar positivamente tanto en su política exterior como en la percepción internacional.

Es así, como desde el año 2004 se logró en materia comercial, que para el país entraran en vigencia tres tratados de libre comercio⁵²⁹ y se suscribieran cuatro de ellos⁵³⁰. De igual forma, en el ámbito multilateral el país obtuvo catorce posiciones en organismos internacionales de gran importancia⁵³¹, además de obtener la sede de la sexta Cumbre de las Américas para el año 2012. En materia de cooperación internacional, se logró consolidar dieciséis programas a diciembre de 2009. A pesar de ello, persiste un desaprovechamiento del potencial, que tanto la posición geográfica como estratégica y política, privilegian al país como eje articulador del hemisferio.

⁵²⁹ Chile, Mercosur, Triángulo Norte de Centro América

⁵³⁰ Unión Europea, Estados Unidos, Asociación Europea de Libre Comercio y Canadá

⁵³¹ Entre ellos: la Asociación de Estados del Caribe, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En materia de servicio consular, durante el período 2005-2010 se instalaron 284 consulados móviles. El gobierno asumió así, el reto de hacer frente al rezago existente en la capacidad de atención en el exterior en aquellos lugares donde no existía sede consular. En este mismo sentido, se presentó un aumento en el número de colombianos en el exterior, quienes actualmente representan cerca del 10% de la población total del país⁵³². Como respuesta a este fenómeno, se diseñó la política integral migratoria con la participación de 11 entidades del Estado, con el objetivo de incentivar el sentido de pertenencia y la atención al migrante colombiano, su familia en el país y los extranjeros en el territorio nacional; sin olvidar, que el bajo nivel de información sobre esta población, es uno de los obstáculos que existen en la actualidad para la formulación de política.

Es en este contexto que se buscará que la política exterior de Colombia para el cuatrienio, refleje las grandes transformaciones que ha tenido el país en los últimos años. La diversificación geográfica y temática marcará la pauta, buscando nuevos socios y aliados, y nuevas oportunidades para los empresarios y ciudadanos colombianos. Se buscará también, afianzar las relaciones bilaterales con regiones poco exploradas hasta el momento, buscando mecanismos novedosos que permitan mejorar el acercamiento político y el acceso comercial, de inversión y económico con nuevos países y mercados.

Colombia impulsará así una nueva política exterior, donde el diálogo y la cooperación sean la guía de nuestras relaciones con los vecinos, con América Latina y el Caribe y con el mundo en su totalidad. Se aprovecharán escenarios como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en calidad de miembro no permanente durante los años 2011-2012, para afianzar nuestra contribución al sistema internacional.

b) Lineamientos estratégicos

1. Afianzar las relaciones geoestratégicas que ayuden a impulsar la integración y el desarrollo

Con América Latina y el Caribe se buscará afianzar los vínculos económicos, sociales, culturales y políticos. En particular, con los países vecinos se trabajará para fortalecer la confianza, el diálogo directo, la cooperación recíproca, el desarrollo fronterizo y las relaciones políticas. Lo anterior, teniendo presente que los vínculos con nuestros vecinos son una prioridad. De esta manera, se redoblarán los esfuerzos para fortalecer relaciones de largo plazo en el marco de un diálogo franco y de respeto, privilegiando la vía diplomática, los principios del derecho internacional y preservando la seguridad nacional.

La diversificación geográfica y temática marcará la pauta, buscando nuevos socios y aliados, y nuevas oportunidades para los empresarios y ciudadanos colombianos. Se buscará afianzar las relaciones bilaterales con regiones poco exploradas hasta el momento, buscando mecanismos novedosos que permitan mejorar el acercamiento político y el acceso comercial, de inversión y económico con nuevos países y mercados.

Es en este sentido, que en desarrollo de una estrategia de inserción en Asia Pacífico (como actor estratégico a nivel mundial), profundizaremos el diálogo político, la participación activa y

⁵³² Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el 2005 la cifra de colombianos que vivían en el extranjero llegaba a los 4.3 millones.

constructiva de Colombia en los foros de Asia y del Pacífico las relaciones económicas y culturales y los intercambios educativos, a fin de optimizar la coordinación interinstitucional con la participación del sector empresarial y la academia y garantizar su priorización en las agendas de trabajo de ciencia y tecnología, servicios, innovación, industrias digitales y otros sectores.

La diversificación de la agenda con socios y aliados tradicionales como Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea será igualmente una prioridad. Los diálogos políticos y la profundización de las relaciones económicas y de inversión nos permitirán cerrar brechas en ámbitos de ciencia y la tecnología, de manejo de recursos naturales y ambientales, la educación de calidad, entre otros. Todas son áreas de gran desarrollo en estos países y nos darán beneficios en metas como la generación de empleo en Colombia, de alta prioridad para el gobierno nacional.

Colombia continuará y buscara ampliar su participación e ingreso en la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR-, la Comunidad Andina, el Proyecto Mesoamérica⁵³³, el ARCO del Pacífico⁵³⁴, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños⁵³⁵, el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico -APEC-, entre otros. Buscaremos que algunos de esos foros nos permitan ampliar nuestro acceso a regiones remotas hasta ahora, por medio de la concertación y cooperación entre grupos de nuestra región con grupos asiáticos y del Pacífico.

Por otra parte, Colombia actúa como presidente del proceso hacia la sexta Cumbre de las Américas que se llevará a cabo en abril de 2012, y da la mayor importancia y prioridad a este escenario hemisférico que reúne a los jefes de Estado y de gobierno de las Américas. Continuaremos concertando políticas para fortalecer el desarrollo de todas las naciones americanas.

2. Temas prioritarios en los escenarios multilaterales, regionales y subregionales

Contribución a la paz y la seguridad internacionales

Colombia trabajará por difundir y obtener respaldo desde los diferentes organismos internacionales a sus avances e iniciativas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. A través de la participación en instancias como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se buscará la cooperación entre los Estados y los Organismos del Sistema de Naciones Unidas en defensa de los intereses superiores de la comunidad internacional, con una perspectiva que vele porque las necesidades e intereses de los países de América Latina y el Caribe y los países en desarrollo sean atendidos.

En este sentido, este gobierno aportará la experiencia nacional en los temas en los cuales el país ha desarrollado capacidades técnicas y operativas relacionadas con la seguridad; la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas; el combate al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; la erradicación de las minas antipersonal; la atención de desastres naturales; el desarme, la desmovilización y la reintegración. Todo lo anterior, bajo la observancia del derecho internacional y las leyes nacionales.

⁵³³ Espacio político que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración de diez países (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), facilitando la gestión y ejecución de proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región.

⁵³⁴ Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano, liderado conjuntamente por los Ministerios de Relaciones Exteriores y los Ministerios a cargo del comercio exterior de los once países latinoamericanos de la Cuenca del Pacífico.

⁵³⁵ Organismo regional, heredero del Grupo Rio y la Cumbre de América Latina y del Caribe (CALC) sobre Integración y Desarrollo.

Diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales hacia una agenda positiva

Con el propósito de contribuir a la inserción y relevancia del país en los escenarios internacionales, se buscará ampliar la agenda dando énfasis a iniciativas y sustentando posiciones en materia de comercio, medio ambiente, ciencia y tecnología, cultura, desarrollo regional, desarrollo social y superación de la pobreza. Actuaremos sobre la base del respeto y la cooperación entre los países.

En materia comercial, la acción se enfocará en la apertura de nuevos mercados y la profundización de las relaciones comerciales con nuestros socios estratégicos a través de la diversificación de la oferta exportable del país y el fortalecimiento de sus capacidades competitivas y productivas. Así mismo, se concentrarán los esfuerzos en profundizar las relaciones con los países del Oriente, los denominados BRIC⁵³⁶ y CIVETS⁵³⁷, a través de medios tales como la apertura de nuevas embajadas y oficinas comerciales, con el propósito de incentivar los flujos de inversión y de comercio con las economías de estos países. La meta de obtener el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), nos permitirá subir nuestros estándares y hacer parte de un grupo de países que buscan el desarrollo y el progreso para sus naciones.

En temas de desarrollo sostenible, el sistema internacional tiene dos retos principales durante los próximos años. Manejar los recursos en biodiversidad y fomentar el desarrollo de los países y a la vez controlar los efectos y disminuir las causas y la vulnerabilidad frente a los impactos de cambio climático.

El cambio climático presenta desafíos que deben entenderse como oportunidades para lograr insertarse en una economía y en trayectorias de desarrollo más sostenibles, a través de la construcción de capacidades en el Estado y en la sociedad colombiana. Como país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, se transversalizarán enfoques de adaptación a este fenómeno. En materia de mitigación, la estrategia nacional REDD de Colombia⁵³⁸ es esencial para el país.

Siendo la biodiversidad un elemento clave de desarrollo económico y social, la política exterior deberá propender por la generación, protección, y distribución equitativa de los beneficios tangibles derivados de su utilización para nuestras generaciones presentes y futuras, bajo un enfoque de aprovechamiento sostenible que permita combatir la pobreza y al mismo tiempo generar oportunidades para nuevos desarrollos productivos en ciencia y tecnología. Ello se sustenta en políticas nacionales para la conservación de ecosistemas estratégicos.

Nuestra posición como país rico en biodiversidad, nos impone la responsabilidad de desarrollar los conocimientos y la tecnología para aprovechar las potencialidades del país en materia de biotecnología. Para ello, la política exterior formulará y desarrollará programas para incrementar la generación de conocimiento en biodiversidad y su uso sostenible.

Las acciones en materia de innovación, ciencia y tecnología, estarán orientadas a la búsqueda de cooperación y la promoción de alianzas y mecanismos con países de similares o mejores condiciones de desarrollo para compartir propuestas y avances científicos y tecnológicos en aras de su aprovechamiento sostenible. Así mismo, la Cancillería promoverá la inclusión social a través

⁵³⁶ Brasil, Rusia, India y China.

⁵³⁷ Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica.

⁵³⁸ Plan Estratégico Nacional para Reducir Emisiones por Deforestación Evitada.

de herramientas educativas e innovación tecnológica para el desarrollo sostenible, la preservación del patrimonio y la promoción de industrias creativas.

La estrategia de diplomacia cultural, empleará la cultura como herramienta de política exterior apoyándose en la diversidad de manifestaciones culturales colombianas. En ese sentido, la agenda cultural de Colombia en el exterior permitirá apoyar el posicionamiento de los intereses nacionales, tales como diversificar la agenda temática internacional, atraer inversión para el crecimiento sostenible, y dar a conocer la cara amable y positiva de Colombia.

Fortalecer y diversificar la cooperación internacional

La cooperación internacional continuará su consolidación como un instrumento de política exterior que ayude a fortalecer los ejes estratégicos para el logro de la prosperidad democrática y la construcción de una nueva Colombia. A través de la cooperación internacional se fortalecerán las capacidades del país para el logro de un crecimiento sostenible, un desarrollo regional y social integral, y un buen gobierno.

La cooperación internacional será direccionada sobre la base de los grandes avances que ha tenido Colombia en materia de seguridad, derechos humanos y gobernabilidad democrática. El Gobierno formulará la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2010-2014, que como documento gubernamental refleje los lineamientos de política internacional y oriente de manera integral la cooperación pública y privada que reciba y otorgue el país.

En línea con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia orientará la demanda de cooperación en torno a las siguientes seis áreas prioritarias:

1. Emergencia, rehabilitación y reconstrucción por la afectación generada por el fenómeno de *la Niña* así como el fortalecimiento del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

La ayuda será canalizada para apoyar al Gobierno nacional en las fases de atención del desastre, de manera particular en la recuperación y reconstrucción, con énfasis en desarrollo y soluciones duraderas. Desde su dimensión de acompañamiento en la prevención y atención de desastres naturales, la Plenaria Nacional Humanitaria, bajo la coordinación de Acción Social, servirá como escenario para coordinar y articular las acciones y toma de decisiones de diversos actores nacionales e internacionales que movilicen recursos por medios no gubernamentales para atender la emergencia invernal.

2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad democrática: desarrollo social y superación de la pobreza extrema; salud, educación, cultura, seguridad alimentaria, saneamiento básico y migración.
3. Competitividad y desarrollo: empleo, innovación, ciencia y tecnología, desarrollo rural, infraestructura, generación de ingresos, codesarrollo e internacionalización.
4. Medio ambiente: cambio climático (incluyendo gestión del riesgo), biodiversidad, recurso hídrico, energías renovables y medio ambiente urbano.
5. Gobernabilidad: buen gobierno, consolidación territorial y justicia.
6. Víctimas, reparación y reconciliación: derechos humanos, víctimas, tierras, retornos y reubicaciones, y, justicia transicional.

A través de la cooperación técnica, se fortalecerán los procesos de acercamiento a regiones de interés para el país, privilegiando la relación con los países de América Latina y el Caribe. En

consecuencia, se dará continuidad a las estrategias regionales de Cooperación Sur – Sur de Colombia con los países de la Cuenca del Caribe y Mesoamérica y se diseñarán estrategias para África y la región de Asia Pacífico. De igual manera, se hará uso de la cooperación triangular y por regiones con el fin de incrementar la oferta.

Colombia incidirá en la agenda de eficacia de la cooperación, y desempeñará un papel activo en foros, encuentros y demás instancias de negociación y concertación, dentro de las cuales se destaca la OCDE, como la organización que lidera las discusiones frente al tema.

El Sistema Nacional de Cooperación Internacional continuará actuando como mecanismo de coordinación de la demanda nacional y territorial de la cooperación internacional en el país en el marco de la Estrategia Nacional.

Defender los intereses colombianos en las cortes internacionales y ante los organismos convencionales

El Gobierno continuará defendiendo el interés nacional en todos los escenarios políticos y jurídicos con una mirada estratégica. De esta forma, se buscará mantener una interlocución fluida, constructiva y respetuosa, garantizando que estos cuenten con información suficiente y con todos los elementos necesarios para el análisis y comprensión de la situación colombiana. Lo anterior, en completa alineación con la estrategia de prevención del daño antijurídico a través de la Abogacía General del Estado.

Impulsar la política migratoria y fortalecer el servicio consular

El Ministerio de Relaciones Exteriores como eje articulador de la Política Integral Migratoria, tendrá como objetivo el afianzamiento de dicha política bajo el principio de coherencia en el trato a los migrantes nacionales o extranjeros y sus familias, priorizando la temática migratoria en todas las entidades de nivel nacional, departamental y municipal involucradas, promoviendo el trabajo interinstitucional que garantice un impacto social de forma eficaz y eficiente.

En este marco, se promoverá la caracterización de la población migrante (con énfasis en aquella relacionada con remesas y sus usos), y la creación y consolidación de redes sociales. Se impulsará la gestión de los flujos migratorios laborales de forma bilateral, así como la atracción de capital humano y la ampliación de los servicios sociales para los migrantes.

Así mismo, se buscarán estrategias que faciliten y acompañen el retorno de los colombianos en el exterior, y de cooperación internacional en materia migratoria que permita mostrar las experiencias positivas de Colombia y facilite profundizar en el desarrollo de proyectos.

Se garantizará la ejecución de la Política Nacional de Servicio al Ciudadano encaminada al mejoramiento de la atención integral y bienestar de los connacionales en condiciones de igualdad, mediante el fortalecimiento de la capacitación y los servicios técnicos y tecnológicos.

De otra parte, en cuanto a control migratorio, se establecerá la nueva institucionalidad para asuntos migratorios y extranjería. También se garantizarán las áreas necesarias para la instalación de infraestructura para el ejercicio de las funciones a cargo de las entidades de registro, control y vigilancia.

Fortalecer institucionalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores y dotarlo de mayor capacidad de gestión

Para avanzar en una política exterior de mediano y largo plazo, es necesario fortalecer la Cancillería y el servicio exterior colombiano. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe contar con funcionarios especializados, con capacidad política y preparación técnica y diplomática, para identificar las oportunidades y retos que ofrece el sistema internacional.

La Academia Diplomática debe proyectarse como un centro de pensamiento, investigación y capacitación permanente para los funcionarios del Ministerio. En este mismo sentido, se fomentará el trabajo de universidades y otros centros de pensamiento en materia internacional con el objeto de generar mayores niveles de investigación y observación del tema. El trabajo analítico tanto de la Academia como de otros actores, debe servir de punto de referencia, asegurar una reflexión y un debate sobre los temas estratégicos de la política exterior. Debe también servir de apoyo al dispositivo diplomático del país y a su posicionamiento profesional.

Como respuesta a la agenda internacional propuesta, la presencia y representación del país en regiones de gran dinamismo e interés es fundamental. Es por esto, que la Cancillería buscará ampliar su representación en países y organismos estratégicos que aseguren la participación de Colombia en la toma de decisiones de repercusión internacional. Además, deberá mantener una coordinación efectiva con otras entidades del Estado que participan en la agenda internacional del país, así como un reconocimiento de la participación de otros actores nacionales en el escenario global.

c) Metas

Tabla VII-8

Nombre del indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Fuente
Actividades diplomáticas bilaterales y multilaterales en áreas geográficas prioritarias	0	389	Ministerio de Relaciones Exteriores
Países beneficiados con cooperación de Colombia en materia de paz, seguridad y reinserción	1	12	Ministerio de Relaciones Exteriores
Fuentes de cooperación que benefician a Colombia en los temas de la nueva agenda	32	35	Ministerio de Relaciones Exteriores
Países beneficiados por Colombia a través de cooperación Sur-Sur	28	50	Ministerio de Relaciones Exteriores
No de personas beneficiadas por el plan de retorno positivo	841	6441	Ministerio de Relaciones Exteriores

3. Políticas de desarrollo fronterizo

a) Diagnóstico

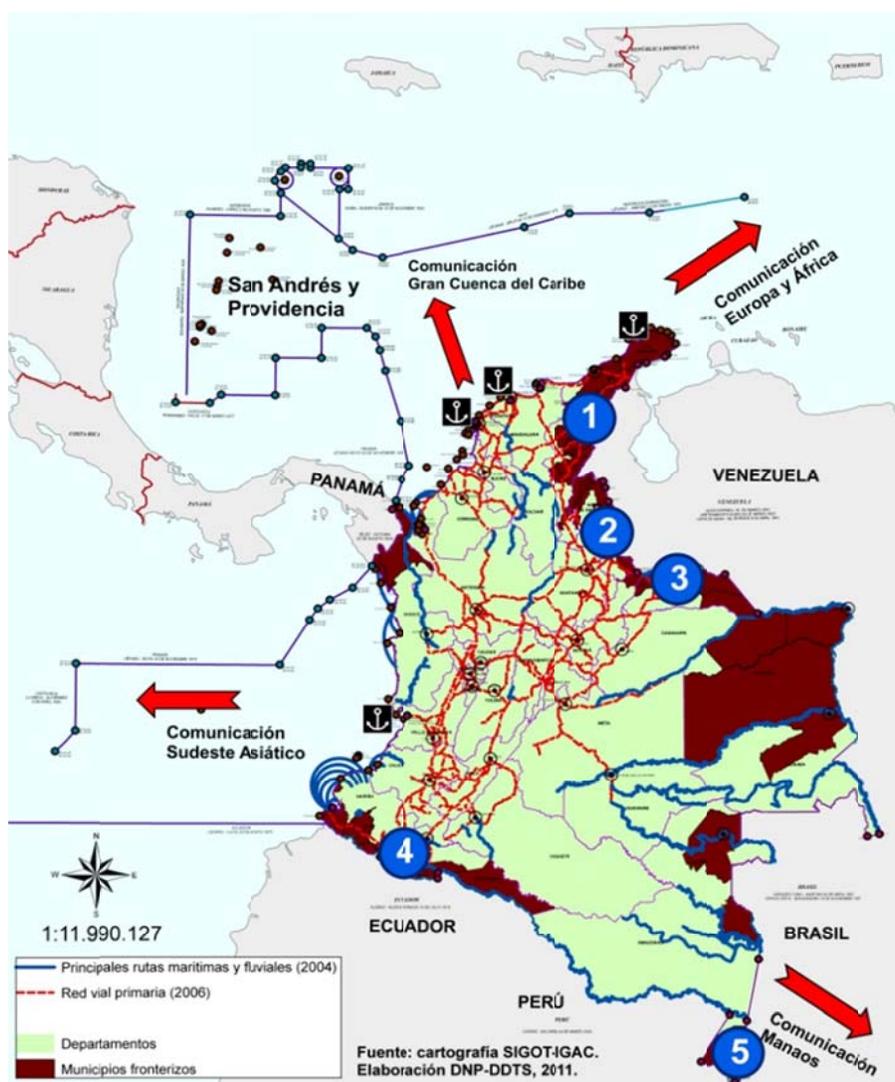
Colombia se conecta con el Gran Caribe, Centroamérica y Suramérica a través de sus fronteras terrestres y/o marítimas y sus límites con once países⁵³⁹. El territorio marino-costero del país representa el 45% del territorio nacional y gran parte de éste comparte la característica de ser

⁵³⁹ Colombia limita con Haití, República Dominicana, Jamaica, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela.

fronterizo. Cuenta con 6.342 kilómetros de líneas terrestres limítrofes, que demarcan zonas diversas al interior del país.

