

Plan Sectorial de Educación 2002-2006

Colombia



CONTENIDO

Introducción	7
1. Cobertura educativa y política de ampliación de cobertura	9
2. Calidad educativa y política de mejoramiento de la calidad	20
3. Eficiencia del sector educativo y política de mejoramiento	32
Anexo 1	40



Introducción

La educación es un factor primordial, estratégico, prioritario, y condición esencial para el desarrollo social y económico de cualquier conglomerado humano. Asimismo, es un derecho universal, un deber del Estado y de la sociedad, y un instrumento esencial en la construcción de sociedades autónomas, justas y democráticas.

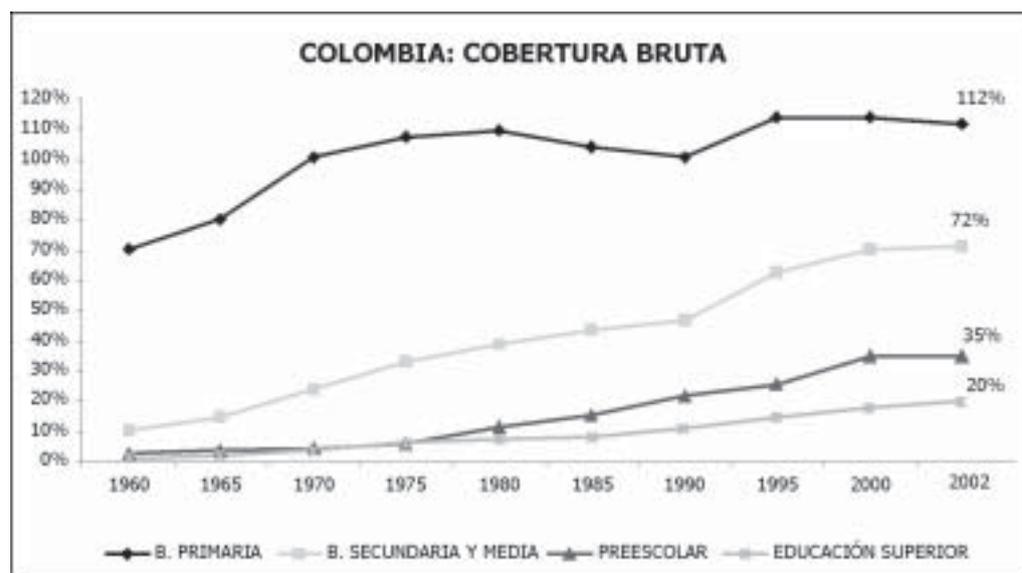
De su cobertura y calidad dependen las posibilidades que tiene un país de competir en el concierto de las naciones. A pesar de los esfuerzos realizados, Colombia está lejos de abarcar a la totalidad de los niños y jóvenes con una educación básica de calidad. Los indicadores de cobertura, eficiencia y calidad de nuestro sistema educativo señalan que los avances han sido lentos e insuficientes.

Si bien es cierto que durante las últimas décadas Colombia ha realizado grandes esfuerzos para superar dichos escollos en los distintos niveles educativos (Gráfica 1), y a pesar del largo camino que falta por recorrer, los mayores incrementos se alcanzaron en los años 90 como resultado de los cambios estructurales derivados de la Constitución de 1991.



Gráfica 1

Colombia. Cobertura bruta por niveles



Fuente: MEN, DANE, UNESCO.



Sin embargo, dichos progresos no han sido suficientes para mantener los niveles de escolaridad esperados, acordes con el nivel de desarrollo deseado. De acuerdo con datos de la Encuesta Continua de Hogares, en 2002 el número promedio de años de educación de los colombianos mayores de 15 años era de 7.5, inferior a la mayoría de los países de la región.

La Revolución Educativa busca dar respuesta a las necesidades de cobertura y calidad que requiere el país para alcanzar mejores condiciones de desarrollo social y económico, y mejorar la calidad de vida de la población. Para cumplir este objetivo, el Plan de Desarrollo Educativo ha definido tres políticas educativas básicas:

1. Ampliar la cobertura educativa
2. Mejorar la calidad de la educación
3. Mejorar la eficiencia del sector educativo

Bajo el principio rector de la equidad, estas tres políticas están orientadas a facilitar el acceso de los niños y niñas de todas las regiones del país a las instituciones educativas; a posibilitar la permanencia en las aulas a lo largo del ciclo educativo; a mejorar sus procesos de aprendizaje de tal manera que puedan desarrollar las capacidades necesarias para contribuir en forma permanente a la construcción de un país mejor y a enfrentar las exigencias del mundo contemporáneo.

Para asegurar el cumplimiento de los objetivos de estas tres políticas, el Ministerio de Educación formuló 40 proyectos estratégicos: 11 proyectos cuyo fin es apoyar la política de ampliación de cobertura; 20 proyectos que aseguren el cumplimiento de las metas de calidad educativa y 9 de ellos orientados a avanzar en la política de eficiencia sectorial (Cuadro 1).

Cuadro 1. Proyectos Estratégicos del Plan Educativo

Objetivos de la política	Educación Básica y Media	Educación Superior	Total Proyectos
Cobertura	5	6	11
Calidad	13	7	20
Eficiencia	6	3	9

Los proyectos señalados serán financiados con recursos de la participación en educación del Sistema General de Participaciones, recursos adicionales del presupuesto nacional y de crédito externo. En el Anexo 1 se relacionan los proyectos por niveles educativos para cada una de las políticas.

1. Cobertura educativa y política de ampliación de cobertura

1.1 Diagnóstico

En el año 2002, cerca de 10 millones de estudiantes asistieron a preescolar, básica primaria, secundaria y media/¹. De ellos, el 78% fue atendido por el sector oficial. Se estima que el 75% de los estudiantes residen en zonas urbanas y el 25% en el campo.

En términos de la educación básica y media, la cobertura bruta/² en 2002 llegó al 82%, mientras que la cobertura neta/³ fue del 78%. Sin descuidar la atención que merece la educación básica primaria, es indispensable prestarle un especial cuidado a los niveles de preescolar, secundaria y media, con particular énfasis en las zonas rurales. En el caso del preescolar, la cobertura bruta del país alcanzó el 35% mientras la cobertura neta llegaba al 31%. Sin embargo, en las zonas rurales esos porcentajes son del 29% y 24%, respectivamente (Cuadro 2).



Cuadro 2

Cobertura de la Educación Preescolar, Básica y Media – 2002

	Preescolar (Grado Cero)	Básica Primaria	Básica Secundaria	Media	Total
Cobertura bruta					
Urbano	38%	105%	96%	73%	87%
Rural	29%	130%	35%	15%	69%
Total	35%	112%	79%	56%	82%
Cobertura neta					
Urbano	34%	79%	66%	35%	83%
Rural	24%	89%	24%	7%	67%
Total	31%	82%	54%	27%	78%

Fuente: Secretarías de Educación

Estimaciones de población urbano - rural, con base en proyecciones cabecera – resto.

Los porcentajes mencionados no sólo reflejan la brecha existente entre las áreas rural y urbana, sino que manifiestan un descenso en cobertu-

1. Cálculos con base en la información de matrícula suministrada por las Secretarías de Educación
2. Cobertura Bruta: matrícula total en el nivel en consideración / Total de población en edad para ese nivel. En el presente caso, se trabaja la población de 5 y 6 años para preescolar; 7-11 años para primaria; 12-15 años para básica secundaria; 16 a 17 años para educación media.
3. Cobertura Neta: Matrícula en edad para el nivel en consideración / Total de población en edad para ese nivel.

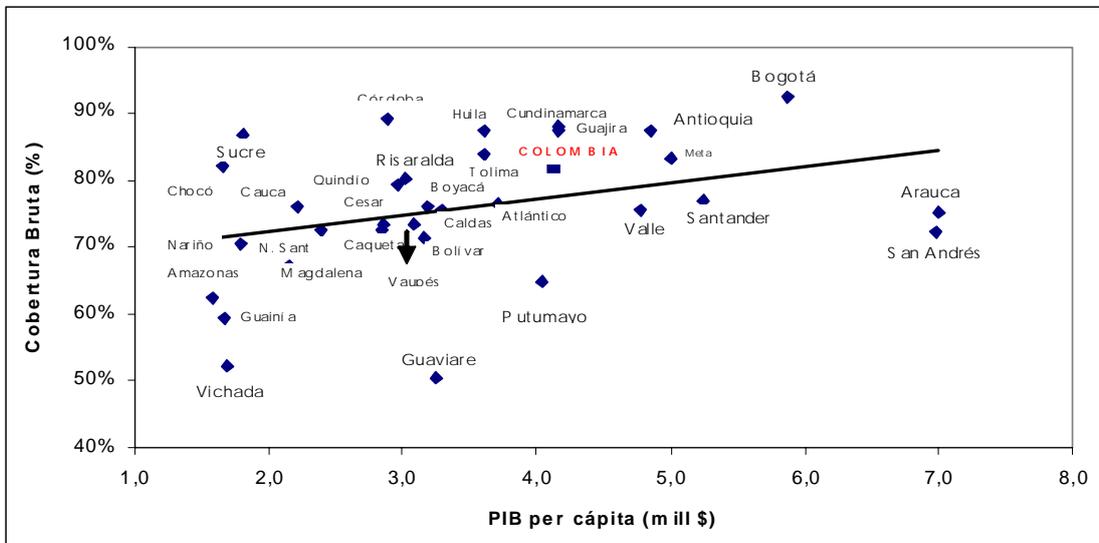


ra cuando se pasa de la primaria a la secundaria y de esta última a la media. Los índices de cobertura bruta superiores al 100% en la básica primaria indican que la capacidad instalada promedio está en condiciones de atender a la población correspondiente a ese grupo de edad, tanto en la zona urbana como en la rural. El incremento marginal en cobertura en este nivel depende de una mejor adecuación de la oferta a las condiciones de la demanda, en particular en las áreas más distantes y dispersas.

La cobertura bruta en básica secundaria (79%) muestra una disparidad importante entre la zona urbana (96%) y la rural (35%). Entre tanto, en lo que respecta a la educación media, la cobertura bruta es del 56% y la neta del 27%.

A nivel departamental, se hacen evidentes marcados contrastes en los índices de cobertura bruta en relación con el producto interno bruto per cápita de cada departamento (Gráfica 2). Mientras que entidades territoriales como Antioquia, Meta o Bogotá alcanzan coberturas superiores a la tendencia nacional para su nivel de ingreso, otras regiones como San Andrés, Magdalena y los nuevos departamentos presentan bajas coberturas para sus niveles de ingreso.

Gráfica 2
PIB per cápita vs. Cobertura Bruta (2001)



Fuente: MEN – DANE – Secretarías de Educación Departamentales.

1.1.1 Población en edad escolar por fuera del sistema educativo

De acuerdo con datos de la Encuesta Continua de Hogares del DANE, en el año 2001, el 16% de la población entre 5 y 17 años estaba por fuera del sistema educativo; es decir, un número cercano a los dos millones de niños y jóvenes en edad escolar. En las zonas urbanas, la población de ese segmento por fuera del sistema se aproximaba al 12%, mientras que en las áreas rurales ascendía al 25%.

Si se toma como parámetro la distribución por edades, se verá que veinte de cada cien niños, entre los 5 y los 6 años de edad, no tenía acceso al sistema educativo. Este problema es mayor en la zona rural, donde una tercera parte de los niños no asiste a una institución educativa. El grupo más crítico en cuanto a porcentaje de población por fuera del sistema escolar es el de 16 y 17 años, que alcanza niveles cercanos al 41% (Cuadro 3).



Cuadro 3

Porcentaje de la población en edad escolar por fuera del sistema educativo

Nivel	Preescolar 5-6 años	Básica Primaria 7-11 años	Básica Secundaria 12-15 años	Media 16-17 años	Total
Urbana	13,6	4,2	10,4	34,6	12,1
Rural	33,0	9,9	28,8	56,5	25,4
Total	19,6	5,9	16,0	40,7	16,1

Fuente: Cálculo con base en Encuesta Continua de Hogares 2001 –DANE.

Los indicadores de acceso a la educación, estimados por niveles de ingreso, muestran que entre 1997 y 2001 disminuyó la proporción de niños y jóvenes de hogares pobres que quedaban por fuera del sistema educativo, en particular el grupo de menores de 11 años (Cuadro 4). No obstante, este esfuerzo es insuficiente: para 2001, 29 de cada 100 niños entre 5 y 6 años de edad del quintil de menores ingresos (quintil 1), y 19 de cada 100 en el quintil 2 no asistían a un centro educativo. La situación era más crítica respecto de los jóvenes de 16 y 17 años, donde cerca de la mitad (48%) del quintil 1 y el 42% del quintil 2 estaban por fuera del sistema educativo.

Cuadro 4

Porcentaje de población por fuera del sistema educativo por grupos de edad y quintiles de ingreso per cápita del hogar

Quintiles de ingreso	Preescolar 5-6 años		Básica Primaria 7-11 años		Básica Secundaria 12-15 años		Media 16-17 años	
	1997	2001	1997	2001	1997	2001	1997	2001
1	44,9	28,8	12,7	8,8	25,9	22,9	48,0	48,2
2	31,7	18,8	8,8	5,9	17,9	16,3	44,9	42,0
3	14,9	10,9	3,9	3,1	13,9	11,1	31,3	39,5
4	8,9	7,8	1,3	2,0	7,3	7,8	25,4	33,2
5	6,0	3,2	0,4	0,9	2,7	5,3	16,0	24,9
TOTAL	26,9	19,6	7,2	5,9	16,7	16,0	35,3	40,7

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 1997 y Encuesta Continua de Hogares 2001.

1.1.2 Deserción y Repitencia

La inasistencia y la deserción escolar son dos problemas sobre los que se debe profundizar. Los estudios indican que mientras para el grupo de 7 a 11 años las restricciones de oferta representan casi las dos terceras partes (64%) de las causas de inasistencia, para el grupo de 12 a 17 años cobra especial relevancia la falta de motivación e interés por el estudio (29% de las causas de inasistencia)⁴. Lo anterior conduce a las siguientes conclusiones: i) a pesar de que siguen primando razones ligadas a las restricciones de la oferta y a los problemas socioeconómicos, la pertinencia y la calidad de la educación, en particular de la secundaria y media, son factores determinantes para promover la asistencia y la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo; y ii) la necesidad de promover el desarrollo de instituciones educativas más autónomas y flexibles, que puedan adaptarse a los intereses y expectativas de los educandos, estimular la pasión por el conocimiento, el pensamiento crítico, la convivencia y las relaciones constructivas con los demás.

Existen, por igual, otros factores ya identificados que explican la deserción escolar, tales como las dificultades para combinar el trabajo y el estudio, las expulsiones por fallas disciplinarias, la pérdida del año, el embarazo de adolescentes, la falta de afecto, los conflictos entre docentes, la violencia familiar, el pandillismo y las consecuencias del distanciamiento entre la escuela y la comunidad⁵.

4. Cálculos con base en la Encuesta de Calidad de Vida 1997

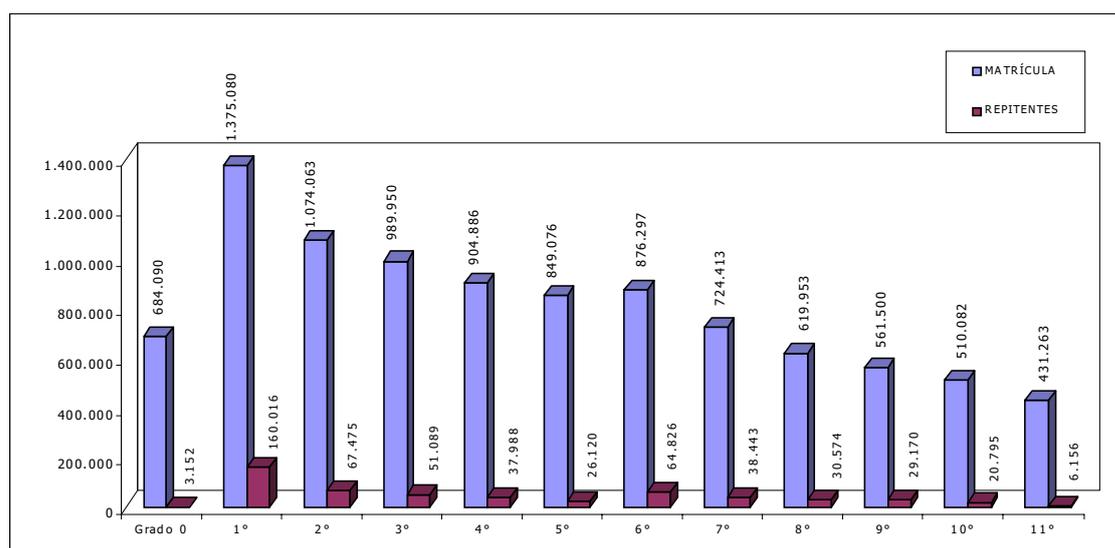
5. Ver un resumen de tales estudios en Nieto, María Carolina. Los fenómenos de deserción, repitencia y extraedad en Colombia 1990-1999. Estado del Arte. 2001

Los problemas indicados se han visto agravados por la agudización del conflicto colombiano. Estimativos de la Red de Solidaridad indican que para el año 2002 había cerca de 800 mil desplazados por presiones de diferentes actores armados, de los cuales cerca de 200 mil eran niños y jóvenes entre 5 y 17 años.

Las tasas más elevadas de repitencia y deserción se presentan en el primer grado de primaria, con niveles cercanos al 12% y al 11% respectivamente⁶. Para los demás grados, la tasa de deserción alcanza valores cercanos al 6%, mientras que la repitencia se sitúa en un valor promedio del 4%, y vuelve a incrementarse a 6% para el grado sexto. Las tasas de deserción son más elevadas en la población más pobre, en el sector oficial y en las zonas rurales. En estas últimas, cerca de la mitad de los niños y niñas abandonan el sistema al finalizar la primaria. En el sector privado se observó una tendencia decreciente de las tasas de deserción hasta 1997, año a partir del cual éstas se vuelven a incrementar. La Gráfica 3 ilustra el descenso en el número de alumnos matriculados por grado en 2002, y el número de repitentes por grado para todo el país.



Gráfica 3
Matrícula total y repitentes por grados (2002)



Fuente: MEN, DANE C-600, Secretarías de Educación.

1.1.3 Cobertura en Educación Superior

Las cifras de cobertura de la educación superior colombiana ponen de manifiesto que a pesar del crecimiento alcanzado durante la última década, el país continúa por debajo de los niveles internacionales. En el año 2002, Colombia presentaba un nivel de cobertura del 20%⁷, por debajo del promedio que presentaban en 1997 los países de América Latina y los de la OCDE⁸, de 25% y 54% respectivamente⁹. Por el contrario, la oferta privada en educación superior muestra una tendencia creciente: mientras en los años sesenta la oferta privada era del 41%, en la actualidad está por encima del 60%.