En general existen tres grandes tipos de fronteras: comerciales, ambientales y marítimas⁵⁴⁰. Las primeras se ubican alrededor de los siguientes corredores comerciales: (1) Maicao - Guarero, (2) Cúcuta - San Cristóbal, (3) Arauca - El Amparo, (4) Ipiales - Tulcán y (5) Leticia - Tabatinga. El primero, segundo y cuarto son los corredores más comerciales y sensibles a las relaciones de vecindad y las dinámicas de política exterior con Venezuela y Ecuador. El tercero es un corredor con potencialidades para el comercio, pero afectado por la presencia de Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML) y por el manejo inadecuado de los recursos públicos. El quinto se proyecta como puerto fluvial con Brasil, de gran potencial turístico, pero precariamente articulado interregionalmente y con el país.

Figura VII-9. Ejes comerciales



⁵⁴⁰ Tales zonas se localizan en los departamentos fronterizos de Amazonas, Arauca, Boyacá (a través del municipio de Cubará), Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada.

Tabla VII-9

Ejes comerciales	Problemáticas	Activos y potencialidades
1. Maicao - Guarero	<ul style="list-style-type: none"> - Tráfico de combustibles - Alto nivel de ilegalidad e informalidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Comercio interfronterizo - Corredor para el comercio exterior - Conexión Venezuela-Centroamérica
2. Cúcuta - San Cristóbal	<ul style="list-style-type: none"> - Tráfico de combustibles. Alta Movilidad de personas e informalidad comercial - Vulnerable a la dinámica de política exterior 	<ul style="list-style-type: none"> - Principal corredor para el comercio exterior con Venezuela - Nodo dinamizador del desarrollo regional
3. Arauca - El Amparo	<ul style="list-style-type: none"> - Influencia de GAML - Ineficiencia en el uso de los recursos públicos (regalías y SGP) 	<ul style="list-style-type: none"> - Corredor de baja altura con Venezuela permite reducción de tiempos y costos de transporte
4. Ipiales - Tulcán	<ul style="list-style-type: none"> - Contrabando - Refugiados - Desplazamiento interno 	<ul style="list-style-type: none"> - Corredor para el comercio exterior con Ecuador y mayor dinamismo económico y comercial - Paso de frontera en Rumichaca - Nodo dinamizador del desarrollo regional
5. Leticia - Tabatinga	<ul style="list-style-type: none"> - Frontera desarticulada con otras regiones y el centro del país - Precaria base productiva 	<ul style="list-style-type: none"> - Potencial Turístico y puerto fluvial conector con Brasil

Fuente: DNP, DDTs, 2011.

Las fronteras ambientales, a su vez, pueden subdividirse en seis tipos: (1) La Guajira - Estado de Zulia; (2) Norte de Santander - Estado de Táchira; (4) Arauca - Estado de Apure –en la frontera con Venezuela–; (4) la zona configurada por las doce áreas no municipalizadas fronterizas –antiguos corregimientos departamentales– limítrofes con Venezuela, Brasil y Perú; (5) Putumayo - Sucumbíos, en Ecuador, y (6) el área configurada por los municipios de Juradó, Riosucio, Unguía y Acaandí que limitan con Panamá, Región del Darién.

Estas subregiones se caracterizan por la presencia de áreas protegidas⁵⁴¹, territorios étnicos y reservas minero-energéticas. Presentan poca densidad poblacional, su institucionalidad local es débil e incluso dependen para su desarrollo de los departamentos, como es el caso de las áreas no municipalizadas, adicionalmente enfrentan la presencia de GAML y Bandas Criminales. En su mayoría, hay áreas con cultivos de uso ilícito. También, enfrentan los conflictos y amenazas derivados de la minería ilegal, la extracción no regulada de maderables, el comercio ilícito de biodiversidad, el tráfico de armas, precursores y combustible, entre otras problemáticas.

⁵⁴¹ En el territorio fronterizo marítimo se encuentra el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina actual reserva de la Biosfera; en la frontera nororiental están las áreas protegidas de Catatumbo, Bari, Tamá y Tuparro; en la Amazonorinoquia se encuentran las áreas de Puinawai, la Serranía de Yariquíes, la zona del Río Pure, el Parque Amacayacu y el de La Paya; y en el Pacífico está el Parque de los Katios.

Figura VII-10. Zonas ambientales

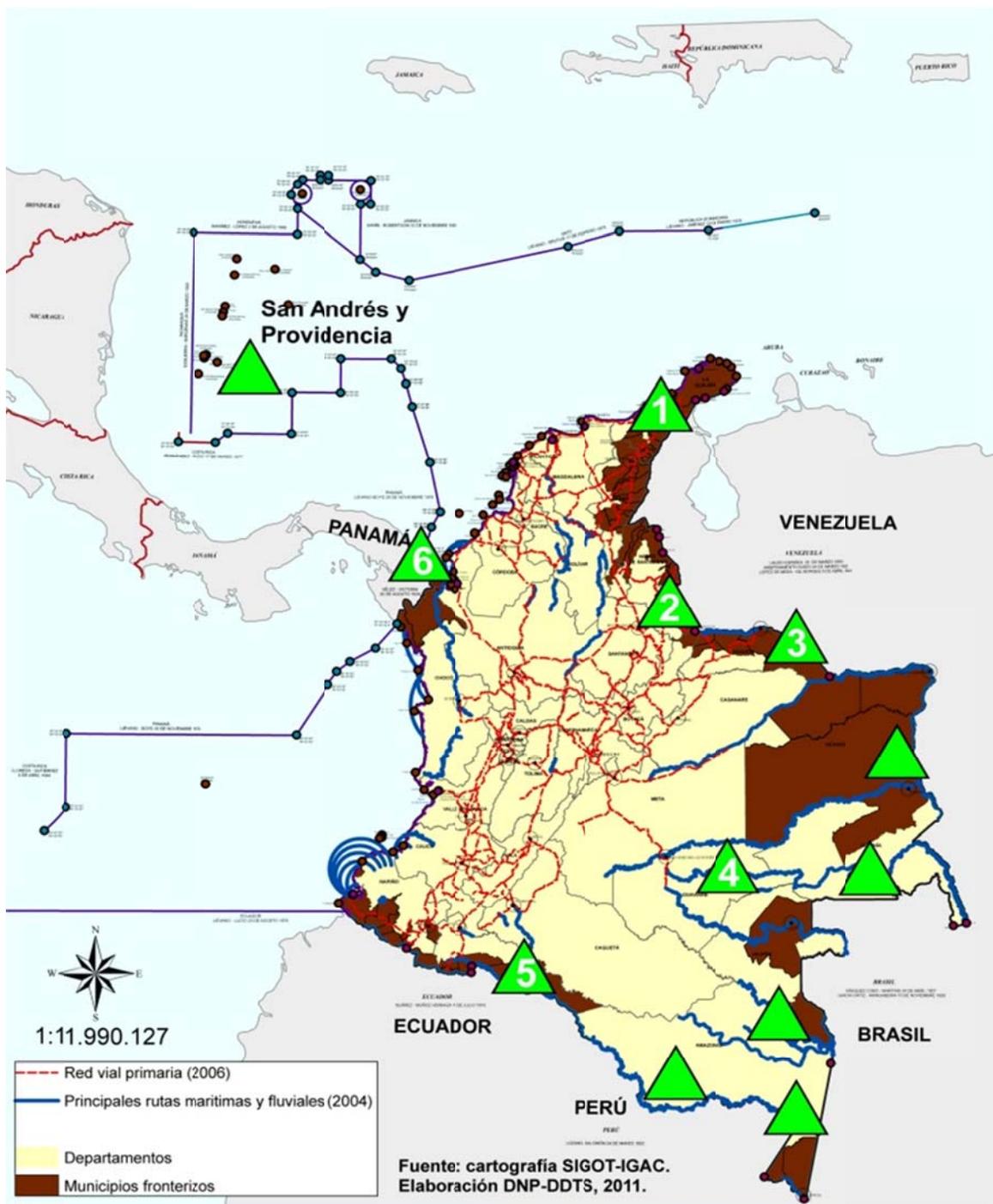


Tabla VII-10

Zonas ambientales	Problemáticas	Activos y potencialidades
1. La Guajira - Zulia	- Tráfico ilícito de armas - Contrabando - Débil infraestructura	- Reserva minero-energética (carbón) - Interculturalidad wayuú
2. Norte de Santander - Táchira	- Corredor estratégico ilícito Catatumbo - Bajo Cauca - Contaminación por Carbón	- Áreas protegidas binacionales - Reserva minero-energética
3. Arauca- Apure	- Bandas Criminales y GAML	- Reserva minero-energética (petróleo)
4. Corregimientos (áreas no municipalizadas) en: Amazonas,	- Extracción de maderas - Comercio ilícito de la biodiversidad - Reclutamiento niños indígenas - Ampliación frontera agrícola en tierras no aptas - Corredores fluviales ilícitos	- Reserva forestal - Patrimonio ambiental y cultural - Etnobotánica
5. Putumayo - Carchi y Sucumbíos	- GAML y Bandas Criminales - Mayor área de cultivos ilícitos y actividades narcotráfico - Refugiados /desplazamiento - 6 Corredores movilidad fluviales	- Procesos organizativos afro e indígenas fortalecidos - Sustitución de cultivos ilícitos en pro de desarrollo alternativo - Paso de frontera por San Miguel
6. Juradó, Acandí - Darién (Panamá)	- Tráfico ilícito de armas y precursores - Corredor de narcotráfico Quibdó - Atrato - Bandas Criminales	- Biodiversidad - Conexión con Centroamérica

Fuente: DNP, DDTS, 2011.

Por el Caribe, las fronteras marítimas delimitan con Haití, República Dominicana, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Jamaica. Con la mayoría de estos países Colombia acordó cooperar para la protección de las áreas marítimas y desarrollar esquemas de investigación conjunta de las mismas. Con Jamaica estableció la Zona de Administración Conjunta para el Control, Exploración y Extracción de los Recursos Vivos y No Vivos, denominada "Área de Régimen Común" (Ley 9 de 1993) y con República Dominicana la Zona de Investigación Científica y Explotación Pesquera Común. La frontera marítima con Venezuela está aún en proceso de delimitación. Por el Pacífico, el país tiene frontera marítima con Costa Rica, Panamá y Ecuador. Con los dos últimos países los tratados limítrofes establecen cláusulas de cooperación para la protección de las áreas marinas, evitar la contaminación ambiental, regulación pesquera, entre otras materias.

La población de los 77 municipios considerados como fronterizos es de 3.9 millones de personas, según Censo el 2005⁵⁴² y en su mayoría es urbana (2,7 millones de habitantes). El 94.5% de la población fronteriza se concentra en las fronteras con Venezuela y Ecuador. El territorio fronterizo con Perú es el menos poblado con 23.185 habitantes, en los municipios de Leticia y Puerto Nariño en Amazonas y Puerto Leguizamo en Putumayo⁵⁴³.

⁵⁴² La definición de estos municipios se realizó a partir del criterio de colindancia y área de influencia de acuerdo con la Ley 191 de 1995 y sus decretos reglamentarios: 1814 de 1995, 2036 de 1995, 150 de 1996, 930 de 1996, 1814 de 1996 y 2561 de 1997. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, señala que los municipios colindantes son 56 (incluyendo a San Andrés y Providencia) y que 12 de las áreas no municipalizadas de los departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas son centros poblados limítrofes con Venezuela y Brasil.

⁵⁴³ Esta población incluyen los centros poblados en las zonas de frontera.

El 21,7% del total de la población fronteriza es étnica⁵⁴⁴. Este territorio es habitado por 53 grupos indígenas, la población raizal de San Andrés y Providencia y las comunidades negras o población afrocolombiana, principalmente, en la frontera con Panamá y Ecuador⁵⁴⁵. Adicionalmente, 12 áreas fronterizas no municipalizadas ubicadas en los departamentos fronterizos terrestres reportan una población de 33.087 habitantes (proyecciones Censo a 2010)⁵⁴⁶.

De acuerdo con el Índice de Desempeño Integral de la Gestión Municipal⁵⁴⁷, en 2009 sólo dos municipios fronterizos se encuentran en un rango sobresaliente: Túquerres (85,93) y Cúcuta (80,09). Trece municipios fronterizos se encuentran en un estado crítico; es decir, reportan una calificación menor a 40 puntos⁵⁴⁸. De éstos el más crítico es Puerto Nariño (11,99) en la frontera con Perú. Veintisiete municipios fronterizos se encuentran en nivel bajo; esto es entre 40 y 60 puntos. La mayoría de éstos se encuentra en la frontera con Venezuela, cuatro en la frontera con Brasil, tres en la de Panamá y dos en la ecuatoriana⁵⁴⁹. Se observa, por ende, dificultades institucionales internas para dar respuesta a las demandas locales y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de frontera⁵⁵⁰.

Las fronteras nacionales son más que una línea divisoria o límite. Son un territorio complejo, marcado por las relaciones internas y con los países vecinos. Su ámbito varía de acuerdo con las interacciones presentes de orden diverso y de colindancia fronteriza. Contiene una porción significativa de la diversidad biológica y étnico-cultural de la Nación, de sus ecosistemas estratégicos y sus reservas naturales, entre éstas las minero-energéticas. Estos activos sumados a su condición de Estado ribereño, en dos océanos, le brindan a Colombia potencialidades geopolíticas y socioeconómicas importantes en el hemisferio.

Sin embargo, estas ventajas han sido poco aprovechadas y capitalizadas para la prosperidad económica del país y el bienestar de los habitantes de frontera. Las reservas minero-energéticas fronterizas, su vocación agropecuaria, sus oportunidades de desarrollo en bio-comercio, servicios ambientales, turismo, entre otras apuestas productivas, son oportunidades que requieren articular esfuerzos de la institucionalidad pública y privada en pro de áreas y corredores de desarrollo. Se trata de activos que deben incorporarse, de manera sustentable, en las políticas y estrategias de

⁵⁴⁴ Dicha población está ubicada en las fronteras terrestres con Venezuela, (Caribe, y Nororiental), Brasil y Perú (Amazonoquia), Panamá (Pacífico), Ecuador (Pacífico) y marítimas en el Caribe y Pacífico.

⁵⁴⁵ Los grupos indígenas fronterizos son: amorua, andoke, arzario, bara, bari (motilón) bora, cabiyari, carijona, cocama, cofán, cuaique, cuebo, cuiba, cuna, curripaco, chimila, desana, embera, guahibo, inga, koreguaje, letuma, macaguane (hitnu), macuna, makaguaje (airuban), matapi, miraña, muinane, nonuya, ocaina, pastos quillasinga, piapoco, piaroa, piratapuyo, pisamira, puinane, siona, siriano, tanimuka, tikuna, tukano, tunebo (u'wa), wanano, wounaan, wayuu, witoto, yagua, yanacona, yauna, yuco (yukpa), yuri, yuruti, y yacuna. Fuente: IGAC, 2002.

⁵⁴⁶ Áreas no municipalizadas es la actual denominación a los antiguos corregimientos departamentales. La Corte Constitucional a través de la Sentencia 141 de 2010, señaló que el Congreso debería expedir *el régimen que permita la progresiva transformación de los corregimientos departamentales en municipios, o su incorporación en municipios existentes*. Este régimen no ha sido expedido.

⁵⁴⁷ Este índice mide cuatro componentes: (1) porcentaje de ejecución de las metas de los planes de desarrollo, (2) eficiencia en el uso de los recursos en los sectores de educación, salud y agua potable, (3) cumplimiento de los requisitos legales del Sistema General de Participaciones, SGP, y (4) capacidad administrativa y desempeño fiscal. Se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 100 denotan altas capacidades institucionales y, por el contrario, los valores cercanos a 0 denotan capacidades críticas. Sobre el tema véase [en línea], disponible en: www.dnp.gov.co

⁵⁴⁸ En su mayoría están ubicados en la frontera con Venezuela: Barrancas, El Molino, Maicao, Manaure, San Juan del Cesar y Urumita en la región Caribe y Puerto Carreño y Cumaribo en la región Nororiental.

⁵⁴⁹ Frontera con Venezuela: Becerril, Chimichagua, La Jagua de Ibirico, Manaure, La Paz, Riohacha, Albania, Fonseca, Hatonuevo, La Jagua del Pilar, Uribia, Villanueva, Convención, Arauca, Arauquita, Cravo Norte, Saravena y la Primavera, con Brasil Leticia, Inírida, Mitú y Taraira; con Panamá: Acandí, Riosucio y Unguía y con Ecuador Cumbal y Valle del Guamuez.

⁵⁵⁰ Estos niveles implican riesgos: en la prestación de los servicios sociales a cargo de los municipios y el cumplimiento de los requisitos legales del SGP y las metas de sus planes de desarrollo territorial. Aspectos que tienen un impacto negativo en la calidad de vida de la población de frontera.

desarrollo del país y su ordenamiento territorial. Ello sin perjuicio de los procesos de identificación de áreas protegidas, acompañadas de las correspondientes acciones de protección y conservación. Así mismo, del reconocimiento y respeto de los territorios étnicos en frontera.

Lo anterior es, en parte, producto de un desarrollo nacional cuyo énfasis ha estado en el centro geográfico del país, dejando al margen al territorio fronterizo. La Constitución de 1991 empezó a revertir tal tendencia al promover la integración social, política y económica del territorio fronterizo y la cooperación con los países vecinos para la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente⁵⁵¹. En desarrollo de los mandatos constitucionales, la Ley 191 de 1995 *establece un régimen especial para las zonas de frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural*⁵⁵².

No obstante la expedición de esta norma, su impacto ha sido limitado en términos del desarrollo e integración fronteriza. Su ámbito de aplicación fue reglamentado de manera laxa y generó incentivos perversos⁵⁵³. Su énfasis se concentró en las fronteras terrestres, urbanas y más dinámicas en términos comerciales, sin mayores desarrollos para otras regiones fronterizas con particularidades diferentes.

Se hace necesario, por tanto, contar con un marco legal integral para las fronteras terrestres y marítimas. Este deberá observar los antecedentes de reformas a la Ley 191 de 1995 cursados en el Congreso de la República en la última década⁵⁵⁴. Así mismo, reconocer los avances planteados por tales iniciativas legislativas y las apuestas regionales allí expresadas; pero a partir de una visión estratégica del territorio fronterizo, de largo plazo, plural y de Estado que permita, efectivamente, el desarrollo e integración fronteriza; garantizando la seguridad de este territorio, las libertades ciudadanas y la soberanía nacional.

Finalmente es de anotar que si bien los logros alcanzados por las Políticas de Seguridad Democrática y de Consolidación Territorial permitieron que el Estado dispusiera de mayores capacidades para proteger estos territorios, el repliegue de los GAML y las organizaciones de narcotraficantes sobre las fronteras ha generado un reto mayor para la seguridad del país representado en la necesidad de bloquear y contener sus operaciones, que involucran: abastecimientos, ataques, secuestros, actos terroristas y acciones criminales, en general. Es también importante recalcar la necesidad de confrontar el crimen transnacional ubicado sobre las

⁵⁵¹ Constitución Política de 1991, artículos 96, 227, 289, 310, 330 y 337, entre otros. La Constitución insta a desarrollos legislativos que atiendan la condición fronteriza e incorporen la dimensión étnica, ambiental y marino-costera a través de regímenes especiales.