6. Cálculos del DANE para 2001.

7. Esta tasa es calculada como los estudiantes de pregrado en relación con la población entre los 18 y los 23 años

8. OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

9. Fuente: UNESCO data (1999) reportado en World Development Indicators 2001.



Aunque la asimilación de la demanda potencial/¹⁰ apenas llega al 42%, la cobertura bruta en pregrado se incrementó en un 68% durante la década de los noventa. La matrícula de posgrado, por su parte, pasó de 53.607 estudiantes en 1997 a 55.911 en 2000, luego de una disminución de 8.000 alumnos en 1998 y 1999. De los 981.458 estudiantes matriculados en el año 2002, el 82% asistía a universidades e instituciones universitarias y el 18% a carreras técnicas y tecnológicas.

El sistema de educación superior continúa siendo inequitativo. En 1993, sólo el 3,5% de los dos quintiles de ingreso más bajo asistía a una institución de educación superior; comparado con un 36% en los quintiles más altos. Para 1997 la distancia entre estos dos grupos se había incrementado: mientras que solo el 9% de los jóvenes de menores ingresos tenía acceso a la educación superior, en la población de mayores ingresos este porcentaje alcanzaba el 65%.

La insuficiente cobertura coexiste con un alto porcentaje de cupos que no se utilizan/¹¹. De allí se desprende que un balance más adecuado entre la oferta y la demanda no es sólo un problema de inversión pública; debe ir de la mano del mejoramiento de las condiciones económicas y crediticias de los estudiantes, así como del direccionamiento de la oferta. Las alternativas de financiación a través de créditos educativos continúan siendo insuficientes. Durante el período 1995 - 1999 el porcentaje de alumnos con crédito del ICETEX disminuyó de 7,5% a 4,5%. En el año 2000 este porcentaje volvió a aumentar y llegó al 6%, con 55.000 alumnos beneficiados/¹².

1.2 Política de ampliación de cobertura educativa

1.2.1 Educación Preescolar, Básica y Media

La política de ampliación de cobertura está dirigida a elevar la cobertura bruta del 82% al 92% con la creación de 1,5 millones de cupos educativos, dando especial atención a la población más vulnerable, como un mecanismo para asegurar mayor equidad en la distribución de oportunidades. Esta política incluye dos programas básicos: i) Reorganización, y ii) Recursos adicionales.

10. Calculada como las personas que presentan las pruebas de Estado (ICFES).

11. El mayor porcentaje de cupos sin utilizar se registra en el sector privado (52%), mientras que el sector público utiliza el 80% de su capacidad instalada.

12. Cálculos DNP-DDS-SE con base en información suministrada por el ICETEX.

13. El proceso de reorganización se inició en Colombia desde finales de los 90s. La Ley 715 de 2001 estableció el marco jurídico para el desarrollo y aplicación del proceso de reorganización del sector educativo.

i) Reorganización. Consiste en fortalecer el proceso de reorganización del sistema educativo/¹³ a partir del mejoramiento de la gestión de las entidades departamentales, municipales y de las instituciones educativas, mediante la mejor distribución y utilización de los recursos del Sistema General de Participaciones, de tal manera que se asegure un mejor balance y equidad en la distribución de los recursos físicos, humanos y financieros, y una

optimización de la capacidad instalada. El Gobierno Nacional apoyará este proceso mediante el mejoramiento de la asistencia técnica, la capacitación y la definición de parámetros y estándares técnicos que faciliten las decisiones gerenciales de las secretarías de educación.

Para apoyar y consolidar los incrementos de cobertura que se deriven de los procesos de reorganización, el Ministerio reorientará la asignación de los recursos provenientes de la Ley 21 de 1982. Estos recursos se destinarán a cofinanciar proyectos de construcción, rehabilitación y mejoramiento de infraestructura y dotación de los colegios en los niveles de preescolar, básica y media. Con el desarrollo del programa de reorganización se busca la creación de 800.000 nuevos cupos.



- ii) Recursos Adicionales para la Atención de la Población Vulnerable.** Este programa está dirigido a la creación de 640.000 nuevos cupos educativos a partir de la orientación de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías/¹⁴, y del ahorro fiscal resultante de la supresión de las contralorías territoriales, de acuerdo con el Proyecto de Reforma Política del Estado.

Estos recursos serán utilizados para facilitar el acceso a la educación a aquellas poblaciones que por razones específicas han permanecido excluidas del sistema educativo tradicional. Se pondrán en marcha proyectos para atender en forma prioritaria cuatro grupos de población vulnerable: desplazados por el conflicto colombiano, población indígena, niños con limitaciones o discapacidades, y población de las áreas rurales de baja densidad. El Ministerio definirá criterios objetivos para la asignación de estos recursos, teniendo en cuenta parámetros de equidad, estímulo al esfuerzo local y racionalización del gasto según la reglamentación que para tal fin expida la Nación.

La atención eficaz y oportuna a este tipo de poblaciones exige modelos flexibles, que respondan a sus características de dispersión y movilidad. Por esta razón, una de las estrategias para promover el acceso de las poblaciones vulnerables es la de la contratación del servicio educativo. Bajo esta modalidad, las entidades territoriales podrán contratar la prestación del servicio educativo con instituciones eclesiásticas, cooperativas, colegios, asociaciones o corporaciones de reconocida idoneidad, seleccionadas mediante concursos de méritos. La contratación deberá pactarse por alumno atendido, con incentivos por resultados en términos de calidad. Las entidades territoriales y el Gobierno Nacional identificarán los beneficiarios y la modalidad de ampliación

14. El Proyecto de Referendo presentado por el Gobierno propone que el 56% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías se destinen a la financiación de proyectos de ampliación de la cobertura en los niveles de básica y media.



de cobertura que sea apropiada para cada región, teniendo en cuenta que a los estudiantes se les debe garantizar el ciclo completo de educación básica y media.

Para complementar las acciones previstas dirigidas a la ampliación de cobertura en las áreas rurales, se continuará apoyando el desarrollo y aplicación de metodologías pedagógicas y modelos educativos innovadores y de reconocida efectividad en el país (Escuela Nueva, Posprimaria Rural, Sistema de Aprendizaje Tutorial-SAT, Servicio Educativo Rural-SER, Telesecundaria y Aceleración del Aprendizaje). El objetivo de este programa es la creación de 60.000 nuevos cupos.

Con el fin de apoyar los beneficios de los programas de ampliación de cobertura, se pondrán en marcha proyectos de apoyo que favorezcan la demanda, aumenten las tasas de retención y mejoren la eficiencia del sistema educativo. El Ministerio trabajará en coordinación con la Presidencia de la República, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- y las administraciones departamentales y municipales en el fortalecimiento del programa “Familias en Acción” y en la ampliación de restaurantes escolares. Igualmente, se promoverán proyectos de transporte escolar para facilitar el acceso y la permanencia de los estudiantes, junto con programas de alfabetización de adultos.

1.2.2 Acceso con Equidad a la Educación Superior

En educación superior, el Gobierno tiene como meta la implementación de tres programas para la creación de 400.000 nuevos cupos: i) crédito; ii) modernización de la gestión de las instituciones públicas de educación superior; y iii) promoción de la educación técnica y tecnológica. Este esfuerzo permitiría incrementar la cobertura del país en educación superior del 20% al 25%, lo que llevaría al país a estar en el promedio de cobertura de América Latina.

- i) **Crédito.** Mediante el proyecto “Acceso con Equidad a la Educación Superior” se crearán y fortalecerán mecanismos de financiación que faciliten el acceso a la educación superior de los estudiantes de menores recursos. Dicho programa será gerenciado y coordinado por el ICETEX con recursos provenientes de un crédito del Banco Mundial por US \$200 millones y recursos de contrapartida nacional por US \$87 millones/¹⁵. El crédito tiene tres componentes, el principal de los cuales es el de promover la equidad en el acceso; el segundo componente está dirigido al fortalecimiento del programa de formación doctoral, y el tercer com-

15. Este crédito fue firmado entre el gobierno colombiano y el Banco Mundial en abril de 2003.

ponente se orienta al fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades sectoriales de educación superior. Estos dos últimos programas hacen parte de la política de calidad educativa.

El componente de ‘promoción de la equidad en el acceso’ es un instrumento de financiación orientado a facilitar el ingreso y la permanencia en el sistema de educación superior de estudiantes de bajos recursos y buen desempeño académico que sean admitidos en instituciones de educación superior y ciclo complementario de normales superiores de alta calidad. Estos créditos, otorgados por el ICETEX, tendrán períodos de amortización equivalentes al doble del período de estudios, bajas tasas de interés, y cuotas limitadas por un porcentaje de los ingresos del egresado. El ICETEX trabajará en el diseño de un sistema de garantías que reconozca las restricciones patrimoniales de los estudiantes y se fundamente prioritariamente en la proyección de sus ingresos futuros.

De esta manera, el ICETEX ampliará sus mecanismos de crédito educativo para financiar a los estudiantes que por primera vez hayan sido admitidos en instituciones de educación superior y ciclo complementario que cumplan con los requisitos de calidad establecidos por el Gobierno Nacional. El ICETEX promoverá mecanismos que permitan financiar parcialmente la manutención de aquellos estudiantes de las instituciones estatales de educación superior que después de haber iniciado el programa en su ciudad o región de domicilio permanente, deban trasladarse a la ciudad donde la universidad ofrezca la culminación de dicho programa. Con este componente se espera beneficiar a 100.000 estudiantes durante los próximos cinco años.

El ICETEX estudiará la viabilidad de titularizar su cartera en amortización. Con esta medida, el ICETEX podría aumentar su capacidad de asignación de créditos a favor de los estudiantes de menores recursos a tasas más asequibles y a mayores plazos, de tal manera que se traslade el riesgo crediticio a los agentes que operan el mercado de capitales.

- ii) Racionalización de Recursos y Modernización de la Gestión de las Instituciones de Educación Superior.** Este programa está dirigido a apoyar a las instituciones de educación superior en el desarrollo de políticas sostenibles de ampliación de cobertura y calidad a través de la mejor utilización y aprovechamiento de sus recursos humanos, físicos y financieros. Con las institucio-





nes públicas que así lo requieran, se concertarán Planes de Gestión y Desempeño, dirigidos a mejorar la gestión y aumentar la oferta educativa mediante la creación de programas pertinentes en las regiones; la adopción de nuevas metodologías en los programas presenciales, a distancia y virtuales; y la optimización de la infraestructura existente. Asimismo, se promoverá la toma de medidas propedéuticas para disminuir la repitencia y la deserción. De esta forma se espera facilitar el acceso y permanencia de 150.000 estudiantes en las instituciones de educación superior.

Para apoyar y favorecer el logro de los objetivos propuestos, la Nación mantendrá los aportes totales al conjunto de instituciones públicas de educación superior. Sin embargo, a partir de 2004, se asignará un porcentaje creciente del monto total de las transferencias con base en indicadores de gestión y desempeño por institución. Este porcentaje no excederá el 12% del total de las transferencias de inversión y funcionamiento de las universidades. Con este objetivo, el Ministerio de Educación concertará con los rectores de las universidades públicas nacionales y territoriales los criterios e indicadores de desempeño, los cuales tendrán en cuenta factores de ampliación de cobertura, calidad y eficiencia en el uso de los recursos.

De acuerdo con lo establecido en la Ley del Plan de Desarrollo del Gobierno, la Nación contará con recursos adicionales provenientes del 0,5% de la nómina estatal (Ley 21/82) los cuales son recaudados por la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP-. Estos recursos se distribuirán entre la ESAP y la financiación de programas de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad en educación superior.

Con el fin de apoyar la política de cobertura en educación superior, el Ministerio impulsará y coordinará a través de Mesas Regionales, la creación de Centros Comunitarios de Educación Superior. Estos Centros Comunitarios son alianzas entre instituciones de educación superior que buscan unir esfuerzos y recursos para ofrecer programas de calidad en lugares donde la oferta de educación superior es insuficiente.

Para apoyar la ampliación de cobertura y la calidad de los programas de postgrado, el Ministerio de Educación definirá estándares básicos de calidad para programas de especialización, maestrías de profundización y maestrías de investigación y doctorado.

iii) Promoción de la Educación Técnica y Tecnológica

Las necesidades de desarrollo del país exigen ampliar la base de técnicos profesionales y tecnólogos. Con el fin de facilitar el cumplimiento de este objetivo, se promoverán los siguientes mecanismos para generar 150.000 nuevos cupos en programas que abarquen dichas áreas:

- Fomentar los programas técnicos y tecnológicos mediante sistemas de créditos académicos y la formación por ciclos propedéuticos que faciliten el tránsito de los estudiantes entre los diferentes niveles de la educación superior, de tal forma que con el uso eficiente de la infraestructura actual, la promoción de los programas de mayor pertinencia y el uso de nuevas metodologías, se generen 70.000 nuevos cupos. Con este objetivo se reglamentó la Ley 749 de 2002, que regula los programas técnicos y tecnológicos.
- Desarrollar estrategias de trabajo conjunto con el SENA, incluyendo la posibilidad de integrar algunos de sus programas al sistema de educación superior. El desarrollo de estas estrategias permitirá ampliar la cobertura en 80.000 nuevos estudiantes.





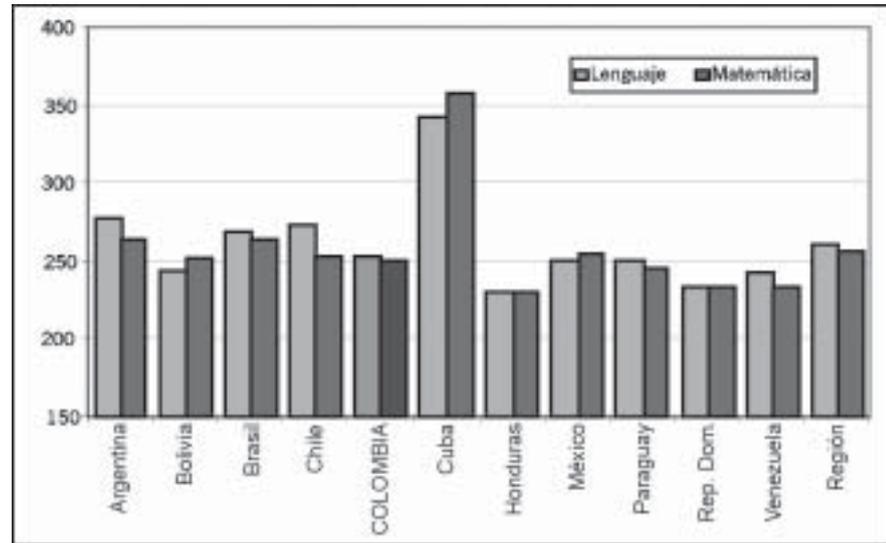
2. Calidad educativa y política de mejoramiento de la calidad

2.1 Diagnóstico Educación Básica y Media

Los resultados obtenidos en las diferentes pruebas de evaluación internacionales en las que ha participado el país, advierten que los estudiantes colombianos se encuentran por debajo del promedio de los países de la región. En las pruebas de lenguaje y matemáticas realizadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE-1998), Colombia se encuentra por debajo del promedio de los países de América Latina (Gráfica 4).

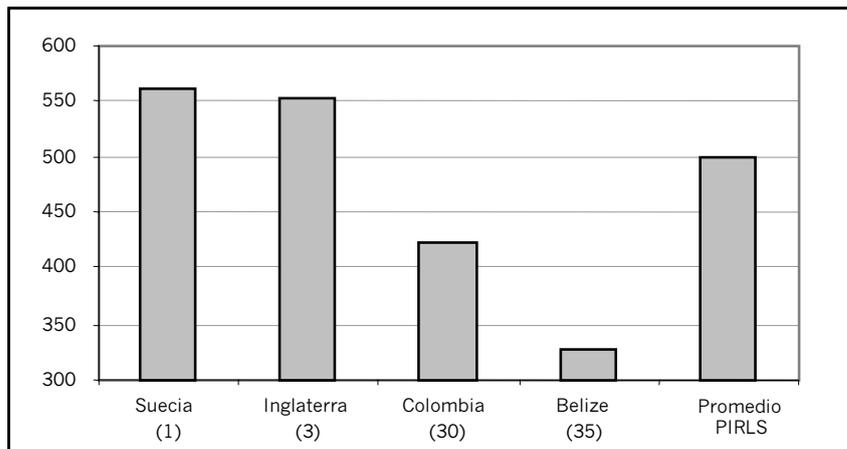
Gráfica 4

LLECE - Puntajes promedio por áreas (1998)



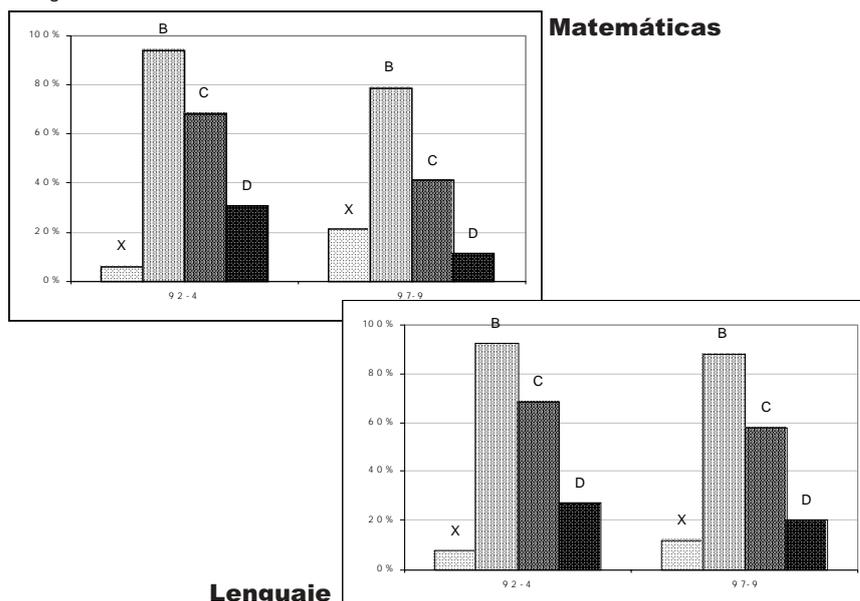
La Gráfica 5 presenta los resultados obtenidos por Colombia en el Estudio Internacional sobre Progreso en Competencias Lectoras (PIRLS 2001). Mientras el promedio general se situó en 500 puntos, Colombia obtuvo 424, ubicándose en la posición 30 entre 35 países.

Gráfica 5
Resultados en PIRLS - Promedio por país



Los resultados de las pruebas SABER/¹⁶, que vienen siendo aplicadas en el país desde comienzos de la década pasada, sugieren una tendencia al deterioro de la calidad de la educación básica, tal como se observa en la Gráfica 7/¹⁷. Las evaluaciones realizadas entre 1992-94 y 1997-99 muestran una reducción del porcentaje de estudiantes que obtuvieron el nivel superior (D) y un aumento en el porcentaje de aquellos que no logran los niveles mínimos (X)/¹⁸. Estos resultados ponen de manifiesto que los estudiantes colombianos no están logrando los niveles de conocimiento y destrezas que requiere el país. En lenguaje, solo un 20% consigue realizar una lectura comprensiva del texto, mientras que en matemáticas, apenas un 11% puede resolver problemas que exigen análisis de información y niveles de abstracción y conceptualización.

Gráfica 7
Pruebas SABER – 1992-94 vs. 1997-99 Porcentaje de estudiantes en cada nivel de logro



16. Las pruebas SABER evalúan el desempeño de los estudiantes de 5° y 9° grado en las áreas de Lenguaje, Matemáticas, Ciencias y Competencias Ciudadanas.

17. En matemáticas se definen 4 niveles de logro:

Nivel X: Estudiantes que no poseen un nivel mínimo de conocimientos y destrezas.

Nivel B: Estudiantes que logran resolver problemas sencillos, que presentan toda la información en el enunciado.

Nivel C: Estudiantes que logran resolver problemas que requieren algún tipo de reorganización o transformación.

Nivel D: Estudiantes que logran resolver problemas que requieren análisis de información y mayores niveles de abstracción y conceptualización.

En el área de lenguaje, los niveles de logro están definidos de la manera siguiente:

Nivel X: Estudiantes que no logran siquiera hacer lectura literal del texto.

Nivel B: Estudiantes que hacen lectura localizada del texto.

Nivel C: Estudiantes que logran una comprensión parcial del texto.

Nivel D: Estudiantes que logran hacer lectura comprensiva del texto.

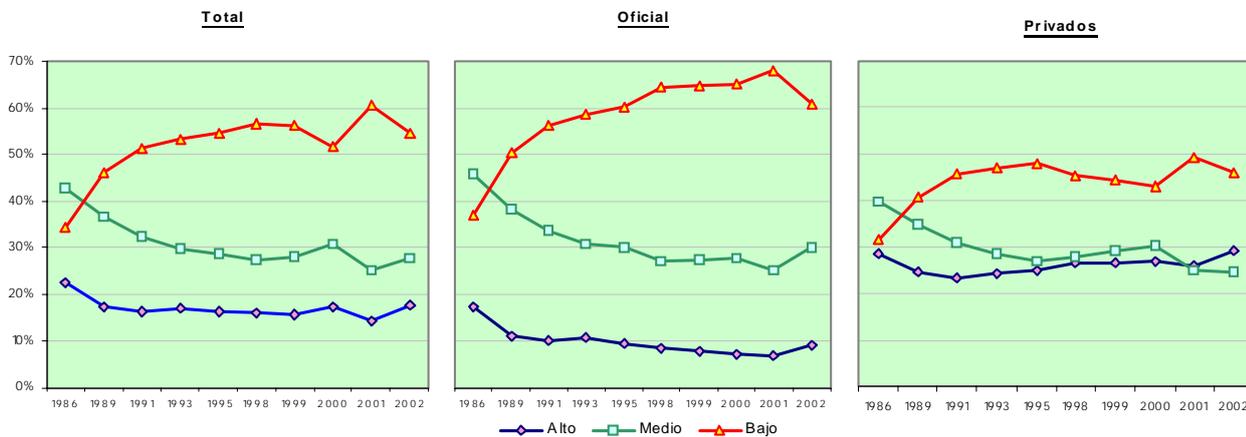
18. El comportamiento de los resultados que ilustra la gráfica puede estar afectado por limitaciones en la comparabilidad de las pruebas. Sin embargo, es improbable que un descenso tan marcado pueda atribuirse sólo a este factor, lo que llevaría a concluir que aunque el descenso real no fue de tal magnitud, se presenta una tendencia al deterioro en la calidad de la educación.



Las deficiencias señaladas en la calidad de la educación básica también se evidencian en la educación media. La Gráfica 8 muestra la evolución de la proporción de colegios públicos y privados por categoría de rendimiento alcanzada en las Pruebas de Estado del ICFES/¹⁹, entre 1986 y 2002.

Mientras en 1986, el 35% del total de los colegios de educación media era de bajo rendimiento, para 2002 ese porcentaje se había incrementado en un 20%. Al analizar esta tendencia -según el sector al que pertenece el colegio- se encuentra que la proporción de colegios oficiales de bajo rendimiento se incrementó durante los 16 años del período analizado, pasando del 37% en 1986 al 61% en 2002. En los colegios privados, la participación de los colegios de bajo rendimiento alcanzó su punto más alto en 2001, con un 49%, año a partir del cual se observa una tendencia decreciente similar a la de los últimos años de la década del 90. A pesar de esta tendencia histórica de bajo desempeño, el año 2002 muestra una mejoría en el rendimiento en las Pruebas de Estado en los colegios oficiales y privados

Gráfica 8
Exámenes de Estado del ICFES
Evolución de la proporción de colegios por categoría de rendimiento

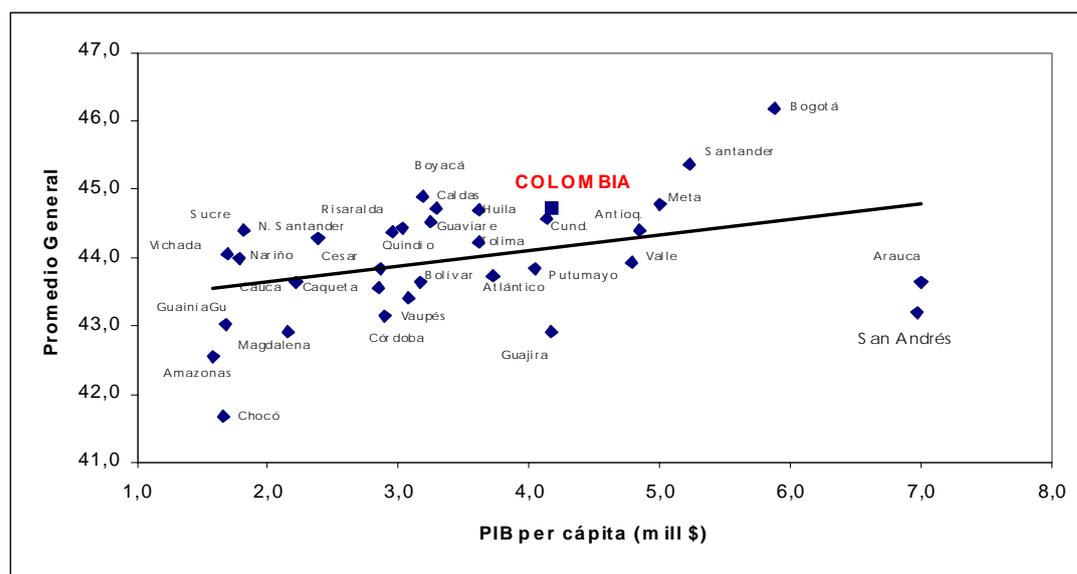


Si se comparan los resultados de las Pruebas de Estado a nivel departamental con el ingreso per cápita, se observan grandes variaciones (Gráfica 9). Departamentos como Santander, Boyacá o Caldas obtuvieron resultados relativamente satisfactorios comparados con departamentos con similares ingresos. De la misma forma, los departamentos de La Guajira, Córdoba o Magdalena presentan resultados inferiores a los esperados para sus niveles de ingreso.

19. Este examen evalúa a los estudiantes que finalizan el grado 11. Para el nuevo examen de Estado, que comenzó a aplicarse en el país a partir de 2000 se definen tres categorías de desempeño: Bajo: menos de 30 puntos; Medio: entre 30 y 70 puntos; y Alto: entre 70 y 100 puntos.

Gráfica 9

PIB per cápita vs. Resultados pruebas de estado 2002



2.1.1 Diagnóstico de la Calidad de la Educación Superior

Las evaluaciones de calidad para la educación superior sugieren problemas similares a los de la educación básica y media. Parte de la explicación está asociada con el crecimiento desordenado de la oferta en la década de los noventa. La pertinencia de algunos programas de educación superior es cuestionable así como la preferencia de la educación universitaria sobre la técnica y tecnológica, tanto en la demanda estudiantil como en la oferta institucional. Un elemento común en los distintos diagnósticos sobre el tema, es que en Colombia la pirámide de la formación terciaria está invertida: existe una proporción inversa entre profesionales y técnicos y tecnólogos. Dado el crecimiento del número de estudiantes matriculados en educación superior —experimentado por el país en los comienzos de la década pasada— se podría esperar que la matrícula en instituciones técnicas y tecnológicas se hubiese elevado proporcionalmente; sin embargo, sólo 15% de los alumnos matriculados pertenecen a este tipo de instituciones.

La experiencia colombiana sugiere que el sistema de educación superior no está respondiendo en forma adecuada a las necesidades laborales y productivas del país. Se siguen presentado problemas de pertinencia y de consistencia entre los contenidos académicos, el aprendizaje y la demanda laboral. En Colombia se presenta una clara debilidad en la identificación, seguimiento, interpretación e investigación sobre las condiciones del empleo para todos los niveles de la educación pos-secundaria, lo que evidencia la necesidad de contar con





un sistema de seguimiento que permita evaluar la pertinencia de la educación superior frente a las necesidades de desarrollo del país.

Por otra parte, las posibilidades de investigación en el ámbito nacional son modestas. Datos del ICFES/SNIES indican que en 2002 había un total de 63.245 estudiantes matriculados en programas de postgrado, de los cuales solamente 6.775 (11%) estaban matriculados en estudios de maestría y 350 (1%) en estudios de nivel Doctoral. El número de Doctores que se gradúa en Colombia cada año es de 1 por cada millón de habitantes, una de las tasas más bajas entre los países grandes de la región, lo cual limita severamente las capacidades del país en materia de investigación y desarrollo, y crea preocupación sobre la disponibilidad de candidatos calificados para remplazar los actuales miembros de las facultades en las instituciones de educación superior cuando se retiran por llegar su edad de jubilación.

En materia de estructura administrativa, es evidente que el sistema que garantiza la calidad de la educación superior es insuficiente. Existe poca coordinación entre las entidades que lo componen; se presenta duplicidad de funciones y no hay un sistema de información integral. El crecimiento de la oferta no ha estado acompañado por una normatividad y unas políticas claras sobre las condiciones de funcionamiento de las instituciones y los programas; se presenten deficiencias en los procedimientos de evaluación, así como en la aplicación de sistemas efectivos de control y vigilancia. Estas restricciones se reflejan en bajos niveles de pertinencia social y laboral.

2.2 Política de Mejoramiento de la Calidad de la Educación

El mejoramiento de la calidad constituye un pilar fundamental del Plan de Desarrollo Educativo. Los programas de incremento de cobertura deben ir acompañados de una política de calidad que movilice el sistema educativo en función del mejoramiento de los esquemas de aprendizaje y de la motivación de los niños por el acceso al conocimiento. El objetivo de la política de calidad es lograr que los estudiantes aprendan lo que necesitan aprender y lo sepan aplicar y aprovechar a lo largo de su vida.

El desafío de la política de calidad consiste en involucrar a las instituciones educativas, a los maestros, a los padres de familia y a la sociedad en general, en el propósito común de poner en marcha un sistema de mejoramiento continuo de la calidad a partir de los siguientes tres elementos: i) la definición y difusión de estándares educativos; ii) la

socialización de los resultados de un sistema de evaluaciones periódicas; y iii) la formulación de Planes de Mejoramiento propuestos desde las instituciones educativas.

Desde esta perspectiva, el Gobierno Nacional apoyará a las entidades territoriales y a las instituciones educativas en sus procesos de mejoramiento institucional y de gestión, para de tal manera asegurar que los educandos desarrollen competencias básicas, profesionales, laborales y ciudadanas que contribuyan a elevar y consolidar los principios de convivencia, democracia y solidaridad.

Con el fin de mejorar la calidad del sistema educativo en los niveles básico, medio y superior, y con miras a adecuarlo a las exigencias actuales y futuras del país, el Ministerio adelanta 20 proyectos encaminados a asegurar la coherencia y articulación de todos los niveles del sistema. Para el desarrollo de estos proyectos se llevarán a cabo los siguientes programas básicos: i) Evaluar: definición de estándares, de alumnos y del desempeño de los docentes; ii) Mejorar: diseño e implementación, difusión de experiencias exitosas y desarrollo de la carrera docente; iii) Fomentar: pertinencia de los programas ofrecidos, desarrollo de competencias, televisión, radio educativa y nuevas tecnologías; iv) Educación Superior: aseguramiento de la calidad del sistema de educación superior.



2.2.1 Evaluar: definición de estándares y evaluación de alumnos y docentes

La definición y socialización de estándares para todos los niveles de la educación es una herramienta esencial para unificar en forma coherente los propósitos del sistema educativo. El establecimiento secuencial de objetivos contribuye al desarrollo progresivo de los estudiantes y abre la posibilidad de que las evaluaciones sucesivas nos descubran su potencial para mejorar.

Se acordarán y difundirán estándares básicos de calidad con el fin de que las instituciones educativas cuenten con un referente común que asegure a todos los colombianos el dominio de conceptos y competencias básicas para alcanzar desempeños satisfactorios en su actividad personal y laboral, vivir en sociedad y participar en ella en igualdad de condiciones. Se promoverá el desarrollo de competencias ciudadanas, del juicio moral y de los valores. En lo que respecta a la educación superior, se darán pasos hacia la reglamentación sobre estándares mínimos para el registro calificado, de tal manera que se cubra el 100% de los núcleos de programas de pregrado que se ofrecen en el país.



Se evaluará el estado de desarrollo de las competencias básicas en las áreas de lenguaje y matemáticas, así como la comprensión y convivencia ciudadana en todos los estudiantes de 5° y 9° grado del país. Esta evaluación censal, se aplicará en forma periódica cada tres años a estudiantes e instituciones. La Nación, los departamentos y los municipios cofinanciarán la aplicación de estas pruebas. Los resultados alcanzados en las evaluaciones serán difundidos en todos los estamentos de la sociedad, de tal manera que cada institución conozca sus fortalezas y debilidades en relación con los promedios municipales, departamentales y nacionales.

Adicionalmente, se pondrá en marcha el sistema de evaluación del desempeño de los docentes y sus directivos, de manera consistente con el sistema de evaluación de competencias para los alumnos. La evaluación de docentes y directivos tendrá relación con el mejoramiento de los resultados de sus instituciones en las pruebas censales. En desarrollo del marco legal vigente, se reglamentarán las pruebas para el ascenso de los docentes en el escalafón, las cuales estarán relacionadas con los estándares de calidad.

Con base en la experiencia del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES, se procurará fortalecer y consolidar esta entidad como rectora del diseño, la aplicación, el análisis y la divulgación de los resultados obtenidos en las diferentes evaluaciones que se realizarán tanto en las instituciones educativas como entre los docentes y directivos docentes.

2.2.2 Mejorar: Planes de Mejoramiento y difusión de experiencias exitosas

Con base en los resultados de las evaluaciones, las instituciones educativas deberán proponer y formular Planes de Mejoramiento que incluyan nuevas estrategias pedagógicas conducentes a que los estudiantes alcancen mayores niveles de logro. El Ministerio de Educación apoyará a las entidades territoriales para que, en armonía con los Planes de Mejoramiento de las instituciones, fijen metas y apoyen las acciones de cualificación de los procesos pedagógicos. Finalmente, el Ministerio concentrará sus esfuerzos en aquellas instituciones que reporten mayores debilidades.

Se orientarán esfuerzos para fortalecer la gestión de las instituciones educativas en procura de mejorar la calidad y la capacidad gerencial de sus directivos, de tal manera que puedan poner en marcha esquemas de administración adecuados y eficientes.

Con el fin de referenciar los Planes de Mejoramiento, se promoverá la identificación, documentación y divulgación de prácticas exitosas en función del aprendizaje de los niños y niñas, mediante: i) la socialización de experiencias exitosas a través de foros educativos locales, departamentales y nacionales; ii) la formación de redes de docentes y iii) el apoyo de las instituciones con mejores niveles de desempeño a aquellas que presenten bajos resultados.

El Gobierno continuará con el proceso de acreditación de calidad de las escuelas normales superiores y apoyará a las facultades de educación en el diseño de estrategias dirigidas a mejorar la formación de los docentes y su capacidad para fomentar en los estudiantes las competencias básicas en matemáticas, lenguaje, ciencias y competencias ciudadanas.

El Ministerio y las secretarías de educación, con el apoyo de asociaciones y confederaciones de colegios privados, impulsarán procesos de evaluación de las instituciones educativas con miras a la obtención de certificados de calidad.

Con el fin de contribuir al enriquecimiento personal y profesional de los docentes, así como a su mejor desempeño, se avanzará en el desarrollo del “Estatuto de Profesionalización Docente” (Decreto 1278 de 2002), y de manera específica, en lo relacionado con los requisitos de ingreso, ascensos, evaluación de desempeño y condiciones salariales de los docentes que se vinculen al servicio del Estado. En cumplimiento de este objetivo, se garantizarán los principios de objetividad, imparcialidad, confiabilidad, transparencia e igualdad de oportunidades y se premiará el mérito como fundamento principal de la carrera docente.

De manera coordinada con las Cajas de Compensación Familiar²⁰, se impulsarán programas de desarrollo personal para los docentes y se facilitará su acceso y vinculación a los servicios y proyectos de recreación, salud, educación, vivienda y bienestar.

Las estrategias para el mejoramiento de la seguridad social de los docentes incluyen la revisión de la estructura del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y el estudio de alternativas para garantizar su sostenibilidad. En este sentido, se revisará el contrato de fiducia mercantil, el modelo de prestación de servicios médico asistenciales, la reorganización de las funciones de los comités regionales, y el incremento de las cotizaciones de los docentes afiliados al Fondo.



20. En Colombia existen 57 Cajas de Compensación Familiar, con un total de 256.056 docentes afiliados. El 52% de ellas realizan actividades de capacitación formal en áreas técnicas; el 31% desarrollan programas de capacitación no formal y el 7% ejecutan actividades de formación y desarrollo personal.



2.2.3 Fomentar: pertinencia, desarrollo de competencias, televisión, radio educativa y nuevas tecnologías

El proyecto de pertinencia está orientado a lograr que los estudiantes alcancen un desempeño personal, cívico y productivo -a la vez que exitoso- mediante la motivación por el conocimiento, el desarrollo de sus capacidades humanas, de su sentido crítico y de actitudes de convivencia, tolerancia y liderazgo capaces de enfrentar las exigencias del mundo contemporáneo.