⁵⁵² La Ley 191 de 1995, a través de su artículo cuarto, define como zona de frontera aquellos municipios, corregimientos especiales de los departamentos fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierta influencia directa del fenómeno fronterizo. Así mismo, establece dos figuras adicionales: unidades especiales de desarrollo fronterizo y zonas de integración fronteriza. La primera denota aquellos municipios, corregimientos especiales y áreas metropolitanas pertenecientes a las zonas de frontera en los que se hace indispensable crear condiciones especiales para el desarrollo económico y social mediante la facilitación de la integración con las comunidades fronterizas de los países vecinos, el establecimiento de actividades productivas, el intercambio de bienes y servicios y la libre circulación de personas y vehículos. La segunda figura comprende aquellas áreas de los departamentos fronterizos cuyas características geográficas ambientales, culturales y/o socioeconómicas aconsejan la planeación y la acción conjunta de las *autoridades* fronterizas, en las que de común acuerdo con el país vecino, se adelantan acciones, que convergen para promover el desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional.

⁵⁵³ El régimen especial que estableció la Ley 191 de 1995 generó beneficios y exenciones tributarias que incentivaron a muchos municipios a reclamar para sí la condición de fronterizos por área de influencia, sin criterios claros para acceder a dicho régimen.

⁵⁵⁴ El proyecto de ley acumulado 156 de 2008, compiló la iniciativas legislativas de mayor fuerza para reformar la Ley 191 de 1995, *desarrollar los artículos 289 y 337 de la Constitución Política Nacional y establecer un Régimen Especial para los Departamentos de Frontera*.

zonas fronterizas, que utiliza los límites del país como una bisagra para el desarrollo de sus actividades ilícitas⁵⁵⁵.

La experiencia enseña que sin seguridad, no puede haber prosperidad. Una vez el Estado recupera el orden y garantiza la vigencia de la ley, llega la presencia social para generar oportunidades a la población. Se trabajará, entonces, para que los territorios fronterizos de menores capacidades relativas de desarrollo tengan mejores oportunidades; que su desarrollo social y económico sea una realidad y fomentar así la integración con los países vecinos.

b) Objetivo general y principios rectores de la política

Incorporar, como elemento esencial, al propósito nacional de desarrollo, las áreas fronterizas de los ámbitos terrestres y marítimos a partir de una visión estratégica. Así mismo, promocionar el diseño de políticas públicas que reconozcan las particularidades regionales de estas zonas, capitalizando sus activos como ventana de oportunidad para su desarrollo endógeno y regional-fronterizo, impulsando así la competitividad del país.

Para tal efecto, se construirá una visión estratégica de las fronteras, que apalanque reformas, promueva arreglos institucionales, adecue ofertas programáticas e incentive apuestas productivas, ambientales, sociales, étnico-culturales y económicas a favor del desarrollo regional y nacional⁵⁵⁶. Las actuaciones en estos territorios deberán observar los siguientes principios: (1) atender a un enfoque diferencial y estratégico; (2) reconocer y respetar la diversidad biológica, étnica y cultural; (3) promover desarrollos de política exterior e interna; (4) convocar la participación de los habitantes de fronteras y el concurso de diversos niveles de gobierno, sectores y actores de la vida regional y nacional; (5) garantizar la integralidad y pertinencia con los contextos regionales y (6) velar por la seguridad, la soberanía y la integridad territorial.

c) Lineamientos y acciones estratégicas

Los lineamientos estratégicos están orientados a promover el desarrollo e integración fronteriza; al igual que a garantizar la seguridad fronteriza y la soberanía nacional⁵⁵⁷; respetando los intereses regionales y logrando una adecuada armonización con los de la Nación. Para propiciar estas finalidades se hace necesario adelantar acciones en los siguientes campos:

1. Definición del ámbito fronterizo, reformas legales, ajustes institucionales y fortalecimiento institucional de las entidades territoriales de frontera

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional, la Presidencia de la República (Oficina del Alto Asesor de Seguridad Nacional) y el

⁵⁵⁵ Estas actividades comprenden un amplio repertorio que incluye el tráfico de personas, el contrabando, el tráfico de automóviles robados, entre otros.

⁵⁵⁶ Se trata de reconocer y apropiarse la relevancia de estos territorios para la supervivencia del país, capitalizar sus activos, promover su competitividad y observarlos como una ventana de oportunidad a favor de la prosperidad democrática de la Nación en su conjunto. Para tal efecto, se hace necesario contar con una suerte de *libro blanco del territorio fronterizo*, referente conceptual de diversas intervenciones.

⁵⁵⁷ La noción de Soberanía que se busca promover, conlleva una presencia integral del Estado más allá de un concepto restringido a los temas de seguridad; es decir, de una institucionalidad que garantice el ejercicio pleno de la autoridad del Estado y el suministro de los bienes públicos necesarios para el bienestar de sus habitantes.

Departamento Nacional de Planeación, DNP, avanzará, en el diseño e implementación de una ruta participativa que permita: (1) la construcción de un marco conceptual y criterios definitorios sobre el ámbito fronterizo, (2) una mayor caracterización del territorio fronterizo y (3) un diagnóstico integral en términos de desarrollo, integración y seguridad. Lo anterior en el horizonte de contar con marco conceptual compartido, referente para las actuaciones en frontera, estrategias diferenciadas por tipo de frontera y la focalización de recursos sectoriales para el impulso de dichas estrategias.

Se hace necesario entender que el territorio fronterizo va más allá de una línea limítrofe, de la división político-administrativa del país y de lo terrestre y que se debe avanzar en la definición de escenarios territoriales, formulando propuestas de *subregionalización fronteriza*, examinando la viabilidad de definir una *franja fronteriza* y redefiniendo las figuras fronterizas vigentes. En este orden, el Gobierno nacional propiciará el estudio de impacto de la Ley 191 de 1995, su actualización y la revisión de alternativas jurídicas que contemplen los mandatos constitucionales y la diversidad de ámbitos fronterizos. Esta revisión promoverá el diseño y la expedición de un nuevo marco normativo para las fronteras marítimas y terrestres⁵⁵⁸ y precisará regulaciones en materia de seguridad fronteriza y soberanía⁵⁵⁹. Así mismo, facilitará la armonización normativa con los países vecinos de tal suerte que las actuaciones sectoriales conjuntas a favor del territorio fronterizo cuenten con un referente normativo pertinente.

El Gobierno nacional, también, trabajará en la revisión de la arquitectura institucional para los asuntos fronterizos, examinando diseños y arreglos tanto de política interna como exterior en la materia, apuestas sectoriales y territoriales y mecanismos de articulación y coordinación entre instituciones, diversas autoridades y niveles de gobierno, el sector privado y el tercer sector. De igual manera, analizará las instancias, foros e instrumentos de integración fronteriza existentes y el papel del país en éstos. Esta revisión alimentará la estructuración de una propuesta sobre el arreglo institucional más apropiado para el *buen gobierno* del territorio fronterizo y afianza el compromiso de la Nación con éste y con los países vecinos, facilitando un mayor sentido de pertenencia y arraigo de los habitantes de frontera, propiciando su participación activa en los asuntos que les impactan y generando mayor capital social fronterizo.

De otra parte, fortalecerá institucionalmente a las entidades territoriales de frontera y los procesos de ordenamiento territorial, con acompañamiento nacional y avanzar en la conversión al régimen municipal de las áreas no municipalizadas fronterizas. Así mismo, profundizará y acompañará los procesos de descentralización para la prestación de servicios y la promoción del desarrollo regional. En este contexto, el Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial priorizará los territorios fronterizos y se avanzará en la promoción y utilización del Gobierno en Línea por parte de las entidades territoriales fronterizas⁵⁶⁰.

De otro lado, se promoverán esquemas flexibles de ordenamiento territorial que incentiven la asociatividad y la articulación de la Nación con el territorio fronterizo. En especial, se deberá

⁵⁵⁸ Se trataría de un estatuto integral que defina el ámbito territorial fronterizo, precise conceptos y criterios en materia fronteriza, elimine conflictos normativos con legislaciones sectoriales, facilite la cooperación e integración fronteriza y promueva efectivamente el desarrollo de estos territorios.

⁵⁵⁹ En este campo se hace necesario regulaciones sobre el uso y tenencia de la tierra que comprenda la franja fronteriza que se implemente, observando los mandatos constitucionales y tratados internacionales suscritos por Colombia.

⁵⁶⁰ Este constituye una herramienta facilitadora de procesos de interacción con el sector público, que no sólo aumenta la institucionalidad de estas entidades, sino que también facilita la participación ciudadana a través del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

examinar las características y particularidades de la frontera en la Amazonia que tiene territorios étnicos, extensas zonas de áreas protegidas, áreas no municipalizadas, es frontera abierta y extensa, reporta una posición geográfica privilegiada y es reserva de servicios ambientales para el mundo. De igual manera, los esquemas de ordenamiento (planes de manejo) de las áreas de frontera marítima en el Caribe y Pacífico.

2. Promoción del desarrollo del territorio fronterizo

El Gobierno nacional, en el marco de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo (CIIDEF) y las competencias de las entidades que la integran, promoverá políticas diferenciadas regionalmente y focalización de recursos favoreciendo sectores estratégicos para el desarrollo del territorio fronterizo. Este ejercicio deberá observar las tipologías del territorio fronterizo, sus singularidades, límites y potencialidades. Así mismo, promoverá líneas de acción específicas, mecanismos y esquemas de incentivos que permitan instalar capacidades para el desarrollo social y económico del territorio fronterizo. Para tal efecto, es preciso la identificación y el análisis de los potenciales económicos de los sectores relevantes de cada territorio fronterizo, al igual que las apuestas que se han formulado en el marco de las comisiones binacionales de vecindad y las zonas de integración fronteriza, entre otras instancias y mecanismos regionales. En los sectores que así lo ameriten, el Gobierno nacional promoverá el desarrollo de contenidos y aplicaciones basados en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, TIC, como herramienta para su fortalecimiento.

Bajo el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores, se promoverá la inclusión de los asuntos fronterizos en la estrategia de cooperación internacional del país. El desarrollo de estos territorios pasa por subsanar asimetrías y desequilibrios con las demás regiones del país. De ahí la necesidad de priorizar y focalizar recursos técnicos y financieros para su promoción⁵⁶¹.

De otra parte, el Gobierno nacional promoverá el desarrollo empresarial de los territorios fronterizos mediante el mejoramiento del ambiente de negocios⁵⁶² y la promoción de iniciativas de desarrollo productivo. Con base en los resultados del *Doing Business Colombia 2010*, propiciará la actividad empresarial en las ciudades fronterizas a través procesos de asistencia técnica por demanda y las apoyará en la identificación de oportunidades de reforma, el diseño de planes de acción para mejorar la regulación empresarial y en la simplificación de trámites para lograr una reducción en los costos de transacción en que deben incurrir las empresas⁵⁶³. Así mismo, al interior del Sistema Nacional de Competitividad se promoverá el desarrollo de proyectos productivos binacionales, que vinculen a la población de ambos lados de la frontera⁵⁶⁴. Resultado de estas acciones se espera mejorar la posición de las ciudades fronterizas en el *ranking* de ambientes de

⁵⁶¹ Instrumentos como la creación del Fondo de Compensación Regional deberán incluir criterios diferenciales, que permitan mejorar las condiciones de vida de los habitantes fronterizos y elevar su capacidad endógena de desarrollo. El citado fondo está previsto a partir del proyecto de acto legislativo, en curso, que reforma el Sistema General de Regalías y del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

⁵⁶² El estudio *Doing Business* en Colombia 2008 incluyó 13 ciudades, de las cuales sólo una de ellas se ubicaba en frontera (Cúcuta, Norte de Santander), para la versión de 2010, el número aumentó a 21 incluidas tres ciudades fronterizas (Valledupar, Pasto y Riohacha). Los resultados obtenidos en este estudio para 2010, muestran que el grupo de ciudades en frontera se ubican en la mitad de la tabla, registrando dificultades en apertura de empresas, comercio exterior, licencias de construcción y registro de propiedad, que obstruyen el buen ambiente y clima de los negocios.

⁵⁶³ La primera fase de este programa, incluye a: Cúcuta (Norte de Santander), Pasto (Nariño), Riohacha (La Guajira) y Valledupar (Cesar).

⁵⁶⁴ El Gobierno, a su vez, examinará la viabilidad de atraer recursos de cooperación para promover el diseño e implementación de un plan de desarrollo productivo de largo plazo en estas zonas.

negocios y propiciar que los proyectos productivos incorporen un mayor número de municipios fronterizos.

Con el fin de incentivar el comercio en la frontera, el Gobierno estudiará en conjunto con el Banco de la República, el uso de la moneda extranjera y la apertura de cuentas de ahorro o corrientes en zona de frontera y la creación de cámaras de compensación para dichas divisas. Así mismo, estudiará la apertura de cuentas corrientes y cuentas de ahorro por parte de los ciudadanos de los países fronterizos con Colombia, y el uso del documento de identificación más apropiado para dicha apertura.

3. Integración del territorio fronterizo a las dinámicas, procesos y desarrollos regionales y nacionales

El Gobierno nacional promoverá la mayor integración de estos territorios con sus respectivos departamentos, entre sí, sus regiones y la Nación. Para lo anterior, las intervenciones que se efectúen deberán propender por la conectividad e infraestructura intermodal, privilegiando criterios estratégicos y de proyección del país. La integración interna es una prioridad. Sin una apuesta estratégica en esta dirección, no resulta coherente plantear y fomentar esquemas de integración fronteriza, binacional o regional, que redunden a favor del territorio fronterizo y sus habitantes. Para tal efecto el Gobierno nacional diseñará e implementará el Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial teniendo en cuenta las particularidades de las entidades territoriales fronterizas, étnicas, etc., teniendo en cuenta su fragilidad en materia de conectividad interregional y considerando criterios estratégicos (tales como el de soberanía)⁵⁶⁵.

En paralelo a los procesos de integración interna es necesario visualizar y avanzar en los procesos de integración externa. En la región Suramericana dos mecanismos de integración física regional están en curso: la Política Andina de Integración Fronteriza y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)⁵⁶⁶. Estos procesos deberán capitalizarse a favor del territorio fronterizo, permitiendo la conexión intermodal de municipios limítrofes con Venezuela, Ecuador, Brasil y Perú⁵⁶⁷.

Un aspecto adicional por considerar es la construcción, adecuación, gestión, control y manejo integrado de los pasos de frontera⁵⁶⁸. El Gobierno nacional, con el concurso de los países vecinos, continuará con estudios específicos para cada paso de frontera y la promoción de infraestructura de apoyo logístico⁵⁶⁹, identificando alternativas para su optimización; el mejoramiento de

⁵⁶⁵ Estos programas apoyarán la formulación de criterios diferenciales para la priorización de proyectos de infraestructura.

⁵⁶⁶ IIRSA es el foro técnico asesor del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR.

⁵⁶⁷ Se deberá facilitar la conexión de zonas fronterizas marginales, la configuración de regiones transfronterizas y la articulación de nuevos corredores para el comercio exterior. Así mismo, la integración con Centroamérica a través de la participación del país en el Proyecto Mesoamérica.

⁵⁶⁸ "Un paso de frontera puede ser definido como un conjunto de elementos físicos, organizativos y de procedimientos, necesarios para que las personas, las mercaderías transportadas y los vehículos, puedan atravesar los límites de dos países, cumpliendo con los requisitos y controles impuestos por las autoridades nacionales de los mismos" Documento Técnico, IIRSA, 2003. Los pasos de frontera pueden ser nacionales, binacionales e incluso explorar alternativas de un sólo paso, que ahorren costos, mejoren desempeños logísticos y propicien más y mejores flujos comerciales, con un impacto favorable en la competitividad del país. Al respecto, el último análisis sobre pasos de frontera es el "Estudio de Optimización y Facilitación de los Pasos de Frontera Colombia – Ecuador en San Miguel Y Rumichaca", realizado para el Gobierno nacional, el cual contó con el apoyo del BID y cuya Fase I fue entregada en febrero de 2011.

⁵⁶⁹ Los pasos de frontera por desarrollar y consolidar son: Rumichaca, Nariño; Cúcuta, Norte de Santander; Paraguachón, La Guajira; Arauca y Saravena, Arauca; Puerto Carreño, Vichada; San Miguel, Putumayo; La Espiella Río Mataje, Nariño y la frontera con Panamá. Los tres primeros pasos son los empleados para el comercio exterior.

procedimientos de control migratorio, tránsito aduanero, transporte de mercancías, controles fitosanitarios, entre otros; e intervenciones apropiadas con base en los hallazgos de los estudios y las características de las zonas de frontera.

El Ministerio de Transporte será el encargado de las intervenciones en infraestructura necesaria para la operación de cada paso fronterizo con miras a lograr su optimización y mejoramiento de su gestión y controles. Así mismo, promocionará la construcción de infraestructuras de apoyo logístico conforme a las necesidades comerciales y a los acuerdos bilaterales, lo que aportará a la reducción de tiempos aduaneros y costos de logística y transporte. Adicionalmente, seguirá promoviendo el desarrollo de infraestructura eficiente e inclusiva en las zonas de frontera que fortalezca la integración binacional y mejoren la calidad de vida de los habitantes de fronteras, sus espacios públicos y entornos urbanísticos.

En este sentido se continuará con la implementación de políticas que permitan articular la movilidad de las ciudades con el desarrollo territorial y urbano-regional⁵⁷⁰, como lo son: (1) la puesta en marcha de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) para ciudades de más de 600.000 habitantes⁵⁷¹; (2) la formulación de planes de movilidad para la operación organizada y moderna del transporte público en ciudades con poblaciones de 250.000 a 500.000 habitantes y (3) la implementación de soluciones de movilidad ambientalmente sostenibles en las ciudades fronterizas.

De otra parte, se examinarán esquemas de interconexión eléctrica y gasífera entre los territorios fronterizos y los países vecinos; al igual que de exportación e importación de energía eléctrica y gas hacia países centroamericanos a través del Pacífico y del Caribe. Se espera contar con escenarios en la materia y nuevos nichos de mercado. Además, se promoverán interconexiones de energía eléctrica y de gas, de pequeña escala y puntuales, en Zonas No Interconectadas para atender demanda local. Así mismo, se examinarán alternativas para las zonas de frontera, en particular en lo relativo al régimen de combustibles.

El Gobierno nacional promoverá, también, la integración del territorio marino-costero fronterizo, de manera sustentable y facilitando la organización de cadenas de valor de sus actividades⁵⁷². De igual forma, capitalizará su condición de Estado ribereño y sus fronteras marítimas para promover procesos de integración con el Gran Caribe y Centroamérica. En este contexto, fortalecerá los esquemas para el manejo de las áreas de administración conjunta con Jamaica y República Dominicana, al tiempo que se propondrán arreglos similares con otros países con los que se comparten fronteras marítimas.

Para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, propiciará la construcción de políticas diferenciadas que reconozca sus particularidades territoriales, étnico-culturales y de frontera marítima.

De otra parte, el Gobierno generará y diversificará las líneas de integración con los países vecinos. Los sectores de educación, salud, cultura y deporte deberán ser pioneros en esta apuesta, examinando modelos conjuntos de promoción de sus actividades, propiciando destrezas

⁵⁷⁰ Un insumo fundamental para el desarrollo de estas políticas se encuentra en la propuesta del Plan Maestro de Infraestructura de 2010, que incorpora en el eje de oferta como criterio estratégico el de soberanía.

⁵⁷¹ Como es el caso del SITM del Área Metropolitana Binacional de Cúcuta.

⁵⁷² Para tal efecto, se propiciará la investigación, el desarrollo e innovación competitiva anclada en sus activos; promoviendo la capacidad de gestión del riesgo; fomentando el turismo en el Caribe y avanzando en la construcción del plan nacional pesquero y la estructura institucional requerida, garantizando tanto la pesca industrial como la artesanal.

lingüísticas en frontera, validación y homologación de títulos, campañas de promoción y prevención de la salud, intercambios culturales y deportivos, entre otras estrategias. Para tal efecto, se promoverán esquemas de armonización normativa y flexibilización de procesos y procedimientos que permitan sinergias en zonas fronterizas. En paralelo, se promoverá proyectos binacionales para la generación de ingresos y reducción de la pobreza en territorios fronterizos.

Finalmente, se hace necesario que bajo el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores se examinen los esquemas de cooperación y los mecanismos de integración fronteriza en pro de un mejor desempeño de Colombia en éstos, una mayor articulación de las instancias locales, regionales, nacionales y de representación en el país para la toma de decisiones bien informadas y desarrollos con respaldo de diversos niveles de gobierno, sectores y actores⁵⁷³.

4. Fortalecimiento de la Seguridad Fronteriza y la Soberanía Nacional

El Gobierno nacional avanzará en la implementación de un Sistema de Administración, Control y Seguridad de las fronteras terrestres y fortalecerá los procesos en curso para el control y seguridad de las áreas marítimas fronterizas y portuarias. La defensa de la soberanía, la seguridad de la franja fronteriza y la de los ciudadanos que allí habitan, al igual que la promoción de los derechos humanos son dimensiones necesarias para garantizar que el esfuerzo nacional en seguridad realizado en la última década sea sostenible en el tiempo y para asegurar el buen rumbo de la prosperidad democrática. El esfuerzo en seguridad sólo será sostenible con la presencia integral del Estado⁵⁷⁴ en estos territorios.

d) Metas de proceso

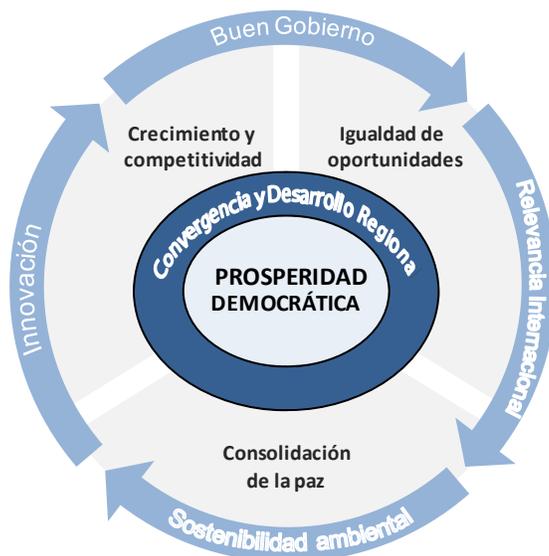
Tabla VII-11

1	Un documento sobre criterios para definir el ámbito fronterizo coordinado con entidades nacionales y territoriales
2	Un documento que consolide las estrategias diferenciadas para las fronteras terrestres y marítimas, formulado con actores nacionales y territoriales para las siguientes fronteras: <i>Terrestres</i> - Venezuela (La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía). - Ecuador (Nariño y Putumayo). - Panamá (Chocó). - Perú y Brasil (Putumayo, Amazonas y Vaupés) <i>Marítimas</i> - Venezuela, Ecuador, Panamá, Costa Rica, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua y República Dominicana (San Andrés y Providencia).
3	Un documento con propuestas sobre readecuación institucional para los asuntos fronterizos

⁵⁷³ Adicionalmente, se trabajaran planes binaciones en torno a problemáticas específicas en aquellas fronteras en las que conjuntamente sean definidas como prioritarias por los gobiernos de ambos países.

⁵⁷⁴ Es decir, de una institucionalidad que garantice el ejercicio pleno de su autoridad y el suministro de los bienes públicos necesarios para el bienestar de sus habitantes y la preservación de su integridad territorial. La idea de que la frontera es el confín último del territorio, al cual eventualmente se alcanzará en términos de integración y desarrollo nacional, debe ser dejada de lado y reemplazada por una visión de desarrollo y presencia del Estado, desde la línea fronteriza y hacia adentro del país —es decir, un desarrollo centrípeto— y avanzar hacia la concepción de una franja fronteriza.

C. Apoyos transversales al desarrollo regional



Colombia es un país de contrastes regionales. Como lo señaló el presidente Santos en su discurso de posesión, nuestro país es una maravillosa combinación de culturas, de razas, de talentos y de riquezas naturales que nos hace únicos en el planeta. Sin embargo, también somos un país con unas brechas regionales que dividen el territorio en zonas con condiciones sociales y económicas muy diferentes.

Estas diferencias se evidencian, tanto entre los departamentos del país como al interior de los mismos. Resulta preocupante, por ejemplo, que el ingreso por habitante de Bogotá sea entre 5 y 6 veces superior al de departamentos como Chocó o Vaupés, o que el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) sea menos de 20% en Bogotá, el Valle o los departamentos de la zona cafetera, y que en La Guajira, Vichada y Chocó este porcentaje supere el 65%. Así mismo, y como consecuencia de lo anterior, existe una gran heterogeneidad en términos de educación y desarrollo de competencias. En la Guajira, Chocó, Guaviare, Vaupés y Vichada, por ejemplo, la tasa de analfabetismo es superior a 20%. En contraste, en Bogotá, Atlántico, Quindío, Risaralda, San Andrés o Valle del Cauca, ésta es cercana o inferior a 6%.

Ahora, si bien existen disparidades notorias entre los departamentos, las desigualdades al interior de los mismos son aún más evidentes. En el departamento de Bolívar, por ejemplo, se encuentra que mientras el porcentaje de la población con NBI en Cartagena es cercano a 25%, en doce municipios del mismo departamento como San Jacinto, El Carmen de Bolívar o Santa Rosa, este porcentaje supera el 76%. Algo similar ocurre al comparar, por ejemplo, el área metropolitana del Valle de Aburrá ubicada en la zona central del departamento de Antioquia, con municipios del mismo departamento ubicados en las áreas costeras como Necoclí o San Juan de Urabá.

Así como existen disparidades económicas y sociales entre los departamentos, existen también grandes desigualdades institucionales entre los mismos. A modo de ejemplo, en el índice de

gestión de los gobiernos municipales⁵⁷⁵, Bogotá, Cundinamarca y Quindío promedian más de 70 sobre 100, mientras Amazonas, Córdoba, Bolívar y Vichada promedian menos de 40. Este resultado es especialmente dicente si se tiene en cuenta que los Gobiernos territoriales ejecutan más del 50% del recaudo tributario del país.

En este frente, algunos desafíos son: el fortalecimiento institucional de las autoridades locales y regionales, la distribución y el buen manejo de los recursos territoriales, la implementación de políticas de desarrollo en las zonas de frontera y las áreas de consolidación, y el desarrollo de complementariedades productivas entre las zonas urbanas y las áreas rurales aledañas o cercanas a éstas. En relación con este último componente, sobresale, por ejemplo, la importancia de promover el desarrollo de ciudades intermedias en las zonas periféricas del país, de manera que los beneficios de la urbanización sobre el crecimiento económico se reflejen en una mayor reducción de la pobreza y una mejora en las condiciones de vida de la población rural.

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

Una apuesta productiva que es común en todos los planes regionales de competitividad de los departamentos del país y que tiene el potencial de convertirse en un gran motor de desarrollo regional, es el turismo. Para desarrollar el potencial del turismo en todo el territorio, es necesario sobrepasar algunas limitaciones del sector como son: (1) baja capacidad institucional local para la formulación y ejecución de planes de desarrollo turístico, (2) poca oferta de productos turísticos de acuerdo a las vocaciones locales o regionales, (3) baja calidad de servicios, poca calificación de personal y reducida disponibilidad de personal bilingüe, y (4) insuficiente y baja calidad de la infraestructura soporte para el turismo.

Por otra parte, dadas las enormes secuelas del conflicto armado sobre el desarrollo del país, un análisis regional para el caso colombiano no puede excluir el progreso económico y social de las zonas más afectadas por la violencia, denominadas zonas de consolidación. Estas son zonas que requieren especial atención en: (1) la consolidación de la seguridad, (2) el acceso a la justicia, (3) el desarrollo económico y social, (4) la erradicación de cultivos ilícitos, (5) el desarrollo de infraestructura y conectividad, (6) el ordenamiento territorial, (7) la protección de los derechos de propiedad, y (8) el establecimiento de esquemas de seguimiento y evaluación.

En síntesis, el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 es dar un gran salto hacia la prosperidad que se refleje en la consolidación de la paz, la generación de empleo de calidad y la disminución de la pobreza. Si bien este es un reto de carácter nacional, inevitablemente requiere, para su realización, un dimensionamiento regional en cuanto su visión, diagnóstico, comprensión y ejecución. Lo anterior implica, inevitablemente, establecer un entorno de competitividad basado en apoyos transversales al desarrollo regional tales como los mencionados anteriormente y presentados en más detalle en la presente sección del Plan de Desarrollo.

⁵⁷⁵ Evaluación del desempeño integral que mide la capacidad de gestión de las administraciones locales: Sobresaliente (mayor o igual a 80), Satisfactorio (menos a 80 y mayor o igual a 70), Medio (menor a 70 y mayor o igual a 60), Bajo (menor a 60 y mayor o igual a 40), y Crítico (menor a 40).

1. Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales y relación Nación-territorio

Con el fin de fortalecer y crear condiciones apropiadas en los territorios para impulsar las locomotoras y alcanzar las metas de crecimiento sostenible, equidad y desarrollo institucional, el Gobierno nacional plantea como una de sus principales estrategias el fortalecimiento de las relaciones Nación-territorio. No sólo porque las acciones conjuntas y articuladas⁵⁷⁶ potencian el logro de propósitos comunes como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el desarrollo territorial y la generación de empleo, entre otros, sino porque las principales competencias en prestación de servicios básicos a la ciudadanía está en los Gobiernos territoriales, los cuales ejecutan más del 50% del recaudo tributario del país.

Esta estrategia se sustenta fundamentalmente en el hecho que Colombia es un Estado unitario, organizado de manera descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista⁵⁷⁷, lo cual significa que para contribuir a alcanzar los fines del Estado, cada nivel de gobierno es responsable de cumplir eficientemente, y bajo los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia, las competencias que le han sido asignadas.

De acuerdo con lo anterior, la estrategia de fortalecimiento de la relación Nación-territorio busca: (1) crear, impulsar y/o fortalecer instancias, mecanismos y espacios de coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno y las expresiones de la sociedad civil; y (2) formular políticas que contribuyan a una convergencia en la gestión pública territorial, considerando, además, las alianzas público-privadas y sociales - comunitarias como factor clave para el desarrollo.

A continuación se mencionan algunos esfuerzos realizados en el país alrededor de los propósitos señalados anteriormente, no sin antes advertir que: (1) la relación de la Nación con los departamentos⁵⁷⁸ y los municipios ha sido dispersa, con un enfoque eminentemente sectorial, sin que medien criterios de racionalidad y eficiencia, ni una visión integral y diferenciada del territorio; (2) la asignación de competencias⁵⁷⁹, responsabilidades⁵⁸⁰ y recursos⁵⁸¹ ha sido homogénea, sin considerar particularidades regionales relativas a sus potenciales, necesidades y capacidades administrativas, técnicas y financieras; y (3) persiste la desarticulación de esfuerzos de gestión y presupuestales.

⁵⁷⁶ Acciones entre los diferentes niveles de gobierno que involucren a la ciudadanía y al sector privado.

⁵⁷⁷ Este modelo de país surgió a mediados de los años 80 y fue ratificado por la Constitución Política de 1991.

⁵⁷⁸ Aunque muchos de ellos presentan debilidades institucionales, los departamentos son actualmente las instancias intermedias de planeación y promoción del desarrollo en sus territorios.

⁵⁷⁹ Subsisten vacíos en la gestión de la prestación de servicios básicos. Responsabilidades como la inspección y vigilancia de la prestación de servicios de educación y salud no es desarrollada en la mayor parte de municipios porque no es clara la competencia o por falta de capacidades para este propósito.

⁵⁸⁰ A partir de la expedición de la Ley 715 de 2001 se han precisado mecanismos de certificación para diferenciar responsabilidades locales en materia de educación, salud y agua.

⁵⁸¹ Mecanismos como los fondos de cofinanciación, el Fondo Nacional de Regalías, la cofinanciación con recursos del Presupuesto General de la Nación, tradicionalmente han asignado recursos por demanda, lo cual privilegia a las entidades territoriales de mayor capacidad y concentra en ellas los recursos públicos.

a) Antecedentes y diagnóstico

1. Instancias, mecanismos y espacios de coordinación y articulación

Desde mediados del siglo XX se han creado diversas instancias de planificación regional en el país, se mencionan, por la importancia de su institucionalidad, las Corporaciones Autónomas Regionales⁵⁸² (1954) y las Regiones de Planificación (Corpes)⁵⁸³. Ambas tuvieron bondades, entre las cuales se destacan: (1) la identificación de proyectos estratégicos acordes con las particularidades regionales, (2) mayores facilidades y efectividad en la intermediación entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, y (3) el fortalecimiento institucional, a través del soporte técnico a departamentos y municipios de la jurisdicción. Sin embargo, también se presentaron inconvenientes, tales como: (1) la duplicidad de funciones con las entidades territoriales, (2) la dependencia de las Corporaciones Autónomas Regionales de los recursos del Presupuesto General de la Nación, y (3) la incapacidad de los Corpes para lograr fomentar la cultura de planeación y de proyectos que superaran el nivel departamental.

A pesar de que la Carta Política de 1991 contempla la creación de figuras intermedias como las regiones administrativas y de planificación que reemplazarían a los Corpes, y las regiones y provincias como entidades territoriales⁵⁸⁴, estas figuras no han sido creadas y la articulación del Gobierno nacional con los territorios se ha venido dando a través de los departamentos o de alianzas generadas a nivel subregional, generándose vacíos institucionales a nivel regional para la articulación integral de los propósitos, recursos y acciones entre los tres niveles de gobierno, y para promover las alianzas público-privadas para el desarrollo regional.

Además de la ausencia de una institucionalidad regional articuladora de la gestión pública, no se han desarrollado formalmente los principios definidos por la Constitución Política para asegurar el adecuado engranaje de la gestión de todos los niveles de gobierno (complementariedad, concurrencia y subsidiariedad), lo cual impide definir sistemas de corresponsabilidad respecto a los deberes del Estado.

De otra parte, y aún sin contar con una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial⁵⁸⁵, en el país han surgido diferentes dinámicas y procesos regionales⁵⁸⁶, los cuales aunque no necesariamente buscan modificar la organización político-administrativa, se constituyen en figuras asociativas flexibles alrededor de una visión compartida de desarrollo que generan procesos de concertación entre el sector público, privado y las comunidades. De igual manera, se han originado fenómenos urbano-regionales⁵⁸⁷ complejos que plantean la necesidad de crear nuevas formas de organización

⁵⁸² Aunque las primeras Corporaciones nacieron en 1954, la Ley 99 de 1993 introdujo cambios tanto en su delimitación regional –se crearon unas y modificaron otras–, como en su naturaleza, objeto, organización y funcionamiento. A partir de esa ley, las Corporaciones asumieron el rol de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

⁵⁸³ La Ley 76 de 1985 y sus decretos reglamentarios crearon cinco Regiones de Planificación conocidas como Corpes (Amazonía, Caribe, Centro Oriente, Occidente y Orinoquía). La Ley 152 de 1994 estableció un régimen de transición para que los Corpes promovieran la creación de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y les trasladarán sus funciones en el término de dos años. Posteriormente, y teniendo en cuenta que durante ese período no se concretaron los proyectos de Ley sobre las RAP, la Ley 290 de 1996 amplió la vigencia de los Corpes hasta el primero de enero del año 2000.

⁵⁸⁴ Estas figuras no han sido desarrolladas por la Ley, deben surgir de iniciativa territorial y ser aprobadas en el Congreso.

⁵⁸⁵ A noviembre de 2010, se encuentra aprobado, en primer debate, un nuevo Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el cual fue radicado por el Gobierno nacional.

⁵⁸⁶ Ejemplo de este tipo de dinámicas son la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (hoy Región Capital), en el área Central y los procesos de La Mojana y el golfo de Morrosquillo en el Caribe.

⁵⁸⁷ Los fenómenos urbano-regionales son funcionales a modelos basados en las capacidades locales y objetivos de desarrollo compartidos regionalmente en torno a la competitividad territorial y la reducción de desigualdades regionales.

del territorio⁵⁸⁸, en donde conceptos como las regiones metropolitanas, las ciudades-región y los corredores estratégicos de desarrollo cobran relevancia.

Cabe señalar, que estas figuras de tipo asociativo, reconocidas en el marco legal vigente, no gozan de la suficiente estabilidad jurídica y financiera, por cuanto su permanencia está supeditada a los ciclos políticos y a las rigideces en materia de asignación y destinación de recursos, lo que implica la necesidad de desarrollar políticas públicas que contribuyan con su fortalecimiento y consolidación, acompañadas de los mecanismos idóneos para asegurar el logro efectivo de sus objetivos. No obstante, es importante mencionar que en la Legislatura 2010-2011 actualmente cursa en el Congreso de la República un nuevo proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que busca fortalecer las figuras asociativas y las dinámicas regionales.

Como mecanismos adicionales para avanzar en una relación más efectiva con los territorios, la Nación: ha desarrollado instrumentos sectoriales como los Acuerdos de Competitividad, el Sistema Administrativo del Interior y el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial; ha formulado políticas para el fortalecimiento territorial⁵⁸⁹; y ha generado espacios de interlocución como el Consejo Ampliado de Ministros y los Consejos Comunales, los Acuerdos para la Prosperidad, entre otros.

Adicionalmente, se destacan instrumentos de desarrollo que se presentan como una alternativa a la construcción de políticas públicas desde el territorio como los Programas Regionales de Desarrollo y Paz y las Agencias de Desarrollo Local; los primeros, presentes en 19 regiones del país se han promovido como expresiones de la sociedad que, en alianza con sectores representativos de las regiones, promueven procesos incluyentes de amplia participación ciudadana con el fin de generar condiciones de desarrollo incluyente, prosperidad y convivencia para la construcción conjunta de nación; los segundos, presentes en 14 regiones del país y con área de influencia en 219 municipios, vienen impulsando procesos de desarrollo territorial con enfoque al desarrollo humano, bajo criterios como visión compartida de territorio, estrategia territorial formulada y ejecutada sobre la base del potencial endógeno y en articulación con el sector público-privado y social comunitario, asociatividad empresarial, institucional y pública y la movilización de recursos endógenos y exógenos para la gestión del desarrollo.

Las figuras mencionadas concentran sus esfuerzos en el territorio continental, mientras que el territorio marino-costero no ha sido incorporado de manera pertinente y estratégica al ordenamiento territorial del país⁵⁹⁰. Los procesos regionales alrededor de éste son aún incipientes; se presentan conflictos y traslape de competencias, entre instituciones, las cuales son poco proclives a incorporar a las comunidades costeras y gente de mar. No obstante, en los últimos años se han venido elaborando estudios y lineamientos de política para aprovechar sosteniblemente el territorio marino-costero y sus recursos⁵⁹¹.

⁵⁸⁸ Procesos como la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca hoy Región Capital y los lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia (LOTA), en el área Central han incorporado la noción de un sistema urbano-regional integrado y articulado en red bajo conceptos de Ciudad-Región y región policéntrica.

⁵⁸⁹ CONPES 3238 "Estrategias para el fortalecimiento departamental", CONPES de Buenaventura, del Pacífico, etc.

⁵⁹⁰ Este territorio representa cerca del 45% del territorio nacional, cuenta con aproximadamente 3.000 kilómetros de línea de costa entre el Pacífico y el Caribe.

⁵⁹¹ La Cartilla 2019, *Aprovechar el territorio marino-costero en forma eficiente y sostenible*, realiza una propuesta de visión estratégica de este territorio y plantea cuatro grandes metas al 2019; la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia, busca mejorar las condiciones de vida de la gente de mar a través del desarrollo armónico de la actividades productivas en este territorio y cuenta con su propio plan de acción, documento CONPES 3164 de 2002; y la Política Nacional de Océanos y Espacios Costeros de 2007, que buscan brindar estrategias para garantizar la administración,

2. Fortalecimiento institucional: balance diferenciado

La Nación, en su responsabilidad de brindar asistencia técnica a las entidades territoriales para que cumplan eficientemente con sus funciones, no sólo ha liderado programas de fortalecimiento institucional –Programa de Desarrollo Institucional (PDI), Programa Mejor Gestión de los Departamentos, Programas de Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales, Sistema Nacional de Capacitación Municipal, Fondo para el Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública, entre otros–, sino que a través de sus diferentes ministerios ha prestado soporte técnico a departamentos y municipios, en materia de prestación de servicios y de mecanismos e instrumentos de gestión administrativa y financiera.

No obstante, en su mayoría, estos apoyos se han adelantado de manera desarticulada y fragmentada, sin una comprensión integral y diferenciada del territorio, y por lo tanto, con una visión homogénea de las entidades territoriales y con enfoque eminentemente sectorial y procedimental.