Se promoverá una formación sólida en competencias básicas, ciudadanas y laborales generales y específicas. Con el fin de corregir los factores de inequidad, discriminación o aislamiento, se adelantarán proyectos que mejoren la pertinencia de la educación en beneficio de los grupos más vulnerables o con capacidades excepcionales. Se desarrollarán acciones para brindar atención a los grupos étnicos, a la población desplazada y adulta, y a los niños y niñas con necesidades educativas especializadas. En el sector rural se continuará apoyando el desarrollo de modelos pedagógicos flexibles que respondan a las características de las veredas y municipios dispersos. De manera coordinada con las entidades territoriales, el Ministerio de Educación apoyará el diseño y puesta en marcha de planes regionales para promover la pertinencia de programas educativos en los departamentos fronterizos.

En coordinación con entidades gubernamentales y privadas -a escala nacional e internacional- se promoverán proyectos que impulsen el desarrollo de habilidades para la vida en sociedad y prevengan la deserción escolar. Se dará especial atención a la pertinencia de la educación media y a la formación laboral como un complemento de la formación académica. En forma adicional, se fomentarán programas de educación ambiental, educación en salud, educación sexual y reproductiva; todos ellos orientados a la prevención de la violencia y el maltrato, el VIH-Sida, el consumo de drogas y el tabaquismo.

El Gobierno impulsará mecanismos dirigidos a facilitar a las entidades territoriales el acceso a libros, textos y otros materiales educativos. Estas acciones estarán acompañadas de estrategias que garanticen la creación y el fomento de hábitos de lectura. El Ministerio de Educación trabajará en el desarrollo del Plan de Bibliotecas y Lectura liderado por el Ministerio de Cultura.

En coordinación con los Ministerios de Comunicaciones y Cultura, se trabajará en la creación de un canal y una programación de televisión educativa y cultural, dirigida a las audiencias infantil y juvenil, que

fomente la lectura, la música, el aprendizaje de la historia y la geografía, y el desarrollo de las competencias básicas y ciudadanas. Con el fin de enriquecer y complementar la programación nacional, se coordinarán espacios de trabajo conjunto con los canales regionales, locales y comunitarios.

Se promoverán proyectos que utilicen la radio, la televisión y el Internet como medios para desarrollar programas de educación formal y no formal. En forma complementaria se fomentarán programas de alfabetización a través de la radio educativa.

Mediante el estímulo al uso de tecnologías de información y comunicaciones se pretende garantizar una infraestructura que posibilite la fluidez de contenido con procedimientos, métodos y estándares que propicien el desarrollo de la calidad de la educación en beneficio de los distintos grupos poblacionales. Para ello, se trabajará en la generación de una red de programas regionales de informática, centrada en esquemas y actitudes de colaboración, que se apoyará en las redes de aprendizaje que emergen de las experiencias exitosas que se tienen en el país; en una red de observatorios tecnológicos; en el programa “Computadores para Educar”, y en el “Plan de Conectividad”.



2.2.4 Mejoramiento de la calidad de la Educación Superior

Con el fin de mejorar la calidad de la educación superior así como de sus programas e instituciones, el Gobierno conformará el Sistema de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior para lo cual trabajará en el desarrollo e implementación de los siguientes proyectos:

- Definición y verificación de las condiciones mínimas de calidad que deben cumplir todos los programas de educación superior, y acreditación voluntaria de alta calidad de programas e instituciones. La definición de condiciones mínimas de calidad tiene por objeto el establecimiento y difusión de criterios, condiciones y procedimientos mínimos que garanticen la calidad de los programas académicos. El Gobierno expidió el decreto 2566 de septiembre 10 de 2003, en el que se unifican las condiciones generales de calidad de tales programas complementado con resoluciones por las que se definen las especificidades propias de cada programa.
- Mediante la acreditación voluntaria de programas e instituciones, el Estado adopta y hace público el reconocimiento que los pares académicos hacen de la comprobación que efectúa una ins-



titución sobre la calidad de sus programas académicos, su organización y funcionamiento, así como del cumplimiento de su función social. Mediante este sistema, se han acreditado 201 programas de pregrado en 28 instituciones de educación superior. Estas últimas representan el 5% del total de programas objeto de acreditación²¹. Para 2003, el Consejo Nacional de Acreditación ha recibido 421 solicitudes de acreditación voluntaria. Así mismo hay 4 universidades con acreditación institucional y 7 más en proceso.

- Aplicación obligatoria de los exámenes de calidad de la educación superior ECAES. Los Exámenes de Estado de Calidad de la Educación Superior -ECAES- constituyen una modalidad de Examen de Estado para la evaluación externa de los estudiantes de último año. En el 2003 se evaluarán más de 50.000 estudiantes de 26 programas en todo el país.
- Diseño y montaje del Observatorio Laboral. Con el fin de mejorar la pertinencia o conveniencia de los programas de educación superior, se creará el Observatorio Laboral, previsto dentro del componente de Fortalecimiento Institucional del programa de crédito de Educación Superior con el Banco Mundial. La finalidad del Observatorio Laboral es monitorear, analizar y difundir información sobre el mercado laboral y hacer seguimiento a los egresados de las instituciones de educación superior para crear una base de información que, por un lado, facilite a las instituciones redireccionar sus programas y, por otro, a los estudiantes la óptima selección de sus preferencias educativas.
- Internacionalización de la educación superior. Con el fin de promover una inserción de la educación superior del país acorde con los retos que impone la globalización y la economía del conocimiento, se orientará la política general teniendo en cuenta aspectos como la acreditación internacional; la promoción de la exportación de servicios educativos de calidad; la negociación de los servicios educativos en el marco del ALCA y de la OMC; la convalidación de títulos y la promoción de la movilidad de estudiantes, docentes e investigadores.
- Fomento de la investigación en las instituciones de educación superior y articulación con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Con base en el desarrollo del segundo componente del crédito del Banco Mundial, se financiarán estudios de doctorado que cuenten con aprobación de la Comisión Nacional de Maestrías y Doctorados y de la Universidad Nacional, y se dota-

21. De los 186 programas acreditados, 158 son de universidades, 19 de instituciones universitarias, 6 de instituciones técnicas y 3 de instituciones tecnológicas. En cuanto al sector, 99 programas pertenecen a instituciones privadas y 87 a instituciones oficiales.

rá a las instituciones educativas con infraestructura y tecnología adecuadas para el desarrollo de la investigación. Se fortalecerán las actividades de cooperación nacional e internacional y se apoyará la financiación de proyectos de investigación que permitan el desarrollo de grupos y centros de investigación y desarrollo tecnológico.

- Reglamentación de la educación no formal y de la educación continua. El control y promoción de este nivel de formación han estado radicados en cabeza de las Secretarías de Educación. Se hace necesario diseñar una política unificada teniendo en cuenta la importancia que la educación no formal y la educación continuada tienen en el desarrollo individual y laboral de las personas. El Ministerio de Educación está trabajando en un diagnóstico de la situación general, dirigido a la formulación de una política integral de calidad, fomento y articulación.
- Fortalecimiento del sistema de monitoreo para la vigilancia y el control de la educación superior. Para tener un conocimiento adecuado y oportuno de la situación real de las instituciones de educación superior públicas y privadas es necesario consolidar este sistema, cuya principal fuente sería el sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) y cuyo propósito fundamental es el de mantener un diagnóstico actualizado y permanente de las distintas instituciones.





3. Eficiencia del sector educativo y política de mejoramiento

3.1 Diagnóstico

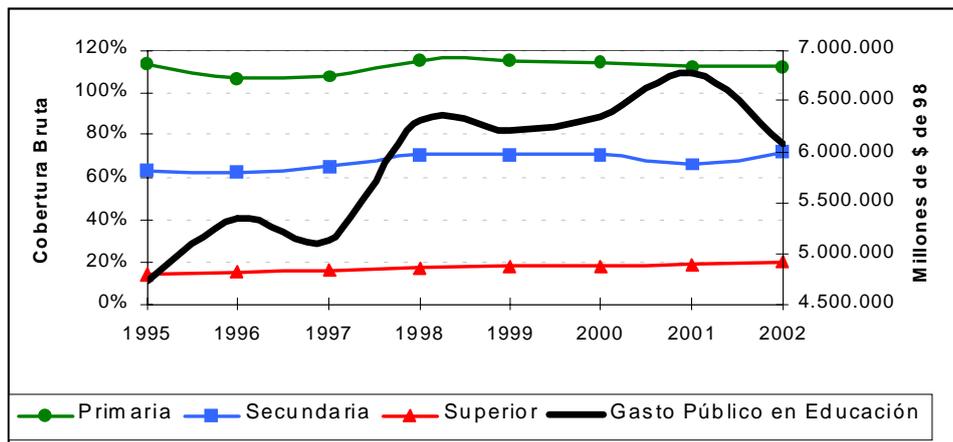
El Ministerio de Educación cuenta con 30 entidades adscritas, una vinculada y 19 establecimientos públicos educativos. Aunque el Ministerio ha llevado a cabo programas recientes de reorganización institucional, es fundamental mejorar sus procesos de planeación, formulación y ejecución de políticas; así como los procedimientos de evaluación y seguimiento de su gestión, la confiabilidad y oportunidad de la información sectorial, y la calidad de la asistencia técnica a las entidades territoriales.

A pesar de las reformas, el sector educativo se sigue caracterizando por la multiplicidad de instancias, la pobre coordinación entre sus entidades, la debilidad e inestabilidad de la gestión territorial y, además, por un diseño institucional y esquema de financiamiento que no generan incentivos a la eficiencia y limitan las posibilidades de avanzar en la expansión de la cobertura y en el mejoramiento de la calidad de la educación.

Desde la década de los 90 se ha promovido la descentralización de la educación básica. Sin embargo, estos esfuerzos no han significado una mejora de la gestión de las entidades territoriales. La Gráfica 10 indica que el esfuerzo financiero realizado por el Estado a partir de 1995 no ha tenido una respuesta proporcional de los indicadores de cobertura.

Gráfica 10

Cobertura Bruta por Nivel y Gasto Público en Educación (1995-2002)



Fuente: MEN - DANE

Uno de los obstáculos que más dificulta la obtención de mejores resultados ha sido la falta de correspondencia entre los objetivos propuestos y los mecanismos e incentivos que posibilitan el logro de dichos objetivos. Así, por ejemplo, el sistema de promoción automática de las categorías del escalafón docente ha tenido un impacto sostenido sobre la estructura de costos, sin que estas promociones hayan sido acompañadas por políticas sistemáticas de incremento de cobertura y mejoramiento de la calidad de los esquemas de aprendizaje y de las prácticas pedagógicas. Con la expedición, en junio de 2002, del nuevo Estatuto de Profesionalización Docente, se establece un sistema de incentivos cuyo fin, más que premiar el tiempo de servicio, es recompensar la calidad del desempeño de los maestros para efectos de los ascensos. De la misma manera, en diciembre de 2002 el Ministerio de Educación expidió el Decreto 3020 mediante el cual se definen los criterios y procedimientos para la organización de las plantas del personal docente y administrativo del servicio educativo estatal.



La Ley 715 de 2001, que sustituyó a la Ley 60 de 1993, constituye una herramienta fundamental para avanzar en el proceso de reforma del sector educativo en los niveles preescolar, básico y medio. Con la aplicación de esta Ley, se abre una oportunidad para que las entidades territoriales avancen en el proceso de descentralización y en el ejercicio de su autonomía. La certificación de 42 municipios mayores de 100.000 habitantes a partir de enero de 2003 constituye un desafío para estas entidades territoriales. Con miras a apoyar la consolidación de las reformas mencionadas, el Ministerio debe mejorar la calidad y oportunidad de sus programas de asistencia técnica, y poner en marcha un sistema integrado de información sectorial que facilite la planeación de políticas, la asignación equitativa y eficiente de los recursos, y la oportuna evaluación y seguimiento de los programas nacionales y regionales.

Por otro lado, la Ley 715 modifica el mecanismo y la estructura de incentivos para la asignación de los recursos de las transferencias de la Nación a las entidades territoriales. Bajo el nuevo mecanismo de asignación de recursos, se inicia un proceso de transición que desestimula la asignación de recursos a partir de la inercia histórica de la estructura de costos de los insumos, y comienza a promover y a premiar los resultados de la gestión territorial en términos de cobertura y calidad. Este nuevo mecanismo generará claros incentivos en beneficio de la descentralización y promoverá la autonomía y el manejo gerencial de las entidades territoriales.

La institucionalidad de la educación superior enfrenta problemas similares asociados a la multiplicidad de instancias y entidades, duplicidad



de funciones y escasa coordinación. Los indicadores de productividad académica muestran que, en general, las universidades públicas del país se encuentran lejos de los niveles de gestión y eficiencia deseables. Sus estructuras de costos indican una excesiva proporción de los gastos asociados con el pago de servicios personales y pensiones, en detrimento de la inversión y de una adecuada operación. Con ello, se ve afectada la calidad de la enseñanza y se pone en riesgo la viabilidad misma de las universidades. Adicionalmente, se presenta una baja utilización de la capacidad instalada, que no sólo se evidencia en el número de cupos sin utilizar sino también en el elevado número de instituciones pequeñas/²². El ejercicio de la función de supervisión, vigilancia y aseguramiento de la calidad de la educación superior no ha respondido a una política coherente, integral y de largo plazo.

La combinación de los factores indicados se ve reflejada en grandes distorsiones en los costos promedio por estudiante así como en la distribución de los aportes del Gobierno Nacional, sin que exista una relación entre el esfuerzo financiero y los resultados de las instituciones en términos de cobertura y calidad educativas.

3.2 Política de Mejoramiento de la Eficiencia del Sector Educativo

El sector educativo necesita replantear y modernizar sus estructuras institucionales, sus procedimientos administrativos y operativos así como sus sistemas de incentivos y supervisión, de tal manera que obtengan mejores resultados en términos de cobertura y calidad.

En este contexto, la tercera política de la Revolución Educativa está enfocada a la modernización de la administración y la gestión del sector en los niveles nacional, departamental y municipal. Con tal propósito se desarrollarán cuatro programas orientados a asegurar la calidad de las inversiones y mejorar la productividad, la eficiencia y la transparencia sectorial: i) modernización institucional del Ministerio de Educación Nacional; ii) modernización de las entidades departamentales y municipales; iii) concertación de los Planes de Gestión y Desempeño con las Instituciones de Educación Superior; y iv) sistema de información del sector educativo.

3.2.1 Modernización Institucional del Ministerio de Educación

Las acciones que se emprenderán con miras a la modernización del Ministerio de Educación están enmarcadas en el Proyecto de Renova-

22. En el año 2000, cerca del 63% de las instituciones atendía menos de 3.000 estudiantes cada una. De éstas, el 39% atendía menos de 1.000 estudiantes.

ción del Estado y orientadas a concentrar las funciones del Ministerio de Educación en sus actividades esenciales: definición de políticas, planeación, asistencia técnica, evaluación y seguimiento de los programas y proyectos nacionales.

El Ministerio impulsará la descentralización de las entidades adscritas que imparten educación media, técnica y tecnológica hacia los entes territoriales o, en su debido caso, las fortalecerá para que, dada la necesidad de cumplir con los requisitos establecidos por la Ley, puedan convertirse en entes universitarios autónomos. Cuando exista justificación para ello, también brindará apoyo a aquellos institutos que prestan servicios especializados -sin ser competencia del Ministerio- para que se conviertan en corporaciones o fundaciones.

Mediante el desarrollo del tercer componente del crédito con el Banco Mundial -Fortalecimiento Institucional del Sistema de Educación Superior-, se apoyará el funcionamiento, monitoreo y seguimiento institucional del sector, teniendo en cuenta el actual marco legal y la capacidad de planeación y gestión de las entidades responsables de la política.

La Revolución Educativa propone la modernización del ICETEX, entidad que adecuará su estructura con miras a prestar un eficiente servicio y cuya prioridad consiste en focalizar y ampliar la cobertura de crédito y becas para los estudiantes de menores recursos. Por su parte, el ICFES se concentrará en el desarrollo del sistema nacional de pruebas. Las funciones de inspección y vigilancia que venía adelantando esta entidad serán asumidas por el Ministerio. Las tareas de fomento quedarán bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación y Colciencias.

El Ministerio, a nivel central, adecuará su estructura con el objetivo de fortalecer y asumir nuevas funciones dirigidas al fomento de la calidad de la educación superior. Así mismo, y en coordinación con la Contraloría General de la Nación, el Ministerio trabajará en un programa para el buen uso de los recursos públicos y avanzará en los planes de mejoramiento impulsados por la Contraloría.

El Ministerio definirá como su cliente principal a las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales certificadas, y hacia ellas orientará los mayores esfuerzos en asistencia técnica, con el fin de profundizar el proceso de descentralización y el fortalecimiento de la gestión local.





3.2.2 Modernización de Entidades Territoriales

El Ministerio de Educación Nacional apoyará los procesos de reorganización y fortalecimiento de las secretarías de educación departamentales y municipales, de tal manera que éstas amplíen su capacidad de apoyo a las instituciones educativas a su cargo para que logren sus metas de calidad, cobertura y eficiencia.

Uno de los mayores desafíos del sector educativo es la creación y consolidación de aquellos mecanismos que contribuyan a garantizar el uso eficiente de los recursos provenientes de las transferencias de la Nación. La Ley 715/01 redefine la estructura de asignación de recursos del sector y pasa del esquema de reconocimiento de costos, a uno que premia los resultados, los cuales serán determinados a partir de la gestión educativa regional en términos de cobertura y calidad. El impacto de estas transformaciones dependerá de la capacidad de los gobiernos central, departamentales y municipales para lograr consensos que les permitan adaptar sus estructuras técnicas, administrativas y financieras a las nuevas condiciones.

Para facilitar la transición y la puesta en marcha del proceso de reforma, el Ministerio de Educación, de manera concertada con las secretarías, establecerá programas de asistencia técnica para apoyar la formulación y ejecución de planes territoriales de modernización con énfasis en cinco aspectos:

- Transparencia en la inversión y ejecución de los recursos de funcionamiento e inversión.
- Racionalización de los recursos físicos (plantas físicas, mobiliario y dotación), recursos humanos (docentes y administrativos) y reorganización de la oferta disponible para atender la demanda del servicio educativo.
- Rediseño de procesos críticos misionales y desarrollo e implantación del sistema de información de apoyo a la gestión.
- Definición de estructuras orgánicas, financieras y administrativas.
- Definición y difusión de los aspectos legales relacionados con la reglamentación de la Ley 715 de 2001.