Estas características de la asistencia técnica y del acompañamiento a las regiones son algunas de las causas para que aunque el país en su conjunto esté a punto de alcanzar coberturas universales en educación básica primaria y media y en salud, haya mejorado sus coberturas en vacunación y en servicios públicos⁵⁹² y haya mejoras en algunos procesos transversales de la gestión, aún persistan brechas importantes en los factores que determinan el desarrollo de las regiones. Estas brechas están relacionadas con debilidades de algunas entidades territoriales en (1) procesos de planificación estratégica participativa, (2) construcción colectiva de visión, (3) ordenamiento del territorio, (4) identificación y promoción de potencialidades de desarrollo, (5) prestación adecuada de los servicios a cargo, (6) la implementación de modelos gerenciales, (7) la promoción de alianzas con actores públicos y privados, (8) la vinculación de la ciudadanía en la gestión pública, (9) la formulación de programas y proyectos estratégicos, (10) la construcción y uso de sistemas de información para mejorar la gestión pública y la prestación de servicios, y (11) la implementación de mecanismos para la autoevaluación, la rendición de cuentas y la promoción del control social, entre otras.

Lo anterior limita las políticas territoriales de superación de la pobreza, de generación de ingresos, de atención a grupos vulnerables –desplazados, discapacitados, primera infancia, etc.–, de gestión de riesgo por cambio climático y de desarrollo endógeno.

En términos del financiamiento territorial, en los últimos diez años las rentas territoriales por impuestos, transferencias y regalías vienen creciendo sostenidamente a tasas reales del 7% anual. Así mismo, la fuente más importante de financiación de las competencias territoriales han sido los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), seguidos por los recaudos propios (impuestos y no tributarios) y las regalías, con participaciones del 46%, el 35% y el 7%, respectivamente, en el total de recursos de los Gobiernos territoriales. El Sistema General de Participaciones ha crecido un 30% en términos reales entre 2002 y 2010, y ha tenido criterios redistributivos a favor de las regiones más pobres del país. En relación con las regalías, entre 1994 y 2009, el 80% se concentró en 112 municipios ubicados en sólo ocho departamentos, con una población equivalente al 17% del total de habitantes en el país en 2009.

aprovechamiento económico, beneficio público, conservación ambiental, desarrollo sociocultural, vigilancia y control de los espacios marino-costeros.

⁵⁹² Entre 1993 y 2005 se incrementó en un 20,9% las personas atendidas en acueducto y en un 33,4% las atendidas con alcantarillado.

Sin embargo, existen diferencias de capacidades fiscales en los territorios, producto de que el crecimiento económico ha sido desequilibrado y la población y las actividades económicas se han asentado de forma desigual a lo largo y ancho del país. Por ejemplo, Bogotá y otras 40 ciudades concentran el 80% de los recaudos tributarios municipales y 1.000 municipios –que equivalen al 90% de los municipios del país–, dependen entre el 70% y más del 90% de fuentes exógenas, provenientes del Sistema General de Participaciones y las regalías, para financiar sus competencias. El caso de las gobernaciones es similar, toda vez que de las 32 existentes en el país, Antioquia, Cundinamarca, Valle, Santander y Atlántico concentran el 60% de los recaudos por impuestos departamentales. En general, la estructura tributaria departamental enfrenta problemas como tasas muy altas, bases relativamente pequeñas, contrabando e inelasticidad al ingreso, además presentan problemas de gestión tributaria relacionados con la desactualización de las bases gravables, la imposición de tarifas homogéneas significativamente bajas y las deficientes capacidades administrativas para el recaudo.

Uno de los requisitos esenciales para el *buen gobierno* es la fortaleza de la gestión de los Gobiernos municipales, por ello, el DNP viene midiendo desde el año 2004 el desempeño integral de la gestión municipal, a partir de cuatro componentes que recogen el porcentaje de ejecución de las metas de los planes de desarrollo, la eficiencia en el uso de los recursos empleados por los municipios en los sectores de educación, salud y agua potable, el grado de cumplimiento de los requisitos legales del SGP y la capacidad administrativa⁵⁹³ y fiscal⁵⁹⁴. Estos componentes se agregan en un indicador sintético, en una escala de 0 a 100 puntos, donde valores cercanos a 100 indican mejores niveles de desempeño.

Al agrupar este indicador por los promedios municipales agregados por departamentos, se observa que el promedio de los municipios de los departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Boyacá, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda y Santander es levemente superior a los promedios municipales de los demás departamentos. Dentro de este grupo se destaca el promedio superior de los municipios de Cundinamarca que superan por 10 puntos al resto de los promedios de los otros departamentos. En contraste, los promedios municipales de los departamentos de Amazonas, Archipiélago de San Andrés, Bolívar, Córdoba y Vichada fueron inferiores a 40 puntos clasificándose en un rango crítico.

⁵⁹³ Mide la disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, así como la adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación, para el mejoramiento continuo de la entidad territorial, a partir de los siguientes indicadores: estabilidad del personal directivo, profesionalización de la planta, disponibilidad de computador por funcionario, automatización de procesos y el Modelo Estándar de Control Interno. Para mayor información remitirse a la “Metodología de Evaluación del Desempeño Integral”, elaborada por el DNP.

⁵⁹⁴ Las capacidades fiscales de los municipios se miden a partir de seis indicadores de gestión financiera, sintetizados en un indicador global que precisa la capacidad de los municipios de pagar su propio gasto de funcionamiento, el esfuerzo fiscal por aumentar sus rentas tributarias como contrapartida a las transferencias y las regalías, la importancia relativa de las inversiones realizadas dentro del gasto total, el respaldo del endeudamiento y la generación de ahorro corriente, necesario para garantizar la solvencia financiera y la disposición de recursos para financiar los objetivos de desarrollo.

Tabla VII-12. Resultados del desempeño integral de la gestión municipal, agregado por departamentos, 2009

Departamento	Eficacia	Eficiencia	Requisitos legales	Capacidad administrativa	Fiscal	Gestión	Índice integral	Número de municipios
Amazonas	25,17	40,27	36,06	32,33	51,77	42,05	35,89	2
Antioquia	52,01	65,17	73,59	81,08	59,09	70,08	65,21	125
Arauca	13,28	59,80	79,18	68,37	60,92	64,64	54,23	7
San Andrés	64,37	23,71	0,00	70,57	66,53	68,55	39,16	1
Atlántico	48,14	62,95	82,88	70,52	57,93	64,23	64,55	23
Bogotá, D.C.	66,68	97,64	75,33	97,58	73,87	85,72	81,34	1
Bolívar	6,53	44,54	54,54	41,50	49,59	45,55	37,79	46
Boyacá	70,10	54,22	79,38	77,46	60,23	68,84	68,14	123
Caldas	34,14	57,12	87,08	83,54	60,79	72,16	62,62	27
Caquetá	28,38	52,11	87,52	80,32	58,89	69,61	59,40	16
Casanare	53,88	51,35	70,74	82,38	66,72	74,55	62,63	19
Cauca	44,73	50,29	67,07	80,94	58,90	69,92	58,00	42
Cesar	43,48	50,64	70,73	75,79	60,84	68,31	58,29	25
Chocó	38,09	35,57	71,05	72,58	53,96	63,27	51,99	30
Córdoba	10,45	38,62	58,27	42,29	57,46	49,87	39,30	30
Cundinamarca	85,23	59,87	82,29	82,18	64,22	73,20	75,15	116
Guainía	0,00	29,61	82,31	80,49	62,51	71,50	45,85	1
Guaviare	24,76	38,47	69,35	63,37	58,21	60,79	48,34	4
Huila	58,22	55,64	74,48	80,88	58,93	69,90	64,56	37
La Guajira	13,46	45,28	53,57	46,13	62,79	54,46	41,70	15
Magdalena	12,14	42,03	67,23	65,70	56,08	60,89	45,57	30
Meta	36,52	44,67	83,06	65,78	63,23	64,51	57,19	29
Nariño	84,85	52,49	77,53	69,28	58,39	63,84	69,68	64
Norte de Santander	79,53	53,51	74,55	76,25	58,82	67,53	68,78	40
Putumayo	6,14	42,30	72,96	43,66	56,27	49,97	42,84	13
Quindío	66,55	65,84	86,29	80,96	59,87	70,41	72,27	12
Risaralda	56,77	57,42	86,53	82,45	58,44	70,45	67,79	14
Santander	65,53	57,02	78,39	74,72	60,56	67,64	67,15	87
Sucre	9,98	43,28	57,11	54,46	55,40	54,93	41,32	26
Tolima	67,41	50,89	70,02	80,23	60,08	70,15	64,62	47
Valle del Cauca	38,18	62,20	86,14	82,85	61,59	72,22	64,68	42
Vaupés	36,17	27,07	88,98	58,20	54,78	56,49	52,18	3
Vichada	0,00	35,07	63,42	44,00	52,49	48,24	36,68	4
Total general	53,15	53,83	74,84	73,46	59,49	66,47	62,07	1.101

Fuente: Cálculos DNP-DDTS

En los componentes donde se presentan mayores brechas en los promedios municipales agregados por departamentos fueron Eficacia y Requisitos Legales, donde en el componente de eficacia el promedio municipal del departamento de Guainía fue de cero en comparación con el promedio municipal del departamento de Cundinamarca que fue de 85.23. Caso similar se presentó en el componente de requisitos legales donde el promedio municipal del departamento de Vaupés fue de 88,98 en comparación con el promedio de cero que obtuvo el Archipiélago de San Andrés.

De otro lado, en términos de dinámicas regionales se destacan iniciativas como la Región-Capital, Programas de Desarrollo y Paz⁵⁹⁵, Ecorregión del Eje Cafetero y OVOP⁵⁹⁶. Así mismo, se resaltan los esfuerzos de integración regional de la costa Caribe.

Las diferencias mencionadas imponen retos importantes para fortalecer la gestión de los Gobiernos municipales, con miras a hacer eficiente el uso de los recursos y lograr el máximo resultado posible de la ejecución y aprovechamiento de los mismos.

b) Objetivos y lineamientos estratégicos

Tal como se aprecia en la figura VII–11, a partir del fortalecimiento diferenciado de la gestión pública territorial se hacen más efectivas las relaciones Nación-territorio, con lo cual se activa el círculo virtuoso de la gestión pública, que conduce al logro de los resultados esperados en términos del crecimiento, equidad y buen gobierno; entendiendo que el buen gobierno no sólo se refiere a la Administración Pública, sino que supone la participación efectiva de la ciudadanía y del sector privado en la gestión pública⁵⁹⁷.

⁵⁹⁵ Esta área tiene 9 Programa de Desarrollo y Paz (PDP), la mayor cantidad en el país.

⁵⁹⁶ El Movimiento OVOP corresponde a las siglas en inglés “One Village, One Product”, lo cual traduce “Una Villa, Un producto”. Se trata de una estrategia de desarrollo local que se fundamenta en el trabajo de las comunidades, quienes a través de productos (bienes, servicios o eventos) propios ó únicos (con marca de origen), se convierten en actores activos en el territorio para la solución de sus problemas, la promoción del desarrollo y el fomento de la equidad.

⁵⁹⁷ Este aspecto se desarrolla en el capítulo *Buen Gobierno, lucha contra la corrupción y la participación ciudadana*.

Figura VII-11 Círculo virtuoso de la Gestión Pública



Fuente: DDTS-DNP

Para activar el círculo virtuoso de la gestión pública orientada a resultados y del buen gobierno, es fundamental el rediseño de una política integral de desarrollo territorial, que entre otras, contemple los siguientes objetivos.

- Desarrollar principios constitucionales y definir instancias, mecanismos y procesos que permitan una mayor articulación entre los tres niveles de gobierno, como condición para hacer más eficientes las políticas públicas.
- Avanzar en la convergencia de capacidades institucionales territoriales para el desarrollo endógeno.

Para alcanzar estos objetivos y en el marco de la política señalada, se debe adoptar un nuevo arreglo institucional para regular, orientar y articular los procesos de descentralización, ordenamiento territorial y fortalecimiento institucional. De igual manera, se requiere avanzar en los siguientes lineamientos estratégicos.

1. Lineamientos estratégicos en materia de ordenamiento y desarrollo territorial

- Revisión y unificación de la normativa relacionada con el nivel departamental, con el fin de fortalecer el papel de los departamentos en la promoción del desarrollo económico y social y como eje articulador del Estado colombiano.

- Diseño de un esquema de incentivos para promover procesos asociativos de gestión urbano-regional, orientados a consolidar corredores estratégicos o áreas de desarrollo territorial, a partir de ejes de integración o macro proyectos de interés nacional y regional, en el marco de las cinco locomotoras para el crecimiento. Los procesos asociativos contribuyen al fortalecimiento de la organización político administrativa existente sin necesidad de crear nuevas entidades territoriales.
- Impulso a la agenda legislativa de ordenamiento territorial –Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, reformas al régimen municipal, reforma a la Ley 128 de 1994, Ley para Régimen especial de Distritos, fortalecimiento del marco legal de las asociaciones de municipios y otras figuras de cooperación público-privadas-comunitarias–, para reconocer e institucionalizar dinámicas flexibles de ordenamiento territorial –áreas metropolitanas, ciudades-región y corredores o áreas de desarrollo–, así como para establecer directrices departamentales y metropolitanas de ordenamiento territorial. En suma se trata de fortalecer el marco legal para promover dinámicas flexibles de ordenamiento territorial.
- Fortalecimiento de los procesos de planificación y ordenamiento territorial, incorporando la prevención, atención y gestión del riesgo frente al cambio climático, con el propósito de que se constituyan bases para la anticipación oportuna ante desastres naturales y se superen estructuralmente las condiciones de vulnerabilidad ante amenazas de origen natural o antrópico.
- Incorporación del territorio marino-costero en el ordenamiento territorial, en la planificación⁵⁹⁸ y en la gestión del desarrollo regional y del país⁵⁹⁹, mediante la formulación de una nueva política que establezca directrices para el ordenamiento territorial de los espacios oceánicos y de las zonas costeras e insulares⁶⁰⁰. Se impulsará el desarrollo de procesos de ordenamiento territorial de zonas de borde costero, mediante mecanismos de cooperación interinstitucional para la concertación entre autoridades y actores territoriales en torno a un ordenamiento territorial que vincule la gestión del riesgo y el manejo ambiental para el aprovechamiento sustentable de éstas zonas.
- Armonización de competencias entre los niveles de gobierno, a partir de la formulación de una política diferencial que defina los criterios generales, instrumentos, procedimientos y responsables, para la relación Nación-territorio, mediante el desarrollo legal y técnico para la aplicación de los principios de concurrencia, subsidiariedad, coordinación y complementariedad, así como su enfoque particular en los diferentes sectores del desarrollo. Para ello se deberán tener en cuenta los requerimientos específicos de capacidades técnicas, financieras y administrativas propias de cada sector y la disponibilidad de recursos de la institucionalidad territorial.

⁵⁹⁸ Mediante el fortalecimiento de la institucionalidad requerida para los asuntos marino-costeros y la elaboración del Plan Nacional Pesquero, garantizando tanto la pesca industrial como la artesanal.

⁵⁹⁹ Facilitando las cadenas de valor de actividades productivas relacionadas, el aprovechamiento sustentable de los recursos marino-costeros y propiciando la investigación, desarrollo e innovación competitiva anclada en sus activos mediante el desarrollo de programas de investigación, la realización del inventario de la biodiversidad marina y estudios de ecosistemas, el fomento de la bioprospección de los recursos marinos, la identificación y monitoreo de los cambios en los ecosistemas como resultado de las actividades productivas, el desarrollo de tecnologías limpias e innovadoras y la formulación de planes sectoriales, en particular, el Plan Nacional Pesquero que ordene lo relativo a la pesca industrial y artesanal, el Minero- Energético y el de transporte (intermodal).

⁶⁰⁰ Esta política debe hacer referencia al fortalecimiento de las unidades ambientales costeras y oceánicas, que establezca y refuerce las áreas marinas protegidas y costeras con representatividad de ecosistemas estratégicos que sirvan de reservorio para poblaciones y especies de importancia para los diferentes sectores productivos; y a la promoción de la inclusión de los riesgos a la ocurrencia de fenómenos naturales en los planes de ordenamiento territorial en los municipios costeros.

- Institucionalización de mecanismos de coordinación y concertación, como los contratos plan - contratos de acción pública⁶⁰¹ entre la Nación y los territorios –entendidos como conjuntos de municipios y/o departamentos para la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial–, con el fin de que los planes de desarrollo departamentales y municipales se integren con los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para todos*, a partir de la aplicación de los principios de subsidiaridad, complementariedad, coordinación y concurrencia.
- Fortalecer la utilización de Sistemas de Información Geográfica para apoyar los procesos de planeación y gestión del desarrollo del país.
- Fortalecer el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad (Decreto 2828 de 2006) y apoyar a las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), como instancias responsables del diseño de la política regional para el desarrollo empresarial y de la articulación con el Gobierno nacional en materia de competitividad. Para tal fin, se brindará a los departamentos asistencia técnica y acompañamiento en el proceso para fortalecer la institucionalidad de sus Comisiones. Igualmente, se definirá un mecanismo de participación directa de las CRC en la Comisión Nacional de Competitividad, y entre las CRC fomentar el intercambio de sus experiencias en el proceso de implementación de los planes de competitividad. Finalmente, se trabajará para que lo plasmado en los planes regionales de competitividad se articule con los planes de desarrollo territorial. Por otra parte promover la articulación de las diferentes instancias de desarrollo regional entre ellas: CoDEcyTS, Comités Universidad-Estado-Empresa, Comités de Biodiversidad, Redes Regionales de Emprendimiento, en el marco de las CRC.
- Impulsar y fortalecer institucionalmente el Sistema Administrativo del Interior (SAI)⁶⁰², con el fin de que continúe su misión de articular en el ámbito territorial, la gestión e implementación de las políticas públicas relacionadas con la formulación, ejecución y seguimiento de las temáticas establecidas por el Decreto 565 de 2010.

2. Lineamientos estratégicos en materia de descentralización

La descentralización es el marco en el cual se debe redefinir la relación Nación-territorio, por ello en esta materia los lineamientos estratégicos son:

- Elaboración de un proyecto de ley orgánica en materia de distribución flexible y gradual de competencias, con el fin de contar con un sistema de distribución de competencias depurado, integral y diferenciado, con base en las características territoriales, que propicie una adecuada articulación entre niveles. Se pretende profundizar en el tratamiento diferencial para los sectores salud, educación y agua potable y saneamiento básico, y establecer un marco legal e institucional que regule y precise las competencias de departamentos y municipios en materia de la lucha contra la pobreza, desempleo, promoción del desarrollo económico y atención a la población vulnerable.
- Unificación, articulación y/o modernización de las normas para el buen gobierno territorial –planeación y ordenamiento territorial, sistema presupuestal, modernización del régimen procedimental tributario territorial, esquemas de gestión territorial diferenciales, reporte de

⁶⁰¹ Un contrato de acción pública formaliza un proceso de cooperación y fija obligaciones recíprocas, con el fin de atender uno o varios objetivos comunes. Las propuestas regionales deben estar respaldadas por procesos participativos de planificación estratégica territorial con visión de largo plazo.

⁶⁰² Ley 489 de 1998 y Decreto 565 de 2010.

información financiera y presupuestal de las entidades territoriales a través de un canal único en el Gobierno nacional, carrera administrativa territorial, rendición de cuentas, etc.–, con el fin de proporcionar a las entidades territoriales claridad normativa sobre los procedimientos de gestión pública que deben desarrollar para el cumplimiento de sus competencias con enfoque de gestión orientada a resultados, considerando, en lo que sea pertinente, las particularidades regionales.