Con el objeto de apoyar la gestión financiera de las entidades territoriales, el Ministerio de Educación trabajará con las demás entidades sectoriales del Gobierno en la búsqueda de alternativas para contribuir al saneamiento de las deudas del sector educativo a cargo del situado fiscal. Con este propósito, el Ministerio revisará y validará el monto de las deudas de los departamentos, distritos y municipios certificados

con el sector educativo por concepto de pagos financiados con recursos del situado fiscal.

Una vez determinado el monto real de las deudas, el Ministerio de Educación adelantará las gestiones pertinentes ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectuar los cruces de cuentas a que haya lugar con las deudas que las entidades territoriales tengan con la Nación. En caso de no ser posible el cruce de cuentas o, si después de efectuado resulta un saldo a favor de la entidad territorial, el Gobierno podrá celebrar acuerdos de pago dentro de las siguientes vigencias fiscales. La forma y oportunidad del cubrimiento de las deudas a reconocer frente a los departamentos y distritos a cargo del situado fiscal a 31 de diciembre de 2001, estarán sujetas a la aprobación del PAC y a la disponibilidad y situación de fondos por parte de la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



Las metas a lograr con el apoyo técnico y financiero a las entidades territoriales incluyen la modernización de 32 secretarías departamentales, 4 distritales y 42 de municipios certificados, así como la creación de modelos de gestión para la operación de las secretarías municipales no certificadas y para las instituciones educativas integradas. La adopción e implantación de estos modelos será responsabilidad de las secretarías departamentales, distritales y municipales certificadas.

El Ministerio de Educación Nacional apoyará a las entidades territoriales en la consolidación de los procesos de certificación de los 42 municipios con poblaciones superiores a 100.000 habitantes que, de acuerdo con la Ley, asumieron la gestión y administración de sus sistemas educativos a partir del 1° de enero de 2003. Con posterioridad a esta fecha, el Ministerio apoyará la gestión de los municipios menores de 100.000 habitantes para asegurar la continuidad de los procesos de certificación.

3.2.3 Concertación de Planes de Gestión y Desempeño con Instituciones de Educación Superior

En los Planes de Gestión y Desempeño con las instituciones públicas de educación superior se acordarán metas de ajuste y mejoramiento en los siguientes aspectos:

- Gestión administrativa: se trabajarán conjuntamente modelos de gestión que permitan el uso eficiente de los recursos. Esto incluye la racionalización del personal administrativo de acuerdo al tamaño y complejidad de la institución.



- Gestión académica: se trabajará un modelo de gestión académica que permita la optimización de la capacidad de atención de cada institución, y fomentar la investigación científica y tecnológica. En forma adicional, se desarrollarán estrategias para reducir la deserción y garantizar la óptima utilización de la capacidad instalada de cada institución.

Para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos por parte de las instituciones públicas de educación superior, se pondrán en marcha estrategias de integración institucional mediante convenios entre las instituciones de educación superior. Se apoyará la creación de alianzas entre universidades de las distintas regiones del país, con el fin de facilitar la circulación de estudiantes y profesores y aprovechar las economías de escala y las fortalezas locales de cada universidad. Un ejemplo lo constituye el proyecto de integración de las instituciones de educación superior de la región del Caribe colombiano, a través del Sistema de Universidades Estatales del Caribe (SUE Caribe).

3.2.4 Sistema de Información del Sector Educativo

El sector educativo necesita mejorar y fortalecer sus sistemas de información de tal manera que se disponga de estadísticas confiables y oportunas sobre el desempeño sectorial en todos sus niveles.

En desarrollo de este programa, se unificará y se centralizará la información sectorial en la Oficina Asesora de Planeación y Finanzas del Ministerio. El sistema de información sectorial apoyará los procesos de planeación, análisis sectorial, formulación de políticas, y la evaluación y seguimiento de esas políticas. De manera complementaria, el sistema de información sectorial apoyará las funciones de gestión, coordinación, planeación y administración de las entidades nacionales y territoriales.

Bajo el nuevo esquema de asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones para educación, será necesario desarrollar un sistema confiable de registro para los estudiantes matriculados, con su identificación completa. Para controlar la calidad de esta información, el Ministerio de Educación trabajará en forma coordinada con las secretarías de educación y contratará auditorías que certifiquen la calidad de la información reportada.

El sistema de información del sector educativo se ha concebido en dos niveles:

- Nivel nacional: comprende la información estadística de cobertura, calidad e inversión tanto en educación básica y media como superior, y el sistema de apoyo a la gestión interna del Ministerio.
- Nivel territorial: comprende el desarrollo del sistema de información de apoyo a los procesos operativos, de planeación y misionales de las secretarías de educación y de las instituciones educativas.

El Sistema de Información del Sector Educativo se construirá a lo largo del cuatrienio de gobierno. A finales de 2003 se deberá haber implantado el sistema del nivel nacional y para finales de 2006 se deberán haber implantado los sistemas de información territoriales, al menos hasta el nivel municipal. Los sistemas territoriales se formularán y ejecutarán como parte de los planes territoriales de modernización expuestos en el numeral 3.2.

Como apoyo adicional del Ministerio al montaje del sistema de información de las regiones, se establecerán acuerdos con el Ministerio de Comunicaciones y la Agenda de Conectividad, para conectar todas las secretarías de educación departamentales y municipales al servicio de Internet y así facilitar los flujos de información entre las entidades territoriales.

Se reforzará el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior de tal manera que se integre la información de las instituciones educativas, el Consejo Nacional de Acreditación y la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior. De esta manera, junto con el Observatorio del Mercado Laboral, se conformará un sistema de indicadores que permita a la comunidad conocer el estado de la educación y facilite el proceso de toma de decisiones en todos los niveles.

Mediante el desarrollo del tercer componente del crédito para la educación superior -Fortalecimiento Institucional del Sistema de Educación Superior-, se apoyará el funcionamiento, monitoreo y seguimiento sectorial, teniendo en cuenta el actual marco legal y la capacidad de planeación y gestión de las entidades responsables de la política. Se consolidará y organizará el sistema de información y de seguimiento de la calidad.

Este conjunto de políticas, proyectos y actividades conforman las prioridades de "La Revolución Educativa". El enorme desafío que significa poner en marcha un sistema educativo que mejore la calidad de vida de los colombianos -y que responda a las necesidades del país- implica una alta exigencia de creatividad y esfuerzo para el Gobierno, los maestros, los rectores y en general para toda la comunidad educativa.



ANEXO 1

LA REVOLUCION EDUCATIVA 2003 - 2006
MATRIZ DE PROYECTOS

OBJETIVOS DE POLÍTICA	EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA	EDUCACIÓN SUPERIOR
AMPLIAR COBERTURA EDUCATIVA	<p>Uso eficiente de las transferencias</p> <p>Utilización eficiente de Infraestructura y dotación</p> <p>Apoyo a la población vulnerable</p> <p>Alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos</p> <p>Sostenibilidad de cobertura en colegios privados</p>	<p>Acceso con calidad a la educación superior</p> <p>Uso de nuevas metodologías y tecnologías en la educación superior</p> <p>Mesas regionales de cobertura en educación superior</p> <p>Apoyo a la gestión de las instituciones de educación superior</p> <p>Estrategias para disminuir deserción y repitencia en educación superior</p> <p>Promoción formación técnica y tecnológica</p>
MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN	<p>Divulgación, apropiación, uso y evaluación de los estándares</p> <p>Evaluación de alumnos</p> <p>Pruebas de ingreso y ascenso y evaluación del desempeño de docentes</p> <p>Promoción de Planes de Mejoramiento</p> <p>Aprendizaje de experiencias exitosas</p> <p>Mejoramiento de la calidad educativa de las poblaciones vulnerables</p> <p>Mejoramiento de la formación de docentes</p> <p>Mejoramiento de instituciones educativas privadas</p> <p>Competencias laborales. Formación para el trabajo. Pertinencia de la educación media</p> <p>TV, Radio y nuevas tecnologías para el desarrollo de competencias</p> <p>Desarrollo, adaptación e implementación de modelos educativos pertinentes para poblaciones vulnerables</p> <p>Proyectos intersectoriales</p> <p>Desarrollo de la carrera docente</p>	<p>Diseño e implementación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad</p> <p>Diseño, aplicación y análisis de los exámenes de calidad de la educación superior – ECAES</p> <p>Definición y verificación de estándares mínimos calidad</p> <p>Diseño y montaje del Observatorio Laboral</p> <p>Sistema de monitoreo para la vigilancia y control de la educación superior</p> <p>Fomento de la investigación en las instituciones de educación superior y articulación con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología</p> <p>Reglamentación de la educación no formal y la educación continua</p>
MEJORAR LA EFICIENCIA DEL SECTOR EDUCATIVO	<p>Modernización del Ministerio de Educación Nacional</p> <p>Renovación del Sector Educativo</p> <p>Modernización Secretarías de Educación</p> <p>Sistemas de Información</p> <p>Comunicaciones</p> <p>Fortalecimiento de la gestión de Secretarías de Educación</p>	<p>Fortalecimiento institucional del sistema de educación superior</p> <p>Fortalecimiento del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior</p> <p>Diseño e implementación de un Sistema de Referenciación</p>



Capítulo III

Construir equidad social

La construcción de una sociedad más equitativa debe ser uno de los fundamentos de las políticas de desarrollo. El desarrollo, en otras palabras, debe conducir no sólo a un crecimiento económico más acelerado, sino también a una distribución más equitativa de sus frutos. Si este es desbalanceado y únicamente se benefician de él unos sectores, regiones o grupos socioeconómicos, las consecuencias serán el retraso en la adopción de las reformas necesarias para su continuidad y una probable inestabilidad macroeconómica y social.

Como resultado de la reciente desaceleración del crecimiento, y en particular del escalamiento del desempleo, Colombia ha experimentado un agudo deterioro de los indicadores sociales. La tasa de pobreza está por encima de los niveles observados quince años atrás, y supera, según los estimativos más recientes, el 65%. En el año 1999, el número de pobres aumentó en más de dos millones de personas. La desigualdad también ha aumentado, en parte por las mismas razones y en parte por el incremento sin precedentes en la demanda por trabajadores calificados. La crisis económica, sumada a la precariedad de los mecanismos de protección social, ha llevado a muchas familias a desacumular activos productivos y a interrumpir sus inversiones en capital humano, lo que, sin duda, afectará sus vidas mucho más allá de la coyuntura actual.

Al mismo tiempo, y en especial durante la mayor parte de los años noventa, el gasto social creció de manera sustancial. El total del gasto como porcentaje del producto pasó de 8% en 1991 a 13% en 1999⁷¹. Pero este aumento no estuvo acompañado de una franca mejoría en los indicadores sociales, y, en particular, en las coberturas en educación y salud, sectores que concentran el grueso del gasto social en el país. Un porcentaje importante de su aumento se ha ido a pagar más y mayores salarios y otro ha sido desviado hacia otras actividades, sin que haya redundado, en promedio, en mejores resultados sociales.

Para alcanzar el objetivo de una sociedad más equitativa, donde todos los ciudadanos se beneficien de los frutos del crecimiento económico, la política social del Gobierno tiene que atender tres desafíos principales: a) aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados; b) mejorar la focalización del gasto para que los recursos lleguen a los más necesitados; y c) consolidar un sistema de protección social para que las crisis económicas no comprometan, por completo, las posibilidades futuras de los grupos más vulnerables. Si estos desafíos se atienden, se allanará el camino hacia una inversión social con resultados y, en última instancia, hacia una sociedad más justa.

La estrategia del Gobierno para construir equidad social contiene siete elementos principales y dos subsidiarios. A continuación se especifica cada uno, previo un diagnóstico particular de la problemática y se describen sus diversos componentes, especificando las metas concretas que se ha fijado el Gobierno. Sobra decir, que estos deben ser entendidos como partes conectadas de una estrategia global y articulada.

⁷¹ Desde una perspectiva de más largo plazo, el comportamiento del gasto social en los últimos 25 años ha tenido tres etapas: de 1975 a 1990 creció lenta pero continuamente de 6% a 8%. Se acelera a partir de 1992 hasta llegar a duplicarse en 1996, y a partir de allí baja hasta algo más de 10 puntos.

1. Revolución educativa

La educación es un factor esencial del desarrollo humano, social y económico y un instrumento fundamental para la construcción de equidad social. Por ello resulta preocupante que a pesar de los esfuerzos realizados, y los avances innegables, Colombia no haya logrado universalizar el acceso a una educación básica de calidad. Los indicadores de cobertura, eficiencia y calidad del sistema educativo señalan que los avances han sido lentos e insuficientes y que, en varias ocasiones, los aumentos en cobertura se han logrado a costa de la calidad. La falta de educación constituye uno de los factores substanciales detrás de la persistencia de la desigualdad y la concentración de las oportunidades.

Cobertura

En 2001, 1,8 millones de niños y jóvenes entre 5 y 17 años (16% del total) estaban por fuera del sistema escolar. De estos, 970 mil (12%), eran de zonas urbanas y 889 mil (25%) de zonas rurales. La misma situación tenían veinte de cada cien niños entre 5 y 6 años y el 75% de la población entre 18 y 24 años, potencialmente demandante de educación superior (Cuadro 8).

Cuadro 8

Población en edad escolar por fuera del sistema educativo

Total nacional, 2001

Población de 5 a 17 años						
Zona	5-6	7-11	12-15	16-17	Total	18-24
Urbana	176.391	133.175	240.357	416.799	966.722	2.847.633
Rural	193.602	141.242	291.190	262.957	888.991	1.161.532
Total	369.993	274.417	531.547	679.756	1.855.713	4.009.165
No. asistentes como proporción de la población total del grupo de edad respectivo						
Urbana	13,6	4,2	10,4	34,6	12,1	71,4
Rural	33,0	9,9	28,8	56,5	25,4	88,6
Total	19,6	5,9	16,0	40,7	16,1	75,6
Participación de cada grupo de edad en el total de no asistentes						
Urbana	18,2	13,8	24,9	43,1	100,0	-
Rural	21,8	15,9	32,8	29,6	100,0	-
Total	19,9	14,8	28,6	36,6	100,0	-

Si bien las cifras muestran un avance con respecto a los años anteriores, la cobertura es aún insuficiente. La tasa neta en primaria está 43 puntos por encima de preescolar y 21 por encima de secundaria (Cuadro 9). Este atraso se presenta a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años para aumentar cobertura, mediante diversos programas, a saber: a) educación rural; b) reorganización educativa; y c) subsidios a la demanda en educación primaria y secundaria.

Cuadro 9

Tasas netas de cobertura en primaria y secundaria

Total nacional
1996- 2000

Nivel educativo	1996	1997	1998	1999	2000
Preescolar	-	37,5	38,5	40,5	40,5
Primaria	84,0	83,1	81,9	84,2	83,6
Secundaria	59,9	62,1	60,5	62,2	62,7

Fuente: Cálculos DNP-DDS. Encuesta Nacional de Hogares, septiembre de cada año.

Una evaluación de la asistencia al sistema educativo por niveles de ingreso permite confirmar la persistencia de grandes inequidades. En preescolar, mientras 96% de la población de mayores ingresos asiste a algún establecimiento educativo, sólo 64% de la población más pobre hace lo propio. En primaria, las diferencias son menores: alrededor de 5 puntos porcentuales entre el primero y el último decil. En secundaria, en el primer decil la asistencia es de 60% y en el último de 84%. Resulta preocupante, de otro lado, el descenso de los índices de cobertura escolar para los tres primeros deciles, y el retroceso en el total de la educación secundaria.

Las tasas más elevadas de repitencia y deserción escolar se presentan en el primer grado de primaria: 10% y 18%, respectivamente. Las tasas son mayores en el sector oficial y en las zonas rurales. En las áreas rurales, cerca de 50% de los estudiantes abandonan el sistema al finalizar su formación básica primaria. Las tasas de deserción en el sector oficial muestran una disminución progresiva mientras las del sector privado un leve aumento a partir de 1998. Esta tendencia está asociada, en buena parte, a la crisis económica que ha obligado a muchas familias a recurrir a la educación pública como un paliativo para los menores ingresos. De otro lado la evidencia disponible indica que la principal causa de inasistencia escolar es el alto costo de la educación (34%), seguida de falta de interés (21%). Estas cifras indican la necesidad de revisar la pertinencia de la formación en secundaria, así como las metodologías empleadas⁷².

⁷² Corpoeducación, “Situación de la educación básica, media y superior en Colombia”. Casa Editorial El Tiempo, 2001.

La cobertura en educación superior ha mostrado un crecimiento moderado aunque insuficiente. Este obedece más a un proceso de diversificación dentro de las mismas instituciones que a la creación de nuevas organizaciones. La oferta privada muestra una participación creciente: mientras en los años sesenta era de 41% en la actualidad alcanza el 67%⁷³. Si bien la expansión de los años noventa fue significativa, la educación superior colombiana está bastante por debajo de los niveles internacionales. Colombia presenta una cobertura inferior al promedio de los países de América Latina y muy inferior al correspondiente para los países de la OCDE: 25% y 54%, respectivamente.

El sistema de educación superior es inequitativo. En 1993, sólo 3,5% de los dos quintiles de ingreso más bajo asistía a una institución de educación superior, comparado con un 36% en los quintiles más altos. Para 1997, la distancia entre estos dos grupos se había incrementado: 9% de los más pobres asistía frente al 65% de los más ricos.

Los bajos niveles de cobertura coexisten con un alto porcentaje de cupos vacantes, lo que indica que el problema no es sólo de inversión pública sino también del direccionamiento de la oferta y de demanda. La oferta de crédito educativo es limitada y constituye una importante barrera para acceder a la educación superior. En el año 2000, solo 55.000 alumnos (6% de la población matriculada) accedieron a financiación con recursos del Icetex.

Calidad

La información disponible muestra que la calidad de la educación básica y media ofrecida por instituciones públicas es deficiente. La brecha entre la educación pública y la privada ha venido aumentando a pesar de que la inversión municipal en docentes se duplicó entre 1993 y 1998 (Gráfico 20)⁷⁴. Las pruebas Saber sugieren un posible deterioro de la calidad de la educación básica. Las evaluaciones realizadas entre 1993 y 1998 muestran que el porcentaje de estudiantes que alcanzó el nivel superior se redujo de manera significativa al mismo tiempo que aumentó de manera considerable el porcentaje de aquellos que no llegaron a los niveles mínimos.

El deterioro de la calidad también ha sido evidente en el caso de la educación media. El Gráfico 21 muestra la evolución, entre 1986 y 1999, de la composición de la oferta según la categoría de rendimiento en los exámenes del Icfes. En 1986, 35% del total de los colegios del país eran de bajo rendimiento, para 1999 ese porcentaje había subido hasta el 56%. La proporción de colegios oficiales de bajo rendimiento se duplicó en el mismo periodo. En los privados, la tendencia creciente de la participación de las instituciones de bajo rendimiento alcanzó su punto más alto en 1996 para después disminuir.