- Fortalecimiento de los ingresos de recaudo propio de las entidades territoriales, para lo cual se plantea: (1) el incremento de la tarifa mínima legal del impuesto predial en los municipios, (2) fortalecer al IGAC técnica y presupuestalmente para ampliar su capacidad de actualización catastral, (3) mejorar las capacidades institucionales de las administraciones municipales y departamentales, con el fin de incrementar la disponibilidad de fuentes de financiamiento del desarrollo territorial.
- Disminución de la inflexibilidad presupuestal en las entidades territoriales, eliminando la destinación sectorial específica de los recursos de forzosa inversión de la Participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones.
- Reforma Constitucional al Régimen de Regalías, con el fin que estos recursos no se concentren en unas pocas entidades territoriales, sino que sus beneficios sirvan para el apalancamiento de inversiones de impacto en todas las regiones. Se creará el Sistema General de Regalías (SGR), para hacer más equitativa su distribución territorial y financiar proyectos estratégicos regionales, atendiendo para su distribución criterios de pobreza, población y condiciones de desarrollo. Así mismo, se destinarán recursos a ciencia, tecnología e innovación y se definirán mecanismos de ahorro público y ahorro pensional para contribuir a la política de estabilidad macroeconómica y de competitividad del país. Al Interior del SGR se crearán los fondos de compensación regional y de desarrollo regional.
- Incentivos a los municipios y distritos que realicen inversiones en planes, programas y proyectos que beneficien a la población desplazada y contribuyan a las metas de atención a este grupo poblacional, dichos incentivos se refieren a la exclusión de la obligación de realizar aportes al FONPET por concepto de recursos de la participación de propósito general del Sistema General de Participaciones.
- Ajuste de la institucionalidad para la unificación de los procesos de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones y de Regalías. Desarrollar instrumentos como interventorías administrativas y financieras en tiempo real, asistencia técnica a las entidades beneficiarias, auditorías visibles y coordinación interinstitucional con los organismos de control, así como convenios de reforzamiento de la gestión territorial con las firmas extractivas, en el caso de las regalías con el fin de contribuir al uso adecuado de los recursos públicos y al cumplimiento de los objetivos de la descentralización.
- Fortalecimiento de las reglas de responsabilidad fiscal, tales como la Programación de mediano y largo plazo a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), ajuste de las normas de endeudamiento público territorial y del régimen de vigencias futuras para entidades territoriales, revisión y ajuste de la financiación de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, en función de la capacidad de generación de recursos propios y en el marco de la Ley 617 de 2000, y la diferenciación de competencias que plantea el proyecto de LOOT. Lo anterior, para contribuir a la política de estabilidad macroeconómica del país, asegurar que los Gobiernos territoriales manejen responsablemente sus finanzas. Dichas reglas se deberán extender a las entidades descentralizadas subnacionales, con el diseño de

un marco legal y metodológico que permita cuantificar y ajustar las finanzas del sector descentralizado en el análisis fiscal territorial.

- Consolidación de un sistema único de reporte de la información de las entidades territoriales a la Nación, a partir de la experiencia del Formato Único Territorial, de tal suerte que ésta sea la fuente oficial de la información pertinente para la asignación de recursos del SGP y del SGR, así como la herramienta para mejorar la transparencia, oportunidad y consistencia de la información presupuestal territorial que contribuya a evitar la duplicidad de trámites a las entidades territoriales.
- Formulación de una política de desarrollo local que contribuya a que las entidades territoriales trasciendan su rol de prestadoras de servicios y se conviertan en gerentes de su propio desarrollo, a través de la promoción de estrategias, espacios e instrumentos como las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL) y el Movimiento OVOP, entre otros.
- En este mismo sentido, se adelantarán un conjunto de acciones dirigidas al desarrollo empresarial y aumento de la competitividad, especialmente del sector artesanal, teniendo en cuenta los siguientes elementos: asociatividad; formalización; adecuación de materias primas, procesos y productos a las características de los mercados y criterios de sostenibilidad ambiental; comercialización, promoción y posicionamiento de mercado a través de la diferenciación de productos (diseño) y gestión de la calidad; y el desarrollo de información sectorial.
- Consolidación de los instrumentos para medir y divulgar los resultados de la descentralización, a partir de los índices de desempeño fiscal e integral y de gobernabilidad para contribuir al uso adecuado de los recursos públicos, al control ciudadano y al cumplimiento de los objetivos de la descentralización.
- Brindar instrumentos para articular los procesos de planificación territorial y las normas de manejo de uso del suelo, de tal forma que se tengan en cuenta los riesgos por desastres naturales y cambio climático y se realice una gestión adecuada para su prevención y mitigación.

3. Lineamientos estratégicos en materia de fortalecimiento institucional territorial

Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial

Este programa permitirá al Gobierno nacional mayor efectividad en el desarrollo de su competencia de asistencia técnica territorial, articulando esfuerzos, acciones y recursos dispersos de las diferentes entidades del orden nacional, así como de otros actores involucrados en el tema, en función de las brechas internas en el nivel de desarrollo de sus departamentos y municipios, de tal forma que se generen y fortalezcan las capacidades institucionales territoriales para el desarrollo endógeno y el buen gobierno en la gestión de lo público.

Los criterios que se tendrán en cuenta para el diseño del programa son los siguientes: integralidad en torno a la gestión territorial, gradualidad, evaluabilidad, viabilidad, pertinencia y flexibilidad.

Adicionalmente, en el diseño e implementación del Programa, el Gobierno nacional: (1) contará con la participación de las entidades territoriales, el sector privado, la academia, los organismos de cooperación internacional y la sociedad civil; (2) considerará que la atención a los

territorios debe hacerse de manera diferenciada, de acuerdo con sus condiciones y potenciales; (3) utilizará distintas modalidades de intervención (cooperación horizontal, jornadas de divulgación, visitas técnicas, diplomados, etc.); y (4) dispondrá de las tecnologías de la información y las comunicaciones, no sólo como medio de divulgación, capacitación y formación, sino para generar un sistema de información que además de permitir contar con líneas de base y criterios para hacerle seguimiento y evaluación a los resultados del Programa, disponga de información relacionada con la oferta y demanda institucional.

El Programa beneficiará a diferentes actores –administraciones locales y departamentales, instancias regionales y subregionales, sociedad civil, población vulnerable, sector privado y academia–, de tal forma que se contribuya a la prestación eficiente de servicios a la ciudadanía, a la implementación de modelos gerenciales pertinentes y efectivos, al uso eficiente y transparente de los recursos públicos –en todos los niveles de la administración–, al control social y la participación ciudadana, a la configuración de alianzas público-privadas o fortalecimiento de las existentes y, en general, a la consolidación de la democracia y al cumplimiento de los objetivos de la descentralización.

Este Programa contemplará, entre otras, las siguientes actividades: (1) sensibilización de las entidades del nivel nacional sobre la importancia de la comprensión del territorio; (2) definición de una estrategia para el fortalecimiento de las entidades del orden nacional en su competencia de asistencia técnica territorial y para la articulación de esfuerzos y recursos; (3) Identificación integral y diferenciada regionalmente de fortalezas y debilidades en la gestión territorial; (4) identificación y articulación entre la oferta y demanda existentes en materia institucional, en función de los requerimientos de las entidades territoriales y de los objetivos del PND; (5) orientación técnica y facilitación para la elaboración de planes estratégicos territoriales y formulación de proyectos; (6) diseño de un paquete de apoyo al fortalecimiento institucional para asegurar cruce efectivo de oferta y demanda; (7) definición de estímulos para mejorar la gestión pública, por ejemplo, la promoción de mejores prácticas, y la generación de acuerdos y alianzas públicas y público-privadas y social - comunitarias.

El Programa, tal como se muestra en el siguiente cuadro, se concentrará, bajo un enfoque de gestión de calidad, en temas transversales como la visión, planeación estratégica territorial, la presupuestación, el recaudo tributario, la gerencia pública, la gestión del riesgo, la formulación de proyectos, la atención a población vulnerable y los procesos de contratación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. También hará énfasis en el uso de instrumentos y metodologías que: (1) contribuyan a la prestación eficiente de servicios de competencia departamental y local; (2) apoyen la formulación concertada, entre los actores públicos y privados relevantes, de visiones de desarrollo territorial; (3) promuevan el desarrollo económico local, por ejemplo, las ADEL, el desarrollo de clústeres, el Movimiento OVOP, los programas regionales de desarrollo y paz, los Planes Regionales de Competitividad (PRC), etc.; (4) fortalezcan a la ciudadanía y a las organizaciones sociales, cualificando su participación en la gestión pública y promoviendo una cultura ciudadana; (5) incentiven alianzas público-privadas, involucrando a la academia e impulsando el uso de la ciencia, la tecnología y la innovación; (6) fortalezcan los sistemas de información territorial; y (7) promuevan la gestión de alianzas y hermanamientos entre territorios colombianos, entre países de características similares a Colombia –vía cooperación Sur-Sur– y entre regiones de Colombia con otros países (cooperación descentralizada) para gestionar cooperación técnica, financiera y comercial que genere valor a las apuestas de desarrollo de las regiones colombianas.

Figura VII-12. Temas según ámbito de aplicación del programa



Fuente: DDTs-DNP

Un objetivo adicional del programa, será la regulación del mercado de asistencia técnica en materia de gestión pública territorial, así como el diseño de instrumentos que permitan la cualificación de la ciudadanía y la mejor preparación de los futuros dirigentes y funcionarios territoriales.

Para el éxito del programa, su diseño incluirá la definición de una instancia nacional de coordinación y la identificación de financiación, mediante proyectos de cooperación y/o crédito internacional, además de recursos del presupuesto nacional.

c) Principales metas

Tabla VII-13. Metas de resultado

Descripción de la meta	Indicador	Línea de base	Meta cuatrienio
Implementar experiencias piloto de celebración de Contrato - Plan entre la Nación y entidades territoriales y/o figuras asociativas	Número de experiencias piloto realizadas	0	3
Calificación promedio de desempeño integral	Índice de desempeño integral	62,1	64,5
Calificación promedio de desempeño fiscal	Índice de desempeño fiscal	60	62
Participación de la recaudación tributaria territorial en el total nacional.	Recaudo tributario territorial/recaudo tributario nacional	18,7%	21%

Tabla VII-14. Metas de proceso

Programa de Creación y fortalecimiento de capacidades institucionales de las entidades territoriales diseñado e implementado en su primera fase
Un documento CONPES con estrategia de articulación Nación- territorio, a partir del desarrollo de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad
Un documento de política para establecer incentivos efectivos a las dinámicas de integración regional
Un proyecto de código departamental propuesto
Un documento CONPES para la formulación de la política marino-costera
Un estudio de los límites de gasto de la Ley 617, con base en la diferenciación de esquemas administrativos, elaborado

Un proyecto de ley para incrementar la tarifa mínima aplicable al impuesto predial formulado
Un proyecto de reforma constitucional para crear el sistema General de regalías y una proyecto de reglamentación formulados
Un estudio sobre la viabilidad fiscal del sector descentralizado del nivel territorial formulado
Un proyecto de régimen procedimental tributario territorial formulado
Un proyecto de Ley de redistribución de competencias diferenciales y graduales entre niveles de gobierno elaborado
Un proyecto de ley de modernización y unificación del proceso de planificación territorial formulado
Proyecto de ajuste al estatuto presupuestal territorial formulado
Un documento CONPES para la formulación de la política de desarrollo local

2. Consolidación del sistema de ciudades

El sistema de ciudades contribuye de manera importante al crecimiento económico del país. En efecto, se estima que las actividades en los centros urbanos han aportado en los últimos 40 años, en promedio, más del 50% del crecimiento del PIB Nacional. La población urbana entre los periodos censales de 1951 y 2005 pasó de 4,4 a 31,9 millones habitantes, con un salto en la participación del 39% al 74% frente a la población total del país. Si bien este proceso de urbanización ha sido similar al de otros países de la región, el sistema de ciudades colombiano se caracteriza por una diversa ocupación del territorio y una baja primacía urbana de la ciudad más grande, sobre el total del sistema urbano –Bogotá alberga el 21% de la población urbana del país–⁶⁰³. De esta forma, como se observa en la tabla VII-15, para 2014 se mantendrá el número de ciudades mayores a un millón de habitantes y aumentará a 48 el número de ciudades mayores a 100.000 habitantes.

Tabla VII-15. Estadísticas urbanas 1951-2014, (población en miles)

Población	1951	1973	1993	2005	2010	2014
Población total	11.455	22.862	37.662	42.888	45.508	47.661
Población urbana	4.459	13.548	25.856	31.886	34.387	36.359
Porcentaje población urbana	39%	60%	69%	74%	76%	76%
Población 4 ciudades principales	1.506	5.600	10.099	12.099	13.047	13.688
Población ciudades mayores a 100.000 habitantes	1.720	8.920	17.421	21.512	23.750	25.806
Número de ciudades mayores a 1.000.000 de habitantes	0	2	4	4	4	4
Número de. mayores a 100.000 habitantes	6	18	33	38	41	48

Fuente: DANE

Diversos estudios han encontrado una relación positiva entre la urbanización y el crecimiento económico, innovación, competitividad y calidad de vida, producto de las economías de alcance y aglomeración. El ejemplo más evidente de lo anterior es la convergencia que se ha presentado hacia la universalidad de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en las zonas urbanas del país, pasando entre 1964 y 2005 del 66% al 98% en energía, del 64% al 94% en acueducto, y del 59% al 90% en alcantarillado.

⁶⁰³ Santiago de Chile tiene el 39%; Buenos Aires, el 34%; y Lima, el 40% de la población urbana de su respectivo país.

Conforme a lo anterior, los procesos de desarrollo urbano y los regionales requieren abordarse integralmente. Para el efecto, es necesario que los centros urbanos, como nodos concentradores, transformadores y difusores del desarrollo, potencien y sean motores del desarrollo regional.

a) Diagnóstico

Una de las principales características del sistema urbano Colombiano es la baja densidad económica de las principales ciudades, en comparación con las densidades de población observadas. De acuerdo con el Banco Mundial, Bogotá es una de las ciudades más densas desde el punto de vista demográfico (ocupa el puesto 16 en una muestra de 800 ciudades con población superior a 500 mil habitantes) y la densidad económica es inferior a la de otras ciudades que presentan una densidad poblacional menor.⁶⁰⁴ Así mismo, aspectos relacionados con la topografía, la cantidad y calidad de las vías, hacen que los tiempos y los costos de los desplazamientos sean altos, reduciendo el acceso a los mercados y la movilidad de las personas, bienes y servicios (distancia económica). Además, se observan fuertes divisiones al interior de las ciudades, evidenciadas, por ejemplo, en la concentración de asentamientos precarios en la periferia urbana, lo cual genera barreras de acceso a bienes y servicios a la población más pobre.

El acelerado proceso de urbanización está generando importantes procesos de conurbación y una gran interrelación entre las ciudades con su entorno regional, que se evidencia en la suburbanización no planificada alrededor estas. Por lo tanto, es necesario analizar lo que está ocurriendo en el país con el sistema de ciudades, en relación con: (1) la articulación de los corredores industriales y de conectividad (infraestructura y logística) con sus ámbitos regionales, (2) la forma en que se están controlando las externalidades negativas de la urbanización, (3) la financiación y provisión de bienes públicos, y (4) la gobernabilidad de las ciudades.

Sobre el primer aspecto, dado su incipiente nivel de ejecución, las zonas francas no han tenido aun impactos relevantes de orden urbano-regional. Estas han tendido a localizarse en las regiones con mayor densidad industrial, respondiendo en buena medida a los beneficios tributarios brindados por las entidades territoriales y no es tangible todavía su articulación con el sistema de ciudades. De otra parte, las ciudades colombianas no cuentan con herramientas que permitan articular el ordenamiento urbano y la movilidad con sus entornos regionales aprovechando los sistemas logísticos, de manera que se evite el crecimiento no planificado de zonas de cargue y descargue de mercancías, lo cual reduce la eficiencia que pueden tener los procesos logísticos y la competitividad de las ciudades para promover un acceso eficiente a los mercados y el mejoramiento en la calidad de vida.

En relación con la financiación y gobernabilidad de las ciudades, éstas presentan importantes retos y limitaciones, relacionados con la debilidad institucional, la cual se expresa entre otros aspectos en falta de sistemas de información e indicadores que midan el pulso a la gestión y calidad de vida urbana. En cuanto a las figuras legales existentes para la articulación territorial, es evidente la debilidad institucional de las áreas metropolitanas y de sus instrumentos de financiación y planeación, como también la escasa aplicación de los Comités de Integración Regional, definidos por la Ley 614 de 2000.

⁶⁰⁴ El número de establecimientos comerciales por km² observado en Bogotá es de 149, mientras que ciudades como Miami hay 207, en San Francisco, 276; y en Washington D.C., 216.

Por último, en relación a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones, se han evidenciado varios problemas relacionados con la limitada disponibilidad de recursos y deficiencias en la focalización del gasto público para atender sectores con alta dispersión, multiplicidad de prestadores que ocasionan problemas de regulación y seguimiento y falta de articulación de la planificación de inversiones de servicios públicos e infraestructura.

b) Objetivos

- Fortalecer el sistema de ciudades y los procesos urbano-regionales, como instrumento para cerrar las brechas regionales de crecimiento y reducción de la pobreza.
- Establecer una política de largo plazo para consolidar un sistema de ciudades que aproveche de mejor manera los beneficios de la urbanización y de la aglomeración, y a su vez que considere una mayor integración regional.

c) Lineamientos y acciones estratégicas

1. Formular una política que consolide el sistema de ciudades

La localización de la población en centros urbanos y la concentración de actividades económicas y servicios en los mismos, ha venido desarrollando un sistema jerarquizado de ciudades, y de dinámicas urbano-regionales, con distintas expresiones territoriales que buscan integrar y armonizar las capacidades y los potenciales urbanos y regionales. La formulación de una política de largo plazo debe buscar: (1) aumentar la densidad económica de los centros urbanos; (2) fortalecer el acceso a mercados y la conectividad, (3) reducir las divisiones internas y entre el sistema de ciudades, e; (4) incentivar las iniciativas de armonización regional en cuanto a instrumentos tributarios y de política social. Para esto las acciones estratégicas son:

Caracterización del sistema de ciudades

Como elemento fundamental de una política de ciudades integradas regionalmente, se hace necesario focalizar las distintas acciones de manera diferencial teniendo en cuenta las siguientes tipologías.

Ciudad-región, aglomeración urbana o región metropolitana

Centros urbanos con destacada influencia regional o zonas cuya delimitación territorial y funcional está definida por la interdependencia de sus sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, consolidados o en proceso de consolidación, con marcados procesos de conurbación y absorción de zonas sub-urbanas y rurales. Se considerarán ciudades-región de diversa escala: grandes, intermedias y menores.

Eje o corredor de integración y desarrollo

Conformado por centros urbanos de distintas dimensiones conectados entre sí a través de corredores de movilidad o rutas de transporte, que están motivando el intercambio de servicios, los negocios, el desarrollo inmobiliario y de actividades logísticas, que se articulan a través de intervenciones público-privadas, entre ciudades o regiones, y con los territorios circundantes. En esta categoría, se han identificado preliminarmente los siguientes: Cartagena - Barranquilla - Santa Marta; Manizales - Pereira - Armenia; Tunja - Duitama - Sogamoso; y Cali - Buenaventura.

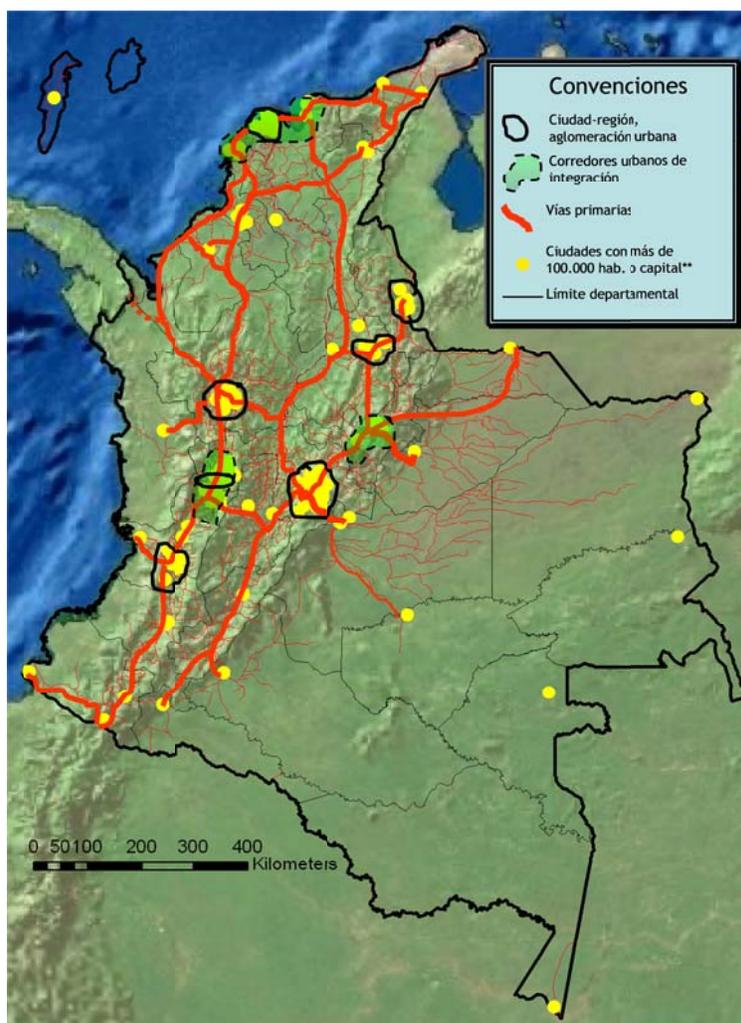
Centros subregionales

Centros urbanos que no forman parte de una aglomeración o ciudad-región cercana, y que se localizan en enclaves productivos agropecuarios, minero-energéticos o turísticos, entre otros. En esta categoría se pueden identificar ciudades como Montería, Sincelejo, Valledupar, Buenaventura, Barrancabermeja, Riohacha, Tumaco, Florencia o Quibdó; las cuales deben consolidarse con acciones que tiendan a fortalecer sus relaciones con el entorno rural y priorizar intervenciones en asentamientos precarios, movilidad y espacio público.