⁷³ Existen en pregrado 3.513 programas, de los cuales 1.173 son oficiales y 2.340 privados.

⁷⁴ Núñez et al., (2002), en su estudio "Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia" muestra que la diferencia en el puntaje se mantiene alrededor de

13 puntos después de controlar por las características del estudiante, el hogar, el colegio y los docentes.

Gráfico 20

**Pruebas de Estado del Icfes, colegios públicos y privados
 1992-1999**

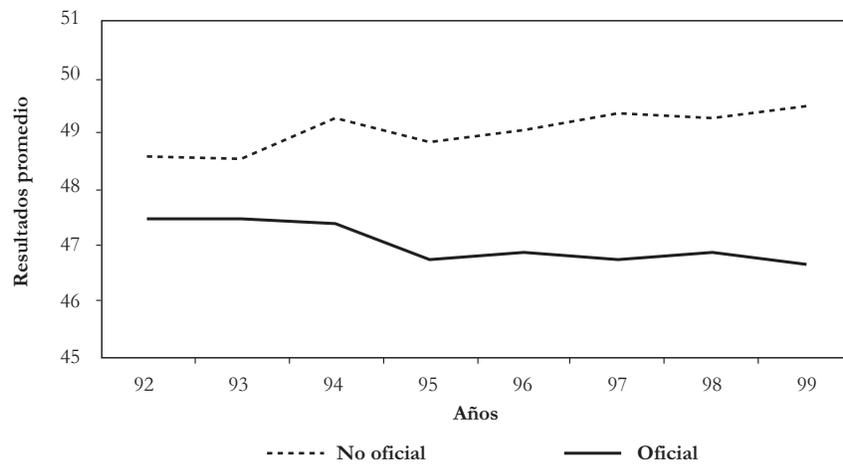
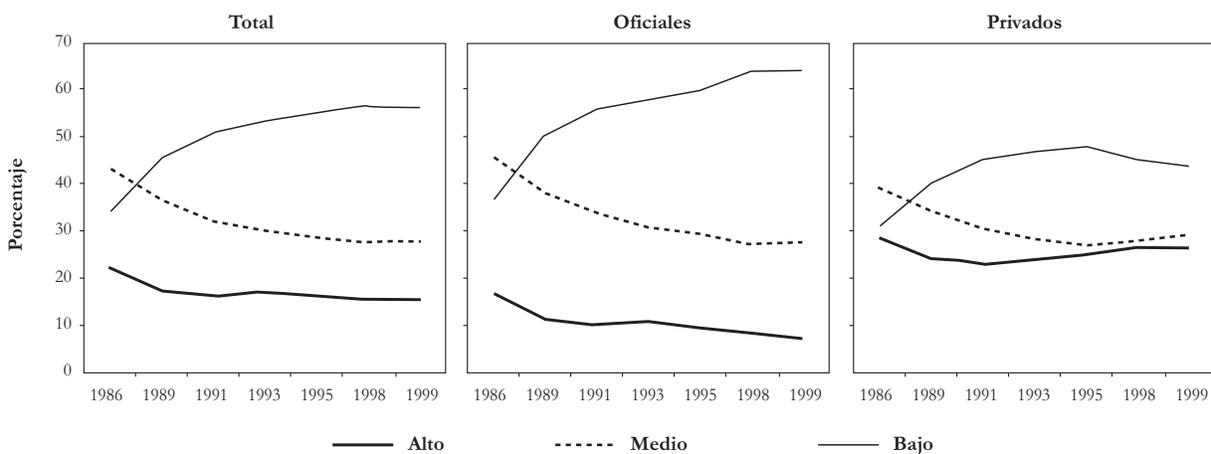


Gráfico 21

Exámenes de Estado del Icfes

Evolución de la proporción de colegios por categoría de rendimiento



Una forma complementaria de evaluar la calidad de la educación es analizar los resultados obtenidos en pruebas internacionales. En la valoración llevada a cabo por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), Colombia ocupó el

quinto lugar entre los países de la región. Aunque este resultado no es del todo desalentador, cabe señalar que la calidad de la educación promedio en los países latinoamericanos está por debajo de la observada en el mundo en desarrollo con la excepción de África.

En los últimos años se ha hecho un esfuerzo para contrarrestar el deterioro en la calidad de la educación superior generado por el crecimiento desordenado de la oferta durante la década de los noventa. Para satisfacer las expectativas y necesidades de la sociedad en materia de calidad de los programas de educación superior, se ha venido implementado el *Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior*, el cual está integrado por la acreditación voluntaria de programas e instituciones, estándares mínimos de calidad y exámenes de calidad de la educación superior (ECAES). Mediante este sistema, se han acreditado 138 programas de pregrado en 26 instituciones de educación superior, que representan el 3,9% del total de programas objeto de acreditación.

Eficiencia

El Ministerio de Educación cuenta con 30 entidades adscritas, una vinculada y 19 establecimientos públicos educativos. Si bien el Ministerio ha avanzado en ajustes a su estructura y planta de personal, todavía es evidente el fraccionamiento de funciones entre sus dependencias, los procesos no documentados y la inexistencia de indicadores de gestión e impacto.

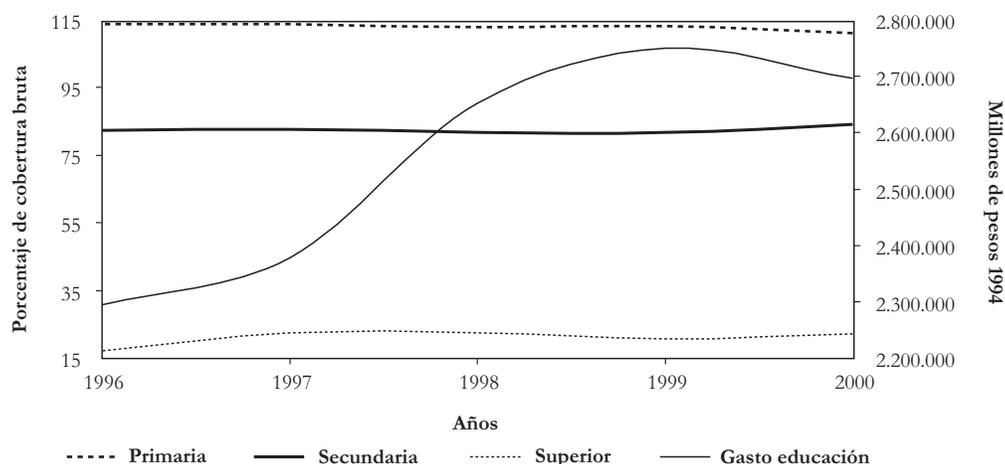
A pesar de las grandes reformas que se han dado en los últimos años, el sector de educación se sigue caracterizando por la pobre coordinación entre entidades, la duplicidad de funciones, la inflexibilidad y un diseño institucional que no genera incentivos a la eficiencia y limita en forma severa las posibilidades de avanzar en la expansión de la cobertura y mejorar la calidad. Desde la década de los 90, se ha promovido la descentralización de la educación básica. Sin embargo, no se ha logrado la eficiencia esperada en las entidades territoriales.

El Gráfico 22 sugiere que el esfuerzo financiero realizado a partir de 1997 no ha redundado en un incremento de las tasas de cobertura. Esta tendencia obedece, de cierta manera, al crecimiento del costo de la nómina que se generó por el cambio en la estructura del escalafón docente. En 1997 21% de los docentes se encontraba en un grado inferior al 7, para el año 2000 sólo 12% se encontraba por debajo de este nivel.

El cambio en la estructura del escalafón se debe en parte a los incentivos del estatuto docente expedido en 1979, el cual premiaba el tiempo de servicio y no el desempeño del maestro. El nuevo estatuto de profesionalización docente, expedido en junio de 2002, busca revertir ese proceso al establecer como principal criterio de ascenso las competencias de los docentes. Uno de los factores que ha limitado la eficiencia en el proceso de descentralización es la ausencia de un sistema de información integrado. Esto dificulta la asignación eficiente de los recursos y la adecuada planeación, evaluación y seguimiento de los programas.

Gráfico 22

Gasto en educación y tasa de cobertura bruta por nivel
 1996- 2000



La Ley 715 de 2001 constituye una herramienta fundamental para la solución de los problemas de ineficiencia en el sector educativo. La Ley sustituye la regla de distribución prevaleciente (que premiaba a las entidades territoriales con mayores plantas de personal sin generar incentivos para el uso y distribución eficiente de los recursos) por una regla que tiene en cuenta el número de niños y niñas atendidos y por atender. Sin duda, la nueva regla generará incentivos no sólo para ampliar la cobertura sino también para mantenerla.

Además de la reforma en el sistema de distribución de recursos, en la nueva ley se clarificaron las competencias entre las diferentes entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) y la Nación. Esto permitirá la identificación de los responsables tanto para los usuarios del servicio educativo como para el Gobierno Nacional, lo cual facilitará el seguimiento de los resultados. Todo esto permite la conformación de un sistema de información, así como de uno de inspección y vigilancia, los cuales están en proceso de implementación.

Tal como ocurre en la educación básica, la educación superior presenta duplicidad de funciones, poca coordinación entre las múltiples entidades y ausencia de un sistema de información unificado. Así mismo, no hay, en la normatividad, incentivos para el aumento de cobertura y la mejoría de la calidad debido al sistema inercial de asignación de recursos previsto en la Ley 30 de 1992. Adicionalmente existe una baja utilización de la capacidad instalada que no sólo se manifiesta en el número de cupos sin utilizar sino también en el elevado número de instituciones pequeñas⁷⁵.

⁷⁵ En el año 2000 cerca del 63% de las instituciones atendía menos de 3.000 estudiantes cada una. De estas el 39% atendía menos de 1.000 estudiantes.

Programas

La cobertura y la calidad de la educación son factores determinantes del desarrollo económico. El desarrollo social y económico está directamente asociado al aumento de la productividad y esta última depende, a su vez, de la interacción entre el cambio tecnológico, el avance educativo y el aumento de las habilidades y destrezas de la fuerza laboral. La experiencia internacional muestra que los países que han logrado avances educativos sustanciales, con transiciones lineales, rápidas y equilibradas, han mostrado incrementos más acelerados y sostenibles de productividad y crecimiento. Esto implica la necesidad de impulsar políticas que garanticen incrementos lineales y graduales en cobertura y calidad de los diferentes niveles de educación.

La estrategia de la Revolución Educativa busca dar respuesta a las necesidades de cobertura y calidad que requiere el país para alcanzar mejores condiciones de desarrollo social y económico y mejorar la calidad de vida de la población. La revolución educativa está compuesta por tres grandes programas:

a. Ampliar la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior

La política de ampliación de cobertura en preescolar, básica y media está dirigida a elevar la cobertura bruta de 82% a 92% a partir de la creación de 1,5 millones de cupos educativos. La ampliación de la cobertura dará especial atención a la población más vulnerable y buscará una mayor equidad en la prestación del servicio. Estos objetivos se lograrán mediante la implementación de varios esfuerzos complementarios.

El primero consiste en fortalecer el proceso de reorganización de las entidades departamentales y municipales y de las instituciones educativas con el propósito de lograr un mejor balance y una mayor equidad en la distribución de los recursos físicos, humanos y financieros y, por ende, una óptima utilización de la capacidad instalada. El Gobierno Nacional apoyará este proceso mediante la asistencia técnica, la capacitación y la definición de parámetros y estándares técnicos. Así mismo, se reorientará la asignación de los recursos de la Ley 21 de 1982 con el fin de apoyar el proceso de reorganización mediante la ampliación y mejoramiento de la infraestructura de los colegios de los niveles de preescolar, básica y media. Con estas acciones se busca la generación de 800.000 nuevos cupos.

El segundo tipo de acciones está dirigido a la creación de 640.000 cupos educativos a partir de la utilización de los recursos provenientes del ahorro fiscal resultante de la supresión de las contralorías y personerías territoriales, de acuerdo con el proyecto de Referendo, del 56% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías y otros adicionales, los cuales serán utilizados para ampliar la cobertura con equidad y calidad bajo dos modalidades: subsidios a la demanda y contratación de la prestación del servicio. El Ministerio definirá las pautas de asignación teniendo en cuenta criterios de equidad, estímulo al esfuerzo local, racionalización del gasto de las entidades territoriales y apoyo a aquellas entidades con rezagos en cobertura y calidad.

Los subsidios a la demanda estarán destinados a beneficiar niños y niñas de escasos recursos que no puedan ser atendidos por la oferta pública. Estos estudiantes serán ubicados en colegios

privados que demuestren elevados estándares de calidad. Los beneficiarios podrán pagar derechos académicos y servicios complementarios según la reglamentación que para tal fin expida la Nación.

La contratación es una modalidad complementaria de ampliación de cobertura. Las entidades territoriales podrán contratar la prestación del servicio educativo con entidades, sociedades o corporaciones de reconocida competencia, seleccionadas mediante concursos de méritos, con el fin de brindar educación a los grupos poblacionales que así lo requieran. La contratación deberá pactarse por alumno atendido, con incentivos por resultados en términos de calidad. Las entidades territoriales y el Gobierno Nacional trabajarán conjuntamente para identificar los beneficiarios y la modalidad de ampliación de cobertura que sea apropiada para cada región, teniendo en cuenta que a los estudiantes se les debe garantizar el ciclo completo de educación básica y media.

Se pondrán en marcha proyectos para atender a la población desplazada por la violencia. Se promoverá un trabajo conjunto con la Red de Solidaridad, los ministerios del sector social y los organismos de cooperación internacional para proporcionar atención ágil y transitoria a la población desplazada, acompañada por programas de retorno de esta población a sus lugares de origen. Se establecerán programas especiales en las zonas definidas como receptoras de población desplazada con el fin de ampliar la capacidad de sus sistemas educativos.

Se instaurarán modalidades especiales para la inclusión en el sistema educativo de los grupos indígenas y afrocolombianos y se continuará con la política de ampliación de atención especializada para niños, niñas y jóvenes con alguna limitación o discapacidad.

Adicionalmente, se crearán 60.000 cupos para la población rural. Para lograr este objetivo se continuará con el programa de *Educación Rural*⁷⁶, el cual busca la ampliación del acceso a la educación de la población en las áreas rurales mediante la aplicación de metodologías pedagógicas que reconozcan sus condiciones y particularidades. El desarrollo de este programa está basado en la aplicación de modelos educativos ya probados (*Escuela Nueva*, *Posprimaria Rural*, *SAT*⁷⁷ y *SER*⁷⁸) y en algunos modelos más novedosos (*Telesecundaria* y *Aceleración del aprendizaje*).

Finalmente, con el objetivo de complementar los beneficios de las acciones para la ampliación de cobertura, se pondrán en marcha proyectos de apoyo que favorezcan la demanda, aumenten las tasas de retención, y mejoren la eficiencia del sistema educativo. El Ministerio trabajará en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las administraciones municipales en la ampliación de restaurantes escolares, privilegiando a la población más vulnerable; se fomentarán alianzas entre hogares de madres comunitarias, el ICBF, hogares infantiles e instituciones educativas para contribuir a la preparación pedagógica de los niños menores de cinco años, y se promoverán proyectos de transporte escolar para facilitar el acceso y la permanencia de los estudiantes.

Con respecto a la educación superior, el Gobierno Nacional promoverá el acceso con equidad implementando tres mecanismos para la retención e incorporación de 400.000 estudiantes. El primero, respaldado con recursos de crédito, consiste en un programa mediante el cual se crearán y

⁷⁶ Este programa se encuentra en ejecución desde 2001.

⁷⁷ *Sistema de aprendizaje tutorial*. Este método posibilita la integración de la educación con el trabajo a través de proyectos productivos con la comunidad.

⁷⁸ *Servicio de educación rural*. Programa que adecua las áreas fundamentales de la educación a las necesidades específicas de la región.

fortalecerán nuevos esquemas de financiación en beneficio de los estudiantes de menores ingresos y se incentivará el mejoramiento de la calidad de la educación. El programa tiene tres componentes: a) promoción de la equidad en el acceso; b) fortalecimiento del programa de doctorados en el país, y c) fortalecimiento y gobernabilidad en el sistema de educación superior.

El componente de promoción de la equidad en el acceso consiste en otorgar créditos a estudiantes de bajos recursos y buen desempeño académico. Con este propósito se pondrá en marcha un sistema de garantías basado en el ingreso futuro de los estudiantes y se ampliará el esquema de crédito educativo para financiar a los estudiantes que por primera vez hayan sido admitidos en programas de carreras técnicas y tecnológicas que cumplan con los requisitos de calidad establecidos por el Gobierno Nacional, en carreras universitarias acreditadas o en proceso de acreditación o en el ciclo complementario de normales superiores de alta calidad. Así mismo, se podrá financiar parcialmente la manutención de estudiantes de universidades públicas que después de haber iniciado su programa en su ciudad o región de domicilio permanente deban trasladarse a la ciudad donde la universidad ofrezca la culminación de dicho programa. Con este componente se espera crear 100.000 cupos en cinco años.

El segundo mecanismo consiste en la modernización y mejora de la gestión de las universidades públicas con el objetivo de aumentar la eficiencia en el uso de los recursos físicos, humanos y financieros. Se concertarán planes de gestión y desempeño con las instituciones que así lo requieran, dirigidos a: a) mejorar la gestión y aumentar la oferta educativa mediante el ofrecimiento de programas pertinentes en las regiones; b) favorecer la adopción de nuevas metodologías en los programas presenciales, a distancia y virtuales; y c) asegurar la óptima utilización de la infraestructura existente. Así mismo, se promoverá la toma de medidas básicas para disminuir la repitencia y la deserción. De esta forma se espera retener cerca de 80.000 estudiantes en el sistema educativo y generar 70.000 cupos en las instituciones de educación superior.

Para apoyar y favorecer el logro de los objetivos propuestos en las instituciones públicas, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación reglamentarán la asignación de recursos del presupuesto de la Nación a las instituciones estatales de educación superior de tal forma que a partir del año 2004 un porcentaje creciente del monto total de dichas transferencias sea asignado con base en indicadores de desempeño por institución. Para esto, durante 2003 el Ministerio de Educación Nacional diseñará, en colaboración con el *Sistema de universidades estatales* (SUE), un sistema de indicadores de desempeño el cual incluirá factores de ampliación de cobertura, calidad y eficiencia en el uso de los recursos.

Finalmente, se promocionará la educación técnica y tecnológica para generar 150.000 cupos en programas conducentes a estos títulos, mediante las siguientes acciones:

- Fomentar los programas técnicos y tecnológicos mediante sistemas de créditos académicos y medidas propedéuticas que faciliten el tránsito de los estudiantes entre los diferentes programas. De esta forma, con el uso eficiente de la infraestructura actual, la promoción de los programas de mayor pertinencia y el uso de nuevas metodologías, se generarán 70.000 cupos.

Para lograr este objetivo se avanzará en la reglamentación de la Ley 749 de 2002 que regula tales programas.

- Desarrollar estrategias de trabajo conjunto con el Sena para ampliar la cobertura en 80.000 cupos, empleando los actuales recursos humanos y de infraestructura.

b. Mejorar la calidad de la educación preescolar, básica, media y superior

Con el propósito de mejorar la calidad de la educación, el Gobierno Nacional apoyará a las entidades territoriales y a las instituciones educativas en sus procesos de mejoramiento institucional y de gestión para asegurar que los estudiantes desarrollen competencias básicas, profesionales, laborales y ciudadanas.

Mejorar la calidad del sistema educativo en los niveles básico, medio y superior y adecuarlo a las exigencias actuales y futuras del país requiere la puesta en marcha de una serie de mecanismos encaminados a asegurar la coherencia y articulación de todos los niveles del sistema.

El primer mecanismo consiste en la *definición de estándares de calidad* para todos los niveles de la educación con el propósito de unificar en forma consistente los objetivos del sistema educativo. El establecimiento secuencial de dichos objetivos contribuye al desarrollo progresivo del estudiante y permite que las evaluaciones sucesivas den cuenta de su progreso.

Se acordarán y difundirán estándares mínimos de calidad con el fin de que las instituciones educativas cuenten con un referente común que asegure a todos los colombianos el dominio de conceptos y competencias básicas para alcanzar desempeños satisfactorios en su actividad laboral, vivir en sociedad y participar en ella en igualdad de condiciones. Se promoverá el desarrollo de competencias ciudadanas, de juicio moral y de valores.

Para educación superior se propone completar la reglamentación sobre estándares mínimos para el registro calificado, de tal manera que se cubra el 100% de los núcleos de programas de pregrado que se ofrecen en el país.

El segundo mecanismo es la *evaluación de resultados*. Se evaluará el estado de desarrollo de las competencias básicas en las áreas de lenguaje y matemáticas, así como la comprensión, sensibilidad y convivencia ciudadana, de todos los estudiantes de 5° y 9° grado. Esta evaluación será censal y se aplicará en forma periódica cada tres años. La Nación, los departamentos y los municipios cofinanciarán la aplicación de estas pruebas. Los resultados alcanzados en las evaluaciones se difundirán en todos los estamentos de la sociedad de tal manera que cada institución conozca sus fortalezas y debilidades en relación con los promedios municipales, departamentales y nacionales.

Adicionalmente, se pondrá en marcha el sistema de evaluación del desempeño de docentes y directivos docentes. Para tal fin será aprovechada la experiencia del Instituto Colombiano para el fomento de la Educación Superior (Icfes), que se fortalecerá y consolidará como la entidad rectora del diseño, aplicación, análisis y divulgación de los resultados obtenidos. Dicha evaluación también contemplará las instituciones educativas y su mejoramiento en las pruebas censales. Así mismo en

desarrollo del marco legal vigente, se reglamentarán las pruebas para el ascenso de los docentes en el escalafón, las cuales estarán relacionadas con los estándares de calidad.

Teniendo en cuenta la experiencia del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), esta entidad se fortalecerá y consolidará como la entidad rectora del diseño, la aplicación, el análisis y la divulgación de los resultados obtenidos en las diferentes evaluaciones que se realizarán tanto para.

Basándose en los resultados de las evaluaciones, las instituciones educativas deberán formular planes de mejoramiento que incluyan nuevas estrategias pedagógicas conducentes a que los estudiantes alcancen mayores niveles de logro. Para la ejecución de este tercer mecanismo, el Ministerio de Educación apoyará a las entidades territoriales para que en armonía con los planes de mejoramiento de las instituciones fijen metas y apoyen las acciones de calificación de los procesos pedagógicos, focalizando sus esfuerzos en aquellas instituciones que reporten mayores debilidades.

Se hará énfasis en fortalecer la gestión de las instituciones educativas, para lo cual es necesario mejorar la capacidad gerencial de los directivos docentes y sus habilidades para poner en marcha esquemas administrativos adecuados y eficientes, de tal suerte que puedan desempeñar mejor sus funciones e impulsar el continuo desarrollo de gestión escolar.

Las instituciones públicas de educación superior, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, elaborarán planes de mejoramiento en las áreas académica, administrativa y financiera, orientados a la óptima utilización de sus recursos y al mejoramiento integral de su gestión y desempeño.

El cuarto mecanismo es *aprender de experiencias exitosas*. Con el fin de referenciar los planes de mejoramiento se promoverá la identificación, documentación y divulgación de prácticas exitosas en función del aprendizaje de los niños y niñas, mediante las siguientes acciones:

- Socializar experiencias exitosas en foros educativos locales, departamentales y nacionales.
- Propiciar la creación de redes de docentes que se constituyen en espacios de comunicación e intercambio de experiencias encaminadas a mejorar los procesos en el aula.
- Identificar instituciones con altos niveles de logro y de desempeño para que asistan y apoyen a aquellas que presenten resultados más bajos.

El quinto mecanismo, *pertinencia*, está orientado a lograr que los estudiantes alcancen un exitoso desempeño personal, ciudadano y productivo, que contribuya al mejoramiento de las condiciones de convivencia, empleabilidad, productividad y competitividad del país. Se promoverá una formación sólida en competencias básicas, ciudadanas y laborales. Con el fin de corregir los factores de inequidad, discriminación o aislamiento, se adelantarán proyectos que mejoren la pertinencia de la educación en beneficio de los grupos poblacionales más vulnerables o con capacidades excepcionales. Se desarrollarán acciones para brindar atención a los grupos étnicos, a la población desplazada, a los adultos y a los niños y niñas con necesidades educativas

especializadas. En el sector rural se desarrollarán modelos educativos exitosos ya implementados en el proyecto de *Educación rural*. En coordinación con las entidades territoriales, el Ministerio de Educación promoverá el diseño y puesta en marcha de planes regionales.

Se promoverán proyectos que impulsen el desarrollo de habilidades para la vida en sociedad y prevengan la deserción escolar y el fracaso social. Estos programas incluyen la educación sexual y reproductiva y la prevención de la violencia, el maltrato, el consumo de drogas y el tabaquismo, entre otros.

El Ministerio de Educación en coordinación con Colciencias, las entidades territoriales y las organizaciones dedicadas a la apropiación de la ciencia y la tecnología, promoverá y apoyará el desarrollo de propuestas pedagógicas que estimulen en niños y jóvenes el desarrollo del espíritu científico, las prácticas de investigación y la creatividad para la innovación tecnológica.

Con el fin de mejorar la pertinencia de los programas de educación superior se creará el Observatorio Laboral, previsto dentro del componente de *Fortalecimiento y gobernabilidad en el sistema de educación superior* del programa de crédito de educación superior. La finalidad del Observatorio Laboral es monitorear, analizar y difundir información sobre el mercado laboral, así como hacer seguimiento a los egresados para crear una base de datos que facilite a las instituciones redireccionar sus programas y a los estudiantes la óptima selección de sus preferencias educativas.

De igual manera, mediante el desarrollo del segundo componente del programa de crédito, se financiarán estudios de doctorado y se dotará a las instituciones educativas de infraestructura y equipos adecuados; se fortalecerán las actividades de cooperación nacional e internacional y se apoyará la financiación de proyectos de investigación que permitan el desarrollo de grupos y centros de investigación y desarrollo tecnológico.

El sexto mecanismo, *Conectividad e informática*, en armonía con el proyecto de la Agenda de Conectividad, impulsará la expansión del sistema Internet II como plataforma para facilitar la ampliación del ancho de banda y lograr que todo el sistema educativo tenga acceso fluido y oportuno a las nuevas ofertas de conexión a bases de datos, genéricas y específicas, disponibles a escala global.

La *Televisión y radio educativas* es el séptimo mecanismo. En coordinación con los ministerios de Comunicaciones y Cultura se trabajará en la creación de un canal y una programación de televisión educativa y cultural, dirigida a la audiencia infantil y juvenil que estimule el desarrollo de las competencias básicas y ciudadanas. Se promoverán proyectos que utilicen la radio, la televisión y la Internet como medios para desarrollar programas de educación formal y no formal. En forma complementaria se impulsarán programas de alfabetización a través de la radio educativa.

El Gobierno Nacional promoverá mecanismos dirigidos a facilitar a las entidades territoriales el acceso a libros, textos y otros materiales educativos de calidad dentro del marco del mecanismo de *textos y bibliotecas*. Estas acciones estarán acompañadas de estrategias que garanticen la creación y el fomento de hábitos de lectura y el uso y racionalización de los materiales educativos. De la misma

manera, el Ministerio de Educación trabajará en el desarrollo del *Plan de bibliotecas y lectura* liderado por el Ministerio de Cultura.

El Gobierno, con el fin de dar garantía pública de la calidad de los programas e instituciones de educación superior, reforzará el *Sistema nacional de acreditación*, el fomento y el ejercicio de la inspección y vigilancia contemplados en el mecanismo de *Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior*, para lo cual aplicará las siguientes estrategias:

- Acreditación voluntaria de alta calidad de programas e instituciones.
- Aplicación obligatoria de los exámenes de calidad de la educación superior ECAES a todas las carreras.
- Creación de programas conjuntos de doctorados entre universidades para mejorar el nivel académico y formar los docentes e investigadores que remplazarán a la generación saliente.
- Fortalecimiento y creación de grupos y centros de investigación
- Fortalecimiento del *Sistema nacional de información de la educación superior*

Finalmente, se impulsará la *Investigación en la educación superior*. Este mecanismo corresponde al segundo componente del programa de crédito de educación superior. El objetivo es financiar estudios de doctorado, dotar a las instituciones educativas de infraestructura y equipos adecuados, fortalecer las actividades de cooperación nacional e internacional y apoyar la financiación de proyectos de investigación que permitan el desarrollo de grupos y centros de investigación y desarrollo tecnológico. Se buscará el fortalecimiento de los centros de investigación de las universidades, en especial en lo referente a sus relaciones con centros de la misma naturaleza en el exterior.

Con la ejecución de este componente se busca expandir la cobertura, fortalecer la formación de recurso humano de alto nivel y contribuir a la consolidación de la comunidad científica del país. El logro de estos objetivos se traducirá en la formación de mejores docentes; en estímulos para la permanencia o regreso de los científicos colombianos al país; en la formulación de proyectos de investigación de calidad; y en un mayor dinamismo de las universidades localizadas en las regiones de menor desarrollo.

c. Mejorar la eficiencia del sector educativo

El sector educativo requiere el replanteamiento y la modernización de sus estructuras institucionales, de sus procedimientos administrativos y operativos y de sus sistemas de supervisión e incentivos, de tal manera que obtengan mejores resultados en términos de cobertura y calidad.

En este contexto, el tercer programa de la Revolución Educativa está enfocado a la modernización de la administración y la gestión del sector en los niveles nacional, departamental y municipal. Con este propósito se desarrollarán cuatro mecanismos orientados a mejorar la productividad, la

eficiencia y la transparencia sectorial, y a asegurar la calidad de las inversiones: a) modernización institucional del Ministerio de Educación Nacional; b) modernización de las entidades departamentales y municipales; c) concertación de planes de gestión y desempeño; y d) desarrollo del sistema de información del sector educativo.

Las acciones que se emprenderán para la modernización del Ministerio de Educación están enmarcadas en el *Proyecto de Renovación del Estado* para concentrar las funciones del Ministerio de Educación en sus actividades misionales: definición de políticas, planeación y evaluación y seguimiento de los programas y proyectos nacionales.

El Ministerio impulsará la descentralización de las entidades adscritas que imparten educación media, técnica y tecnológica hacia las entidades territoriales o las fortalecerá para que, en el caso de cumplir con los requisitos establecidos por la Ley, puedan convertirse en entes universitarios autónomos. Así mismo, cuando exista justificación para ello, brindará apoyo para que aquellos institutos que prestan servicios especializados y que no son competencia del Ministerio se conviertan en corporaciones o fundaciones.

Mediante el desarrollo del tercer componente del programa de crédito de educación superior *Fortalecimiento y gobernabilidad en el sistema de educación superior*, se apoyará el funcionamiento, monitoreo y seguimiento institucional del sector, teniendo en cuenta el actual marco legal y la capacidad de planeación y gestión de las entidades responsables de la política.

Se propone la modernización del Icetex, entidad que adecuará su estructura para prestar un eficiente servicio con la prioridad de focalizar y ampliar la cobertura de crédito y becas para los estudiantes de menores recursos. Por su parte, el Icfes se concentrará en el desarrollo del sistema nacional de pruebas. Las funciones de inspección y vigilancia que venía adelantando esta entidad serán asumidas por el Ministerio. Las funciones de fomento estarán bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación y Colciencias.

El Ministerio fortalecerá y asumirá nuevas funciones dirigidas al fomento de la calidad de la educación superior para lo cual adecuará su estructura en el nivel central. Así mismo, y en coordinación con la Contraloría General de la República, trabajará en el programa para el buen uso de los recursos públicos y avanzará en los planes de mejoramiento impulsados por la Contraloría.

El Ministerio definirá como sus clientes principales a las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales certificadas, hacia las cuales orientará los mayores esfuerzos en asistencia técnica, con miras a fortalecer el proceso de descentralización y el fortalecimiento de la gestión local.

Dentro del marco de modernización de entidades departamentales y territoriales, el Ministerio de Educación Nacional apoyará los procesos de reorganización y fortalecimiento de las secretarías de educación departamentales y municipales de tal manera que estén en capacidad de apoyar a sus instituciones educativas en el logro de sus metas de calidad, cobertura y eficiencia.

Uno de los mayores desafíos del sector educativo es la creación y consolidación de los mecanismos que contribuyan a garantizar el uso eficiente de los recursos provenientes de las transferencias de la Nación. La Ley 715 redefinió la estructura de asignación de recursos del sector, al pasar del esquema de reconocimiento de costos a un esquema que premia el número de alumnos atendidos. El impacto de esta transformación dependerá de la capacidad de los gobiernos central, departamental y municipal para lograr consensos que les permitan adaptar sus estructuras técnicas, administrativas y financieras a las nuevas condiciones.

Para facilitar la transición y la puesta en marcha del nuevo esquema, el Ministerio de Educación, de manera concertada con las secretarías, establecerá programas de asistencia técnica para apoyar la formulación y ejecución de planes territoriales de modernización con énfasis en cinco aspectos:

- Transparencia en la ejecución de los recursos de funcionamiento e inversión.
- Racionalización de los recursos físicos (plantas físicas, mobiliario y dotación) y humanos (docentes y administrativos) y reorganización de la oferta disponible para atender la demanda del servicio educativo.
- Rediseño de procesos críticos misionales y desarrollo e implantación del sistema de información de apoyo a la gestión.
- Definición de estructuras orgánicas, financieras y administrativas.
- Definición y difusión de los aspectos legales relacionados con la reglamentación de la Ley 715.

De manera complementaria, el Ministerio de Educación apoyará a las entidades territoriales en la búsqueda de alternativas financieras para resolver el problema de las deudas del sector educativo a cargo del situado fiscal. Con este propósito, revisará y validará el monto de las deudas que los departamentos, distritos y municipios certificados tienen con el sector educativo, provenientes de los pagos financiados con recursos del situado fiscal.

Una vez determinado el monto real de las deudas, el Ministerio de Educación adelantará las gestiones pertinentes ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que se estudie la viabilidad presupuestal de asignar los recursos que permitan a los departamentos, distritos y municipios certificados, atender las obligaciones que se financiaban con los recursos del situado fiscal pendientes de pago a 31 de diciembre de 2001.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público estudiará diferentes alternativas de pago con el objeto de sanear dichos pasivos durante las próximas vigencias fiscales, incluida la posibilidad de realizar cruces de cuentas. La forma y oportunidad del cubrimiento de las deudas a los departamentos, distritos y municipios certificados a cargo del situado fiscal a 31 de diciembre de 2001 estará sujeta a la asignación presupuestal, a la aprobación del Plan Anual de Caja (PAC) y a la disponibilidad y situación de fondos por parte de la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las metas que se esperan alcanzar con el apoyo a las entidades territoriales incluyen la modernización de 32 secretarías departamentales, 4 distritales y 42 de municipios certificados y la creación de modelos de gestión para la operación de las secretarías municipales no certificadas y para las instituciones educativas. La adopción e implantación de estos modelos será responsabilidad de las secretarías departamentales, distritales y municipales.

El Ministerio de Educación apoyará a las entidades territoriales en la consolidación de los procesos de certificación de los 42 municipios con poblaciones superiores a 100.000 habitantes que de acuerdo con la Ley asumieron la gestión y administración de sus sistemas educativos a partir del 1° de enero de 2003. Con posterioridad a esta fecha, el Ministerio apoyará la gestión de los municipios menores de 100.000 habitantes para asegurar la continuidad de los procesos de certificación.

En la concertación de planes de gestión y desempeño con instituciones de educación superior se acordarán metas de ajuste y mejoramiento en los siguientes aspectos:

- Eficiencia administrativa: se definirá conjuntamente la relación de personal administrativo por docente y por estudiante con el fin de determinar el tamaño óptimo de la planta de cargos de acuerdo con el tamaño y complejidad de la institución.
- Eficiencia académica: se establecerá la carga académica e investigativa de los docentes de planta en cada institución, ajustándola a los estándares que se definan entre el Gobierno y las instituciones para optimizar la capacidad de atención de cada una y fomentar la investigación científica y tecnológica. En forma adicional, se desarrollarán estrategias para reducir la deserción y garantizar la óptima utilización de la capacidad instalada de cada institución.

Para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos por parte de las instituciones públicas de educación superior, se pondrán en marcha estrategias de integración mediante convenios con las instituciones de educación superior. Se apoyará la creación de confederaciones de universidades en las distintas regiones del país con el fin de facilitar la circulación de estudiantes y profesores y aprovechar las economías de escala y las fortalezas locales de cada universidad. Un ejemplo lo constituye el proyecto de integración de las universidades de la Región del Caribe colombiano.

Finalmente, es necesario mejorar y fortalecer los sistemas de información de tal manera que se disponga de estadísticas confiables y oportunas sobre el desempeño del sector educativo en todos sus niveles, en términos de cobertura, calidad y eficiencia.

En desarrollo de este programa, se unificará y centralizará en la Dirección de Planeación del Ministerio, la información necesaria del sector educativo para la distribución de los recursos del *Sistema general de participaciones* (SGP) y para la planeación y seguimiento del sector. El sistema de información sectorial deberá apoyar los procesos de análisis de corto, mediano y largo plazo; el diseño de políticas; y los procesos de evaluación y seguimiento. De manera complementaria, apoyará las funciones de gestión, coordinación, planeación y administración de las entidades nacionales y territoriales.