Ciudades de frontera o binarias

Centros urbanos localizados en proximidad a las fronteras con los países vecinos, que guardan una estrecha relación y dependencia económica y cultural. A través de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) se definirán los “hechos urbanos de frontera”, asociados principalmente con vivienda, servicios públicos y movilidad, y se fortalecerán los mismos en los procesos de planificación y ordenamiento territorial de tales municipios.

Figura VII-13. Estructura general del sistema de ciudades



* Se resaltaron algunos tramos del sistema vial y proyectos en proceso (p.e Autopista de las Américas).

** Incluye algunos centros urbanos con población inferior a 100.000 habitantes que hacen parte de aglomeraciones urbanas

Definición de esquema institucional

La formulación de esta política será liderada por el DNP, con el apoyo de Ministerios, Gremios y centros de investigación. Su implementación se apoyará en los Comisiones Regionales de Competitividad.

Fortalecer las líneas de investigación en temas urbano - regionales

Para lo cual se hace necesario vincular a las universidades y a los centros de investigación del país en el desarrollo de la estrategia de mediano y largo plazo del sistema de ciudades.

2. Articulación del sistema de ciudades con corredores de conectividad, infraestructura y competitividad

Con el propósito de fortalecer el acceso a mercados, los capítulos de Infraestructura y Transporte definen estrategias que aumentarán la conectividad entre el sistema de ciudades. En complemento a lo anterior, se identificaron las siguientes acciones:

- Alinear las estrategias e incentivos para la localización industrial y de zonas francas, en consideración a los objetivos, potencialidades y sus impactos sobre el sistema de ciudades.
- Integrar las políticas de logística e infraestructura con las ciudades: Apoyar a las entidades territoriales en la articulación de los planes logísticos y de infraestructura con sus planes de ordenamiento territorial y de movilidad mediante el diseño de herramientas que orienten el desarrollo, la planificación, administración y los mecanismos de financiación de infraestructuras de manera integrada con los lineamientos de servicios públicos, planificación urbana y regional.

3. Manejo de las externalidades de la urbanización

La consolidación del sistema de ciudades debe minimizar las externalidades negativas sobre el ambiente, producto de los procesos de urbanización. En consecuencia se plantean las siguientes acciones:

- Ambiente urbano: consolidar la política de Gestión Ambiental Urbana formulada por el MAVDT, la cual establece acciones para enfrentar los problemas ambientales de las áreas urbanas⁶⁰⁵ atendiendo las particularidades regionales. Adicionalmente, se fortalecerá la articulación y coordinación de acciones entre las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y los Distritos, con las Corporaciones Autónomas Regionales.
- Ocupación suelo rural: para fortalecer los instrumentos de control sobre el suelo sub-urbano y rural, se revisarán las disposiciones del Decreto 3600 de 2007, relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural. En adición, con el apoyo del IGAC y las Corporaciones Autónomas Regionales se precisarán y limitarán los suelos de mayor importancia agrológica y se brindará asistencia técnica a los municipios para garantizar la sostenibilidad de los suelos rurales y de importancia ambiental a través de los Planes de Ordenamiento Territorial.

⁶⁰⁵ Relacionados con la generación y conservación del espacio público, la sostenibilidad de la infraestructura vial y urbana, aspectos de transporte urbano y movilidad, construcción, gestión del riesgo, protección del aire, gestión integral de residuos sólidos y uso eficiente del agua, entre otros.

- Gestión del riesgo en las ciudades y cambio climático: Desarrollar las metodologías que establezcan los mínimos técnicos necesarios para realizar estudios de amenaza y vulnerabilidad, de escala local y regional, y su incorporación en los instrumentos de ordenamiento y planificación del desarrollo. El desarrollo de las ciudades debe incorporar estudios detallados de amenaza, los cuales determinarán las condiciones de ocupación y construcción. En el marco de la política de cambio climático se diseñará una estrategia sectorial de vivienda y desarrollo urbano.

4. Fortalecimiento del buen gobierno en la gestión urbana

La implementación de esta política requiere el fortalecimiento de la gestión pública a través de una adecuada comunicación con los ciudadanos, y de instrumentos financieros y de planeación que respondan a las dinámicas regionales. Para esto, las acciones propuestas son:

Conectividad - territorios digitales

Con el propósito de apoyar la gobernabilidad de las ciudades, el Gobierno nacional apoyará de manera prioritaria el uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías por parte de las entidades territoriales para que ofrezcan servicios que agilicen los trámites para empresas e individuos. Además, a través de la estrategia de territorios digitales se promoverán iniciativas de origen territorial que fomenten la promoción y uso de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) y el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales de interés social. Así mismo, es necesario fortalecer la adopción y apropiación a nivel regional de las TIC haciendo énfasis en la masificación del uso de internet mediante el desarrollo de alianzas público privadas para el despliegue eficiente de infraestructura de redes de comunicaciones y el establecimiento de Tecnocentros, dotados con conectividad de banda ancha dentro de la política de acceso universal.

Instrumentos regionales de financiamiento

Es necesario adelantar procesos de armonización a nivel regional de los diferentes instrumentos tributarios para “balancear” la localización de diversas actividades (industria, vivienda de interés social, vivienda de estratos medio y alto, equipamientos regionales, etc). Del mismo modo, se debe aumentar el recaudo del impuesto predial y definir esquemas de financiación y compensación para proyectos de impacto regional, articulando mejor los mecanismos existentes (p.e la sobretasa ambiental del predial).

Rol de las áreas metropolitanas

Es importante ajustar el esquema de las áreas metropolitanas en temas como: (1) precisión de los criterios que dan cuenta de la configuración de un fenómeno de conurbación o metropolización y de los hechos metropolitanos; (2) desarrollo de instrumentos para el ejercicio de sus funciones misionales –como autoridades de planeación, ambientales y de transporte–; (3) participación en procesos de generación de suelo y coordinación de políticas de vivienda; (4) articulación del ordenamiento territorial regional; (5) promover la cooperación entre partícipes (asociación público – privada) y el reparto equitativo de cargas y beneficios en programas o proyectos de escala metropolitana, y; (6) promover en el territorio bajo su jurisdicción políticas de innovación, productividad y competitividad.

Indicadores de gestión urbana

Se promoverá el diseño y definición de un indicador de gestión urbana estándar con el propósito de que las autoridades locales hagan seguimiento y evaluación permanente a su gestión local. El indicador como mínimo deberá brindar información relacionada con aspectos económicos, sociales, ambientales (sostenibilidad) y de finanzas públicas. Los indicadores que se definan deberán ser actualizados periódicamente por parte de las entidades territoriales y el sistema debe servir de insumo para la toma de decisiones tanto del sector público como del privado.

5. Acceso eficiente a los servicios públicos

El acceso a los servicios públicos mejora las condiciones de vida de la población, así como promueve la eficiente localización de usos y actividades. Para esto se requiere fortalecer la competencia, la regulación y la focalización de los subsidios del Estado. De esta forma, en complemento a las acciones específicas que se incluyeron en los sectores de energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento básico, se identificaron cuatro acciones transversales para alcanzar dicha meta:

La planificación de los servicios públicos domiciliarios y las TIC

En ellas deben considerar la visión urbano-regional que se construya en desarrollo de las estrategias del presente capítulo.

Promoción de la competencia y fortalecimiento Comisiones de Regulación

Fortalecer financiera, técnica e institucionalmente las funciones de regulación, incrementando la capacidad técnica de las Comisiones de Regulación (CRA, CREG y CRC) mediante la separación de las funciones administrativas y la revisión del esquema de inhabilidades y remuneración.

Focalización subsidios

Mejorar la focalización de subsidios en los sectores de energía y agua para que el esquema solidario sea sostenible, para lo cual se debe analizar el nivel de consumo de subsistencia en cada sector y adoptar la nueva metodología de estratificación socioeconómica que tenga una mayor correlación con los índices de pobreza y la información disponible de capacidad de pago.

Financiación de traslado de redes por construcción de infraestructura vial

Definir lineamientos para un esquema de responsabilidades intersectoriales en un marco normativo que permita articular el desarrollo de las inversiones en los diferentes sectores. Este marco debe considerar criterios de eficiencia económica, simplicidad y neutralidad evitando que se generen traslado de rentas de un sector al otro. Entre los criterios a considerar está la vida útil de las redes a ser trasladadas.

d) Metas de procesos

Tabla VII-16

- Documento de política con visión de mediano y largo plazo del sistema de ciudades formulado
- Nueva metodología de estratificación socioeconómica implementada
- Documento de política con esquema de traslado de redes por construcción de infraestructura vial formulado
- Documento metodológico para la definición de un índice de gestión urbana

3. Planes de consolidación

a) Diagnóstico

El Plan Nacional de Consolidación Territorial (PNCT) es un instrumento de coordinación interinstitucional que busca asegurar, de manera gradual e irreversible, la construcción de condiciones de seguridad y paz y el fortalecimiento de las instituciones democráticas en el territorio nacional para garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos y el desarrollo humano.

El PNCT focaliza los recursos del Estado en las regiones golpeadas por los grupos al margen de la ley y el narcotráfico, en especial por la economía ilegal de los cultivos ilícitos. Las “zonas de consolidación” han sido seleccionadas porque allí han convergido históricamente una serie de factores desestabilizantes, que además han tenido un fuerte impacto sobre el desarrollo de regiones aledañas y del país en general: una débil presencia histórica del Estado, cultivos ilícitos, grupos al margen de la ley que pretenden controlar esas economías ilegales, altos índices de desplazamiento y victimización y, con frecuencia, una importante destrucción del medio ambiente.

El PNCT pretende brindar a la población de esas regiones las mismas oportunidades de desarrollo y exigibilidad de derechos, de las que gozan los ciudadanos de otras regiones del país, así como establecer mecanismos efectivos para prevenir el desplazamiento forzado, y construir soluciones definitivas al problema de los cultivos ilícitos. Si se logra llevar las zonas de consolidación al nivel medio de desarrollo nacional, el país entero tendrá un apoyo mucho más sólido para asegurar el crecimiento y la prosperidad sostenible como base para el desarrollo humano.

Por otra parte, al establecer un marco de seguridad y mejora en las regiones más afectadas por la violencia, la consolidación crea las condiciones que hacen posible la reparación, la restitución y la reconciliación, pilares de la Prosperidad Democrática.

En resumen, se trata de *integrar* a la vida política, económica y social del país las regiones periféricas de la frontera agrícola que por décadas han sido el escenario de la violencia y la economía de la coca. Al lograr esa integración, la consolidación misma se convierte en un factor fundamental de equidad.

El PNCT será coordinado por la Presidencia de la República. El direccionamiento estratégico será responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional, que priorizará las regiones para la intervención, mientras que el Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República (CCAI) y sus Centros de Coordinación Regionales (CCR) estarán a cargo de la ejecución.

En esencia, las intervenciones regionales tendrán cinco componentes:

- *Una visión territorial*, que parta de una comprensión adecuada de las lógicas territoriales y ayude a lograr un ordenamiento óptimo, mediante la inversión focalizada de recursos en bienes públicos (infraestructura, educación, etc.) y el desarrollo de proyectos productivos.
- *Planes regionales*, que describan con precisión las diferentes líneas de intervención y aseguren un marco estructurado para la planificación de los proyectos de consolidación.

- *Mecanismos de coordinación regional* –los Centros de Coordinación Regional bajo la dirección del CCAI–, que aseguren la coordinación entre las diferentes agencias nacionales que intervienen el territorio, en particular los proyectos civiles y el componente de seguridad, así como la coordinación con las autoridades regionales y locales, y con la cooperación internacional.
- *Secuencias de intervención*, que son el desarrollo de los planes regionales con un criterio de intervención secuencial, de acuerdo con los avances en seguridad y el desarrollo de condiciones de estabilidad que permitan emprender proyectos de mayor envergadura de erradicación de cultivos ilícitos (con frecuencia voluntaria), titulación, desarrollo económico y de infraestructura, etc.
- *Seguimiento y evaluación*, toda intervención es dinámica y requiere de constantes afinamientos durante su ejecución, dada la heterogeneidad de las zonas de consolidación.

El PNCT responde a la necesidad de desplegar una acción integral y coordinada del Estado en aquellos territorios donde la presencia de las instituciones ha sido históricamente débil. En estas regiones se crearon vacíos de autoridad por cuenta de la actividad de organizaciones armadas ilegales y del narcotráfico, que se disputaban el control territorial como recurso estratégico para sus finalidades delictivas. El resultado de esos vacíos de autoridad fue la grave afectación a la población y al ejercicio de sus derechos básicos.

Desde 2002, la Política de Defensa y Seguridad Democrática trazó como objetivo fundamental del Gobierno “reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática”. La presencia permanente y efectiva de las autoridades democráticas en todo el territorio nacional se constituyó como la pieza fundamental de la seguridad y la paz. Los primeros pasos hacia el logro de ese objetivo implicaron avanzar en la recuperación militar y policial de regiones que estaban siendo controladas por grupos armados ilegales y narcotraficantes.

Entre 2002 y 2009 la Policía Nacional regresó a todas las cabeceras municipales del país, el homicidio se redujo en un 45%, el número de víctimas de masacres en un 78% y el número de secuestros en un 91%, además de una tendencia sostenida de disminución del desplazamiento forzado⁶⁰⁶. Estas cifras representan un avance significativo en la protección de los derechos de la población por parte de las autoridades del Estado.

Pero la seguridad democrática implicaba más que presencia policial y militar. Por eso en 2004 la Presidencia de la República creó el CCAI como una estrategia de coordinación interinstitucional con participación de más de 20 entidades civiles y de la Fuerza Pública. Los esfuerzos se concentraron en reducir la brecha de inversión de los programas sociales del Estado en las regiones focalizadas.

Los antecedentes de la estrategia del CCAI y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática del Ministerio de Defensa sirvieron de base para que a partir de 2007 se iniciara un proceso de diseño del PNCT, adoptado posteriormente en 2009, a través de la Directiva Presidencial 01 de 2009. El Plan es el resultado de una revisión interinstitucional de las condiciones geoestratégicas, del avance de la seguridad y del control institucional en todo el territorio nacional. El proceso articuló sistemáticamente los esfuerzos de seguridad y desarrollo para lograr

⁶⁰⁶ Cifras tomadas del Boletín de Logros de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad, Grupo de Información y Estadística, Dirección de Estudios Sectoriales, Ministerio de Defensa Nacional, septiembre de 2010.

un rediseño de las capacidades de respuesta del Estado buscando lograr impactos definitivos e irreversibles en las regiones.

Como aspectos principales del PNCT es importante resaltar los siguientes: el avance sostenido del control territorial por parte del Estado; el desarrollo de Planes Regionales de Consolidación y su construcción conjunta con alcaldías, gobernaciones y comunidad, como la hoja ruta principal para la consolidación regional; el fortalecimiento del esquema de gestión territorial a través de la creación de los CCR; la adopción de disposiciones orientadas a fortalecer recursos de inversión; y la importancia de la secuencia y las fases de intervención como metodología básica de acción.

El PNCT es el producto de un largo esfuerzo institucional. Su desarrollo ha permitido llegar al consenso interinstitucional de que la acción de la Fuerza Pública, más allá de garantizar los derechos básicos a la vida y la integridad personal, crea el marco básico de seguridad que permite la presencia integral de la institucionalidad estatal y la participación ciudadana en los asuntos públicos. Y, a su vez, la presencia integral del Estado en esos territorios es condición para la irreversibilidad y sostenibilidad de la seguridad y la creación de condiciones para la Prosperidad Democrática.

Sin embargo, el PNCT se debe ir afinando de acuerdo con los avances en las condiciones territoriales y con las políticas del Gobierno. Con ese propósito, el Alto Asesor Presidencial para la Seguridad Nacional coordinará una revisión estratégica del PNCT en el marco del Consejo de Seguridad Nacional, para asegurar su adecuación a las condiciones y exigencias actuales y a los propósitos de la Prosperidad Democrática.

b) Lineamientos estratégicos

En el plan de gobierno 2010-2014, se adoptará el Plan Nacional de Consolidación Territorial como de alta prioridad. Los retos principales para su fortalecimiento son los siguientes:

1. Desarrollar esquemas efectivos de seguridad para la consolidación que procuren una efectiva transición entre el control territorial militar y la protección policial de los derechos ciudadanos.
2. Articular y adecuar las políticas sectoriales a las necesidades del proceso de consolidación, especialmente aquellas que contribuyen con el desarrollo rural (ejemplo: generación de ingresos y reactivación del campo, titulación de tierras y ordenamiento de propiedad, infraestructura vial y energética.)
3. Fortalecer la estructura de gestión del PNCT. Será necesario fortalecer el modelo de gestión pública interinstitucional en todos los niveles de la administración en el marco del PNCT. Ello implicará el compromiso de los ministerios y demás entidades nacionales y regionales, con los mecanismos de coordinación y la concentración de los esfuerzos del Estado en las regiones priorizadas.
4. Lograr la presencia del aparato de justicia en las regiones focalizadas, y el acceso efectivo de las comunidades al mismo.
5. Consolidar regiones libres de cultivos ilícitos y promover una cultura de la legalidad.
6. Coordinar los presupuestos de entidades nacionales, incluido el sector justicia, y de las gobernaciones y alcaldías con el PNCT. Las entidades establecerán sus planes institucionales de consolidación, articulados a los Planes Regionales, como el instrumento estructural de

dicha coordinación. Las gobernaciones y alcaldías deberán tener en cuenta los procesos de consolidación regionales para la elaboración de los planes departamentales y municipales de desarrollo y la priorización de recursos de inversión. A su vez, los CCR deberán asegurar una buena coordinación con las autoridades locales y departamentales, que contribuya a su fortalecimiento institucional.

7. Asegurar el concurso del sector empresarial para la promoción de economías asociativas de pequeños productores en las zonas de consolidación.

Teniendo en cuenta estos retos, la intervención en cada una de estas regiones se hará en forma secuenciada según las fases de la consolidación –recuperación, transición, y estabilización–, y estará compuesta por las siguientes estrategias.

1. Seguridad para la consolidación

Los esfuerzos estarán dirigidos a la complementariedad de roles y misiones entre la Policía y las Fuerzas Militares en las zonas de consolidación, así como en la priorización de recursos y el fortalecimiento de capacidades para garantizar condiciones de seguridad que permitan el ejercicio de derechos y libertades, y la llegada y el normal funcionamiento del resto de instituciones.

2. Acceso a la justicia

Se ampliará la cobertura del aparato judicial y de los Organismos de Control en las regiones priorizadas, incluidos: fiscales, investigadores criminales y jueces, ministerio público y mecanismos alternativos de justicia. Este enfoque integral debe permitir la judicialización efectiva de los miembros de grupos armados ilegales, así como la solución pacífica e institucional de las disputas entre los ciudadanos y la protección de sus derechos. Esto implica la alineación de recursos y esfuerzos decididos por parte de la rama judicial, adecuando su plan sectorial de acuerdo con la priorización de las áreas de consolidación, en observancia del principio constitucional de cooperación con la rama ejecutiva del poder público.

3. Desarrollo social

Se aumentará la cobertura y la calidad de los servicios fundamentales de educación, salud y seguridad social integral en el territorio priorizado. El PNCT se articulará con la Red JUNTOS, estrategia para la Superación de la Pobreza. El objetivo será cerrar la brecha de cobertura y calidad de los servicios sociales fundamentales. Se alinearán también las estrategias de prevención del reclutamiento forzado, protección social de las comunidades frente al desplazamiento forzado, y retorno. Lo anterior implica la priorización de recursos y esfuerzos por parte de los ministerios y entidades correspondientes del sector de la educación, la protección social, el deporte y la cultura.

4. Desarrollo económico

Se crearán las condiciones necesarias para el desarrollo de una economía lícita que remplace o prevenga los cultivos ilícitos y otras fuentes de financiación ilegal de las organizaciones narcoterroristas. Se priorizará en las regiones de consolidación el enfoque de desarrollo rural integral, incluyendo a los pequeños y medianos productores que no están vinculados a la economía ilegal. En este sentido se fomentarán los procesos productivos, el fortalecimiento de las

asociaciones y del capital humano, el desarrollo de la infraestructura económica básica –vías, electrificación y comunicaciones–, el acceso a crédito y mercados, recursos financieros y a la propiedad de la tierra, así como la promoción de la movilidad social. El enfoque de desarrollo económico será compatible con la protección y la conservación ambiental bajo el principio de desarrollo sostenible.

5. *Erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo*

Se combinarán las diferentes modalidades de erradicación de cultivos ilícitos en función del avance en la recuperación de la seguridad territorial y la neutralización de los grupos armados ilegales. El proceso estará orientado al establecimiento de las regiones de consolidación como regiones libres de cultivos ilícitos. En las veredas donde la presencia de grupos armados ilegales es aún significativa, impidiendo la presencia de las instituciones civiles del Estado, la erradicación se hará por medio de aspersiones aéreas y de operaciones militares de erradicación manual; en las zonas donde ha avanzado la seguridad, se promoverá la erradicación voluntaria y se implementará la erradicación manual con grupos móviles de erradicación. Se acompañará dicha erradicación con acciones estatales que eviten la resiembra y el “efecto globo”.

Este propósito, implica continuar fortaleciendo la alineación de recursos y esfuerzos por parte del Ministerio de Defensa, las FF. MM., la PONAL, el Ministerio del Interior y Justicia, la Dirección Nacional de Estupeficientes, Acción Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, entidades que adecuarán su plan sectorial de reducción de la oferta de drogas ilícitas, de acuerdo con la priorización de las áreas de consolidación. En todo el país se implementarán mecanismos de coordinación interinstitucionales para garantizar el desarrollo alternativo, con énfasis en las áreas de consolidación, de acuerdo con la *Política nacional de Erradicación de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial* (CONPES 3669). También se implementarán esquemas de fortalecimiento organizacional de las asociaciones de productores del desarrollo alternativo para dar sostenibilidad a los procesos de estabilización del territorio.

En materia de erradicación manual voluntaria, se continuará con los programas de proyectos productivos y familias guardabosques, señalando la importancia y potencial que tienen los ecosistemas estratégicos donde existe la problemática de los cultivos ilícitos para la implementación de esquemas REDD y MDL para mitigar el cambio climático.

6. *Infraestructura y conectividad*

El desarrollo de las vías rurales es un componente altamente determinante del avance de la seguridad y de desarrollo rural integral, y es una de las necesidades más críticas de las regiones de consolidación. Se priorizarán esfuerzos y recursos para el mejoramiento y sostenibilidad de la red terciaria de carreteras, vías fluviales, y las vías intermunicipales, las cuales conforman las “vías para la consolidación”. Se diagnosticará y promoverá el desarrollo de las telecomunicaciones rurales en las zonas de consolidación como elemento fundamental para el desarrollo social y económico, así como un aspecto principal de la soberanía territorial especialmente en regiones de frontera.

7. Ordenamiento territorial y derechos de propiedad

Se clarificarán las competencias institucionales sobre ordenamiento territorial y ambiental y se dará un salto fundamental en la titulación y clarificación de los derechos de propiedad, así como en la restitución de tierras a la población que fue víctima del despojo por parte de los grupos armados ilegales. La coordinación entre los planes de acción del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Plan Nacional de Consolidación será determinante para lograr la consolidación sostenible de estas regiones. Para tal efecto, las entidades involucradas buscarán alinear recursos y esfuerzos priorizando dentro de sus políticas y acciones las áreas de consolidación.

8. Gobernabilidad

Con el propósito de construir las capacidades locales necesarias para la sostenibilidad de la consolidación y el liderazgo autónomo y descentralizado de los procesos de desarrollo, se estructurará y priorizará la oferta institucional orientada a promover relaciones democráticas, constructivas y eficaces entre las instituciones públicas, y una ciudadanía organizada y fortalecida.

- **Fortalecimiento institucional.** Se desarrollarán capacidades y competencias técnicas y administrativas de las entidades públicas municipales y departamentales y se promoverá el aumento de su presencia en el territorio rural. Las gobernaciones y alcaldías tendrán en cuenta los planes regionales de consolidación al momento de elaborar los planes de desarrollo locales y participarán en su elaboración.
- **Capital social y cultura ciudadana.** Se fomentará el diálogo cotidiano sobre principios y valores democráticos como la legalidad, la convivencia, la seguridad y el valor de lo público, posicionándolos en el imaginario colectivo para generar nuevos comportamientos y el respeto a las leyes por convicción personal. Se promoverá el incremento de la participación ciudadana en el ejercicio del control social y político de la gestión pública. El fortalecimiento de esta política a largo plazo implicará un cambio cultural. Se apoyará el fortalecimiento de la organización comunitaria y ciudadana para promover su liderazgo y protagonismo en los procesos democráticos, y de control social.

9. Sistema de seguimiento y evaluación

Como un componente transversal prioritario, se articularán los mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación del PNCT, los cuales reúnen aspectos de la planeación, la gestión y la medición de resultados e impactos. Las unidades básicas de seguimiento a la gestión serán tanto los Planes de Consolidación Regionales como los Planes de Consolidación Institucionales. El análisis de impactos se concentrará principalmente en la evolución de las condiciones del territorio y la población, en tanto que la gestión de la información y el conocimiento generado a través de la estrategia servirán como insumo para la retroalimentación de las políticas asociadas a la consolidación territorial.

La alineación de recursos, esfuerzos y compromisos de todas las entidades del Estado frente al PNCT, será determinante para garantizar la estabilidad nacional, ya que de estas regiones emanan los principales factores de violencia en el país. La incorporación de tales regiones a la dinámica del desarrollo regional y nacional, es además un elemento fundamental para el logro de la equidad regional y para el aumento de la prosperidad nacional.

4. Turismo como motor del desarrollo regional

a) Introducción

En los últimos cuatro años Colombia ha mostrado una tendencia creciente del turismo, al pasar de 1.978.000 visitantes en 2006 a 2.494.000 en 2009, mientras que el ingreso por divisas al país debido a este renglón de la economía pasó de USD\$2,0 millones a USD\$2,6 millones en los mismos años⁶⁰⁷. Estas cifras son el resultado del enfoque de una política dirigida a poner mayor énfasis en la oferta turística y a incrementar los recursos para la promoción del país. Es necesario mantener los logros alcanzados y consolidar al sector como uno de los de mayores perspectivas de la economía nacional, garantizando que la actividad turística sea sostenible (entendida como el equilibrio adecuado entre las dimensiones de sostenibilidad ambiental, económica y sociocultural) e incluyente.

b) Diagnóstico

De acuerdo con la información recopilada durante la elaboración de los Convenios de Competitividad Turística y la experiencia adquirida en la ejecución de la política de turismo se identificaron los siguientes problemas relacionados con el desarrollo de la actividad:

1. Baja capacidad institucional, la cual se refleja en una limitada aplicación de políticas nacionales en las regiones e inexistencia de planes de desarrollo turístico a nivel local.
2. Ausencia de coordinación entre las entidades del orden nacional, que permita la armonización de las políticas del sector.
3. La calidad de los servicios turísticos del país no es suficiente para cumplir con estándares que permitan que Colombia se convierta en un destino de clase mundial. Esta situación se ve agudizada por la precaria calificación del personal de base en servicios turísticos y la baja disponibilidad de personal bilingüe.
4. Deficiencias de la planta turística así como de la infraestructura de soporte de la actividad las cuales limitan el desarrollo de destinos turísticos. De acuerdo con el Reporte del Índice de Competitividad de Viajes y Turismo del Foro Económico Mundial⁶⁰⁸, las variables relacionadas con infraestructura representan un lastre para la situación competitiva de la actividad turística en Colombia. En infraestructura de transporte el país ocupa el puesto 108 y en infraestructura turística el puesto 93 entre 133 países, mientras que la posición general en el índice es la 72.
5. En cuanto al segmento de turismo de naturaleza, Colombia se destaca en el contexto mundial según la medición de Turismo del Foro Económico Mundial por ser el segundo país en el total de especies conocidas, quinto en recursos naturales y 12 en número de áreas protegidas; sin embargo, al mismo tiempo, ésta medición nos coloca en el puesto 84 en prácticas de sostenibilidad ambiental y 120 entre 133 en "especies amenazadas". De otro lado, el modelo actual de apoyo al mercadeo, a la promoción y a la competitividad turística del país basado en la cooperación del sector público-privado, se ha consolidado en el Fondo de Promoción Turística. Sin embargo, si bien los recursos del Fondo se han incrementado considerablemente

⁶⁰⁷ De acuerdo con información de la Cuenta de Viajes y Transporte del Banco de la República de 2009.

⁶⁰⁸ Indicadores de Competitividad Turística 2009, Foro Económico Mundial.

en los últimos años, el valor promedio de los proyectos se mantiene bastante bajo como para generar un impacto significativo en la actividad turística.

c) Lineamientos estratégicos

1. Fortalecer la institucionalidad y la gestión pública del turismo a nivel nacional y regional

Para fortalecer la institucionalidad y la gestión del turismo a nivel regional el Gobierno nacional asesorará a las regiones en la creación de organizaciones públicas o público-privadas que formulen y ejecuten planes de desarrollo turístico y puedan realizar una adecuada interlocución con entidades del orden nacional.

Para mejorar la coordinación en el nivel nacional se creará una comisión intersectorial que articule las iniciativas de diferentes ministerios y entidades coordinada y liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo como rector de la política turística.

A escala regional, y en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad, se promoverá la creación de comités de coordinación de turismo que tendrán la responsabilidad de asegurar la articulación entre actores regionales y entre éstos y organismos del orden nacional. Así mismo, estos comités asumirán la responsabilidad del cumplimiento de los Convenios de Competitividad Turística, reportando su gestión al Viceministerio de Turismo. Estos comités deberán contar con lineamientos y planes debidamente elaborados, que les permitan dirigir su gestión integralmente, de acuerdo con el nivel de desarrollo turístico de cada una de las regiones.

El fortalecimiento de la institucionalidad y la gestión a escala local permitirá, entre otras cosas, adelantar campañas eficaces para erradicar prácticas ilegales como la explotación sexual de menores a través del turismo.

2. Mejorar la calidad de los servicios y destinos turísticos y promover la formalización

Con respecto a la calidad de la prestación de servicios turísticos, es necesario dar respuesta a los requerimientos de los consumidores y a las demandas del mercado mundial, cumpliendo con estándares mínimos en la prestación de los servicios, a través de procesos de normalización y certificación. Para ello el Gobierno nacional trabajará en la elaboración de reglamentos técnicos para actividades de turismo de aventura donde la existencia de riesgo para la salud, la integridad y el bienestar de los usuarios justifique este tipo de medidas. Adicionalmente, se revisará y modificará el sistema de evaluación y certificación de hoteles para proveer mejor información y transparencia a los consumidores acerca de la calidad de los servicios hoteleros. Igualmente, es necesario que se fomente la sensibilización frente a la actividad turística, tanto para prestadores de servicios como por parte de los consumidores y la comunidad en general. Como complemento a este tipo de iniciativas, se iniciarán acciones para la formalización de las empresas prestadoras de servicios turísticos y de su empleo ofreciendo oportunidades legales para el tránsito desde la informalidad. Se promoverán altos niveles de calidad a las empresas mediante la certificación en las normas técnicas sectoriales.

3. Fortalecer las habilidades y competencias del talento humano en función de las necesidades de la demanda turística y la generación de empleo

Para lograr que el país se convierta en un destino reconocido internacionalmente se fortalecerán las habilidades y competencias del talento humano vinculado al sector, principalmente en dos frentes. En primer lugar, los programas de formación para la prestación de servicios, estarán en línea con las necesidades del mercado nacional e internacional y se promoverá que el personal vinculado domine al menos dos idiomas. El Gobierno nacional fomentará la certificación en competencias laborales, en dominio de idiomas, en capacitación en servicio, operación y diseño de producto.

En segundo lugar, se promoverá la investigación en materia de turismo, impulsada por las instituciones de educación y por el organismo rector del turismo en el país, teniendo como referente las tendencias actuales del turismo mundial.

4. Mejorar la gestión en infraestructura de soporte y conectividad para el turismo

Con respecto a la infraestructura turística, es necesario adelantar mejoras, dado que lograr el objetivo de tener un país turísticamente competitivo, ubicado entre los 50 mejores en la clasificación del Foro Económico Mundial, dependerá de la capacidad del país para crear y mejorar productos de calidad de talla mundial. Por esta razón, es necesario continuar con los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional en lo referente a incentivos para la construcción, remodelación y ampliación de la planta hotelera, generando las condiciones para que los incentivos actuales sean utilizados de manera amplia por los empresarios del sector.

De igual forma, se evaluará la viabilidad de la extensión del Plan Vallejo para que pueda ser utilizado por parte de los prestadores de servicios turísticos que realizan exportaciones. Esta herramienta en particular tendrá un importante impacto en la promoción del turismo de salud y de convenciones.

De otra parte y como una expresión de las alianzas público-privadas, el Gobierno nacional promoverá la ejecución de proyectos conjuntos donde los recursos del Presupuesto General de la Nación se puedan complementar con recursos del Fondo de Promoción Turística con el fin de cofinanciar proyectos de infraestructura turística; para tal efecto el Gobierno facultará a las entidades territoriales para la celebración de contratos con la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística. Adicionalmente, se buscará la financiación de este tipo de proyectos con la participación de entidades como la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y el Ministerio de Cultura y el apoyo de Fonade para el desarrollo de proyectos con alto impacto turístico. Los dos primeros en lo que corresponde a la conservación y adaptación para el turismo de sus patrimonios naturales e históricos y culturales.

Además, el Fondo de Promoción será la principal herramienta para que, en el ámbito de las actividades relacionadas con el turismo, se apoye el proceso de reconstrucción, reparación y adecuación de la infraestructura turística que se haya visto afectada por el fenómeno de *la Niña* 2010-2011, o que se encuentre ubicada en zonas de alto riesgo de inundación y/o derrumbe, mediante la priorización de proyectos elegibles para la financiación por parte del Fondo.

Con el fin de que el Fondo de Promoción Turística pueda mejorar su operación en cuanto al mercadeo y la promoción turística, así como la competitividad del sector, se revisará y modificará su naturaleza jurídica implementando mecanismos que faciliten la ejecución de los recursos que este administra.

Para mejorar la conectividad aérea en el país, se gestionará la ampliación de la oferta de rutas y frecuencias aéreas internacionales, mediante la declaratoria de “cielos abiertos” con países de interés para Colombia y se impulsará la creación de empresas de transporte aéreo, flexibilizando las exigencias de constitución.

Finalmente, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, previa reglamentación y previo acuerdo con el municipio o distrito respectivo, declarará zonas de desarrollo turístico prioritario incluyendo zonas de playa, prestándoles apoyo para que se conviertan en polos generadores de demanda turística.

5. Impulsar la inversión en el sector turístico, buscando la generación de valor agregado nacional

La inversión en el sector turístico ha mostrado incrementos importantes durante los últimos años. Tanto el sector público como el sector privado, han realizado esfuerzos para generar mayor desarrollo. Es necesario continuar con estos esfuerzos, generando las condiciones que mantengan los incentivos para los inversionistas nacionales, así como el diseño de programas que hagan atractivo al sector para la inversión extranjera directa. En particular, se trabajará en el ajuste normativo necesario para que el incentivo tributario al ecoturismo tenga una dinámica tan importante como el incentivo a la inversión hotelera.

6. Fortalecer el desarrollo de productos turísticos especializados

Los productos turísticos hacia los cuales Colombia dirigirá sus esfuerzos de oferta son turismo de naturaleza, cultural, de aventura, de sol y playa, náuticos, de congresos, eventos e incentivos, y de salud y bienestar. Para explotar adecuadamente el potencial del turismo de sol y playa, se trabajará en el control de la erosión de playas con recursos de regalías –prevención de desastres– y el ordenamiento de las mismas mediante una reglamentación que dictará el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con la participación de la autoridad local, el Ministerio del Medio Ambiente y la Dirección Marítima. Con el fin de coordinar acciones de las entidades relacionadas con la conservación, gestión y control de playas, el Gobierno nacional expedirá una política de ordenamiento que aborde de manera integral la problemática existente.

Con el fin de aprovechar las oportunidades que ofrece el turismo náutico dada nuestra especial ubicación por fuera del área de huracanes y un mercado potencial de dos millones de yates y veleros que circulan por el Caribe, se continuará con la implementación de acciones en el marco del Documento CONPES 3110 de 2001, a partir del cual se han venido desarrollando acciones de promoción del sector y atracción de turistas por este concepto. Estas acciones se complementarán con otras medidas para fortalecer las ventajas competitivas de este sector. Entre estas, se destaca la identificación de los sitios más atractivos en ambos océanos para el desarrollo de marinas, bases náuticas y complejos turísticos complementarios, teniendo en cuenta los atractivos turísticos de la región, las características propias de las bahías en cuanto a clima, profundidad y régimen de vientos. Estas iniciativas estarán enfocadas a beneficiar a la población costera y fortalecer el ejercicio de la soberanía marítima.

Por otro lado, una nueva vocación del producto turístico será el turismo de naturaleza, en el que el país tiene las mayores oportunidades. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, incluirá el turismo de naturaleza en el Programa de Transformación Productiva para que sea objeto de apoyo y asistencia técnica. Esto permitirá generar una dinámica de trabajo coordinado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en lo que tiene que ver con el aprovechamiento turístico sostenible de los Parques Nacionales y de las áreas protegidas, continuando con el programa de concesiones de las instalaciones turísticas bien sea a empresas privadas especializadas o a proyectos asociativos entre éstas y las comunidades. Otros segmentos de turismo como el de congresos, eventos e incentivos, podrán participar en el Programa de transformación Productiva de acuerdo con las reglas para ello previstas.

Adicionalmente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo promocionará entro del sector turístico las ventajas de adecuar la infraestructura turística para personas con discapacidad, desarrollando así la cultura del turismo accesible en Colombia

Finalmente, como apoyo al desarrollo turístico de las regiones el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo asesorará a los departamentos en la formulación de planes de desarrollo turístico y hará seguimiento a los compromisos consignados en los Convenios de Competitividad Turística vinculando los proyectos de cofinanciación del Fondo de Promoción Turística y los apoyados por Proexport a las regiones al avance de dichos Convenios y a la inclusión del turismo en los Planes de Ordenamiento Territorial.

7. Enfocar las iniciativas de promoción turística por segmentos especializados del turismo

La consolidación de los segmentos especializados de turismo se realizará mediante el incremento de la investigación de mercados, que permitan definir aquellos con mayor potencial para posicionar al país internacionalmente. Adicionalmente, se fortalecerá el sistema de información turística para la toma de decisiones, de tal forma que disminuya la dispersión actual de las estadísticas y centralice la información regional. En este sentido, se resaltaré la importancia del Registro Nacional de Turismo como instrumento de medición y control. Esta información permitirá diseñar campañas de mercadeo y promoción segmentadas y orientadas a nichos específicos de mercado. Estas campañas tendrán amplia difusión con el fin de generar resultados, a nivel nacional e internacional, en el corto y mediano plazo.

d) Metas

Tabla VII-17

Nombre del indicador	Unidad de medida	Línea base	Meta cuatrienio
Visitantes extranjeros	Personas	2.494.000	4.000.000
Visitantes a parques naturales	Personas	703.515	1.000.000
Ingreso de divisas por turismo	Millones de USD\$	2.671	4.000