Bajo el nuevo esquema de asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones para educación será necesario desarrollar un sistema confiable de registro para los estudiantes matriculados, con su identificación completa. Para controlar la calidad de esta información, el Ministerio de Educación trabajará en forma coordinada con las secretarías de educación y con la Registraduría Nacional y contratará auditorías muestrales que certifiquen la confiabilidad de la información.

El sistema de información del sector educativo se ha concebido en dos niveles:

- Nivel nacional: comprende la información estadística de cobertura, calidad e inversión tanto en educación básica como superior y el sistema de apoyo a la gestión interna del Ministerio.
- Nivel territorial: comprende el desarrollo del sistema de información de apoyo a los procesos operativos, de planeación y misionales de las secretarías de educación y de las instituciones educativas.

El sistema de información del sector educativo se construirá a lo largo del cuatrienio de Gobierno. A finales de 2003 se deberá haber implantado el sistema del nivel nacional y para finales de 2006 los sistemas de información territoriales, al menos hasta el nivel municipal. Estos últimos se formularán y ejecutarán como parte de los planes territoriales de modernización.

Como apoyo adicional al montaje del sistema de información de las regiones, el Ministerio de Educación establecerá acuerdos con el Ministerio de Comunicaciones para conectar todas las secretarías de educación departamentales y municipales al servicio de Internet y así facilitar los flujos de información entre las entidades territoriales.

Se reforzará el *Sistema nacional de información de educación superior*. Las instituciones educativas, el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y la Comisión Nacional de Maestrías y Doctorados (CNMD) deberán reportar de forma oportuna y veraz al Gobierno Nacional toda la información que este requiera para conformar un sistema de indicadores que permita a la comunidad conocer el estado de la educación y que facilite el proceso de toma de decisiones en todos los niveles.

Mediante el desarrollo del tercer componente del crédito para la educación superior *Fortalecimiento y gobernabilidad en el sistema de educación superior*, se apoyará el funcionamiento, monitoreo y seguimiento institucional, teniendo en cuenta el actual marco legal y la capacidad de planeación y gestión de las entidades responsables de la política. Se consolidará y organizará el sistema de información y de seguimiento de la calidad. En este sentido el programa desarrollará las siguientes acciones:

- Fortalecimiento de la gestión institucional en las entidades del sector en lo relativo al diseño, implementación, monitoreo, evaluación y vigilancia.
- Actualización, mejoramiento y expansión del sistema nacional de información de la oferta de educación superior.
- Creación del Observatorio Laboral.
- Divulgación de la información.

2. Ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social

La política del sector salud está enmarcada dentro del *Sistema general de seguridad social en salud* (SGSSS) creado por la Ley 100 de 1993. El SGSSS apunta hacia el logro de mayor equidad, solidaridad y calidad. El sistema contempla, por un lado, la cobertura de riesgos mediante el aseguramiento y, por el otro, el acceso y la mayor utilización de los servicios de salud. El Gobierno Nacional está comprometido con la profundización del SGSSS, en general, y con la expansión de la seguridad social, en particular.

El aumento de la cobertura de aseguramiento ha sido el principal logro del SGSSS (Cuadro 10). Entre 1992 y 1997, el sistema presentó una expansión notable, pasando de 8,9 millones a 22,0 millones de afiliados. La ampliación de los beneficios al grupo familiar y el acceso al régimen subsidiado fueron los factores determinantes del incremento en la afiliación. Los avances más significativos se dieron en términos de equidad: el 20% más pobre de la población amplió su cobertura de 4,2% al 43,1%.

Posteriormente, entre 1998 y 2000, el crecimiento en la cobertura disminuyó su dinamismo como resultado de varios factores: a) la caída en el número de afiliados cotizantes por efecto de la crisis económica; b) la caída del recaudo real del régimen contributivo que a su vez afectó los recursos de solidaridad del régimen subsidiado; c) la no inclusión en el Presupuesto General de la Nación de la totalidad de los recursos disponibles en la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga); d) la transformación, aún insuficiente, de los subsidios de oferta a demanda, ocasionada, en parte, por un gasto hospitalario creciente e ineficiente; y e) la evasión y elusión de aportes al sistema.

Los estudios disponibles revelan que el avance en el aseguramiento coincidió con una reducción en la desigualdad del acceso: mientras en 1993 el 40% más pobre representaba el 64% de la población no atendida, en el año 2000 este porcentaje no superaba el 50%. Los avances en la cobertura del aseguramiento también permitieron disminuir el gasto promedio en salud: los pagos de bolsillo de los hogares en consultas, drogas y exámenes disminuyeron 34% entre 1993 y 2000. Finalmente, la proporción de nacimientos que recibió atención médica prenatal aumentó de 82% en 1990 a 91% en el año 2000.

A pesar de los innegables progresos en cobertura y equidad, la operación del aseguramiento a cargo de las empresas administradoras (Entidades Promotoras de Salud -EPS- y Administradoras de Régimen Subsidiado -ARS-) enfrenta deficiencias que deben corregirse⁷⁹. Estas afectan, en especial, al Instituto de Seguros Sociales. El ISS presenta gastos insostenibles, así como insuficiencias en los sistemas de información y control que afectan el recaudo por afiliaciones y favorecen los sobrecostos en la prestación de los servicios de salud y en la facturación de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) propias y contratadas⁸⁰. Estos problemas no sólo hacen inviable la operación del ISS, sino que afectan la del mercado de aseguramiento, la situación financiera de su red de prestadores y la garantía en la prestación de los servicios a los afiliados.

⁷⁹ Se han identificado problemas de solvencia para cumplir compromisos con los proveedores, deficiencias en los sistemas de información, en los procesos administrativos dirigidos al usuario, en su capacidad para organizar los procesos de atención (incluida las acciones de promoción y prevención).

⁸⁰ Un comportamiento similar exhiben Cajanal y Caprecom, las otras dos grandes EPS públicas.

Cuadro 10
**Cobertura del aseguramiento en salud
1992-2001**

Población	1992^{1/}	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total ^{2/}	32.113.615	38.541.631	39.295.798	40.064.093	40.772.994	41.539.011	42.299.301	43.035.394
Afiliada Rég. subsidiado ^{3/}	0	4.800.916	5.981.774	7.026.690	8.527.061	9.325.832	9.510.560	11.062.708
Afiliada Rég. contributivo ^{4/ 5/}	8.964.816	n.d.	13.728.297	14.969.278	11.860.174	13.003.597	13.063.046	13.077.930
Por afiliar	23.148.799	n.d.	19.585.727	18.068.125	20.385.759	19.209.582	19.725.695	18.630.280
Cobertura faltante ^{4/} (%)	72,00	n.d.	49,80	45,10	50,00	46,00	47,00	48,00
Cobertura (%)	28,00	n.d.	50,20	54,90	50,00	54,00	53,00	52,00
Cobertura quintil 1(%)	4,20	n.d.	n.d.	43,10 ^{6/}	n.d.	n.d.	35,02 ^{7/}	n.d
Cobertura quintil 5 (%)	55,40	n.d.	n.d.	78,70 ^{6/}	n.d.	n.d.	74,75 ^{7/}	n.d

n.d. No disponible.

^{1/} Fuente: Vélez C.E. "Gasto social y desigualdad". DNP- Misión Social, p. 164.

^{2/} Fuente: Dane.

^{3/} Fuente: Ministerio de Salud.

^{4/} No se incluye la población afiliada a los regímenes excepcionales (Fuerzas Armadas, docentes, universidades, Ecopetrol y otros excepcionados).

^{5/} Fuente: Ministerio de Salud.

^{6/} Fuente: ECV-1997. Cálculos DNP-DDS-SS.

^{7/} Fuente: EH-107-2000. Cálculos DNP-DDS-S

Sostenibilidad financiera

A partir de la aprobación de la Ley 100, el gasto público en salud pasó de 3,5% del PIB en 1993 a 4,5% en el año 2000. En el mismo periodo, el gasto total creció de 7,1% del producto a 8,2%. Pero a pesar de los nuevos recursos, el SGSSS presenta problemas financieros tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado y en los prestadores de servicios.

Los principales problemas del régimen contributivo tienen que ver con los altos niveles de evasión y elusión (cerca de 36%) y las deficiencias en los mecanismos de recaudo⁸¹. Adicionalmente, la crisis económica ocasionó una caída en el número de cotizantes y un aumento en la densidad familiar. El régimen subsidiado también ha sido afectado por la crisis económica, lo que ha limitado la ampliación de la cobertura y puesto en peligro la sostenibilidad del mismo. Igualmente, la asignación del gasto, que muchas veces privilegia el gasto institucional de los hospitales públicos, ha afectado las metas de ampliación de cobertura.

Los hospitales públicos vienen acumulando grandes pasivos como consecuencia de problemas internos de organización y gestión⁸². Entre los principales pasivos se cuentan las obligaciones laborales, las deudas con proveedores de bienes y servicios y las obligaciones financieras. Con posterioridad a la aprobación de la Ley 100 de 1993, los ingresos y los gastos de los hospitales públicos se incrementaron en términos reales. Mientras el total de ingresos de los hospitales creció 108% entre 1994 y 2000, el total de gastos creció 155% durante el mismo periodo. El déficit de los hospitales públicos comenzó a crecer a partir de 1996. Desde entonces, la brecha entre ingresos y gastos se ha ampliado de manera sistemática.

Desde tiempo atrás, el Gobierno Nacional cedió a las entidades territoriales la titularización de las rentas provenientes de los juegos de suerte y azar -que es un monopolio del Estado⁸³-, para financiar la atención en salud. Infortunadamente, su explotación no se ha adaptado a la evolución de demanda, lo que ha ocasionado la disminución de los recursos para el sector.

Salud pública

Las cifras disponibles muestran dos tendencias contrapuestas en el campo de salud pública. La mortalidad materna e infantil han caído sustancialmente: la primera de 81 muertes por mil nacimientos en 1995 a 68 en 1999 y la segunda de 26 muertes por mil nacimientos vivos en el periodo 1985-1990 a 21 en el periodo 1995-2000. Muy probablemente, estas tendencias están relacionados con el mayor acceso a servicios de atención prenatal: el nivel de cuidado prenatal se incrementó de 88% a 94% en la zona urbana y del 71% a 84% en la rural.

⁸¹ En la gestión de recaudo, el proceso de compensación se caracteriza por ser complejo y poco consistente, lo cual propicia la existencia de múltiples declaraciones, inconsistencias de información, largos períodos de definición y difícil control.

⁸² Entre ellos se destacan: el desequilibrio entre la oferta y la demanda, baja capacidad productiva y de rendimiento del recurso humano, altos costos de operación debido a la alta carga salarial y prestacional, gestión administrativa y financiera deficiente, deterioro de la planta física y de equipos, bajo sentido de pertenencia, dificultad para adaptarse a los procesos de cambio por parte de los empleados hospitalarios, y baja capacidad resolutoria en las IPS públicas con especial énfasis en el primer nivel.

⁸³ Incluye explotación, organización, administración operación y control.

Las coberturas de vacunación del *Programa ampliado de inmunización* (PAI) han venido cayendo desde 1996, año en el cual se presentaron coberturas superiores al 90% para todos los biológicos. A partir de este año los porcentajes de vacunación han disminuido. Los mayores descensos se presentan en los años 1998 y 1999 con alguna recuperación en 2000 y 2001. Esta tendencia está asociada a problemas de diferente índole, entre los que se destacan: a) la falta de claridad en las competencias de los diferentes agentes del sistema; b) el esquema de financiación del PAI; c) las deficiencias en los mecanismos de gestión y control; y d) las fallas en su prestación por parte de los nuevos actores del SGSSS.

La caída en las tasas de vacunación ha coincidido con la aparición de enfermedades que son objeto de control a través del PAI, en particular sarampión, tos ferina y neumonía. Esta última enfermedad continúa siendo la primera causa de consulta en menores de 5 años. Además de la caída en las tasas de vacunación, la reemergencia de estas patologías es atribuible a la pauperización de la población, las dificultades de acceso a servicios de salud y el debilitamiento de la gestión comunitaria para la identificación temprana de los signos y síntomas propios de estas patologías, retardándose así el diagnóstico y el tratamiento oportunos.

Por su parte, las enfermedades de transmisión vectorial (ETV) continúan representando un problema prioritario de salud pública. En el último quinquenio, la incidencia de malaria se ha incrementado en 150.000 casos por año. Así mismo, la incidencia de dengue continúa siendo muy alta: en los últimos tres años se han presentado alrededor de 22.000 casos anuales de dengue clásico y 2.200 de dengue hemorrágico.

En cuanto a las enfermedades de transmisión sexual, la sífilis y la infección gonocócica tienden a la reducción, aunque sus incidencias aún se encuentran por encima de los promedios mundiales. La hepatitis B y la infección por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) han venido aumentando sustancialmente, sobre todo entre las mujeres. Esta tendencia refleja un incremento en la transmisión heterosexual e implica un mayor riesgo de transmisión vertical o perinatal (madre-hijo).

Un análisis reciente sobre los años de vida saludables perdidos por morir prematuramente o por vivir con discapacidad (AVISA)⁸⁴ mostraba que los hombres aportan cerca de un millón de años perdidos más que las mujeres a la carga global de enfermedad, principalmente a causa de lesiones intencionales (causas violentas). En particular, el análisis muestra que los hombres son cinco veces más vulnerables que las mujeres a la muerte y la enfermedad prematura. Para la población en general, se aprecia una disminución de la vulnerabilidad por enfermedades transmisibles, perinatales, maternas y nutricionales.

La violencia en Colombia representa uno de los principales problemas de salud pública. De todas las manifestaciones de la violencia, los homicidios se han convertido en la primera causa del retroceso en los años de vida potenciales perdidos, (AVPP), con un aumento de 40 homicidios por

⁸⁴ Minsalud. Mortalidad y años de vida ajustados por discapacidad como medidas de la carga de enfermedad, Colombia 1985-1995. Bogotá, 1999.

100.000 habitantes en 1985 a 60 en 1995⁸⁵. Otras formas de violencia también han venido aumentando y tornándose más visibles. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS-2000) muestra que 41% de las mujeres que conviven o han convivido con un hombre reportan haber sufrido maltrato físico por parte del esposo o compañero y que 54% de las mujeres agredidas sufrieron algún tipo de lesión como consecuencia del maltrato. La situación de violencia física contra niños y niñas no es más alentadora: 42% de los padres usan golpes como castigo y 47% piensan que el castigo físico es necesario en la formación de los niños.

En relación con la salud mental, la percepción general es que la situación ha empeorado por el impacto de la violencia, el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas y el deterioro de la calidad de vida de la población. Se sabe que enfermedades como la depresión y la neurosis, el estrés postraumático y el fenómeno de resiliencia son repercusiones que afectan desproporcionadamente a quienes han experimentado violencia y desplazamiento; sin embargo, se desconoce la magnitud del problema.

De otro lado, es importante señalar las limitaciones de la gestión en salud pública en todos los ámbitos territoriales. Así mismo, el sistema de información existente no satisface las demandas de información necesaria para monitorear la gestión integral del SGSSS y, en especial, para el seguimiento y evaluación de las intervenciones en salud pública y el análisis oportuno de la situación de salud. Por lo anterior, y en virtud a lo establecido en la Ley 715 de 2001, se requiere un gran esfuerzo en la definición de la política nacional y las prioridades en salud pública y en el ajuste y la armonización de la normatividad existente, así como en el desarrollo de los instrumentos técnicos que la hagan operativa y garanticen una gestión eficiente en cada nivel territorial.

Familia y niñez

A pesar de la crisis económica, los índices de desnutrición en menores de 5 años han seguido la tendencia a la baja iniciada desde 1965. Las condiciones de nutrición de los niños han mejorado paulatinamente como consecuencia de los avances en materia de lactancia materna, las mejores condiciones educativas de las madres, el acceso a la seguridad social en salud y las acciones adelantadas a través del *Plan nacional de alimentación y nutrición*. Aunque la desnutrición aguda se redujo 43% entre 1995 y 2000, todavía persisten niveles de desnutrición crónica en menores de 5 años que alcanzan niveles de 14% (Cuadro 11).

⁸⁵ Ministerio de Salud. Mortalidad y años de vida ajustados por discapacidad como medidas de la carga de enfermedad 1985-1995. Colombia, 1999.

Cuadro 11

Evolución de la desnutrición en menores de 5 años Colombia, 1965-2000

Cifras en porcentajes

Tipo de desnutrición	1965	1977	1995	2000
Crónica	32	22	15	14
Aguda	4	5	1	1
Global	21	10	8	7

Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDS-2000. Profamilia.

Resulta preocupante, que durante el periodo 1998-2001 los programas de prevención y asistencia al menor disminuyeron sus coberturas en 23% y los programas de alimentación escolar en 27%. A pesar de las menores coberturas, estos programas han presentado mejoras en cuanto al aporte nutricional y la oportunidad en el acceso.

En el campo institucional, el ICBF ha adoptado medidas operativas que le permitirán la operación del *Sistema nacional de bienestar familiar* (SNBF) a escala regional y local. Los consejos para la Política Social pretenden asegurar la coordinación entre las instancias del SNBF. Sin embargo, estos adolecen de herramientas técnicas para asignar objetivamente los recursos entre los distintos programas de atención. A pesar de ello, la creación de más de 1.028 consejos para la Política Social en los niveles departamental y municipal han permitido fortalecer el compromiso de los entes territoriales con la política de Familia y Niñez, aportando mayores recursos y generando una nueva dinámica en la relación entre los distintos niveles de gobierno.

Programas

A partir de la expedición de la Ley 100 de 1993 el país ha avanzado en la ampliación progresiva de la seguridad social con equidad. Pese al estancamiento que presentó en los últimos años, la afiliación al régimen subsidiado en salud se expandió hasta cubrir más de 11 millones de colombianos pobres. Sin embargo, las coberturas siguen siendo bajas.

Las razones estriban en el sostenimiento de un gasto hospitalario que creció más allá de la propia capacidad de los hospitales públicos para financiarlo con la venta de servicios. En síntesis, el

sistema se encuentra hoy atascado en un círculo vicioso: la cobertura de aseguramiento no crece pues una importante cuantía de recursos se dedica a subsidiar la oferta y los subsidios a la oferta se mantienen pues el lento crecimiento del aseguramiento los hace imprescindibles.

Adicionalmente, la transformación de subsidios de oferta a demanda en los últimos años no contribuyó a ampliar la cobertura ya que los recursos adicionales fueron dirigidos a cubrir la brecha de financiamiento de los hospitales públicos⁸⁶. De esta manera, para poder avanzar en la meta de cobertura universal es imperativo intervenir y reestructurar la operación de los hospitales públicos. Esto requerirá la acción coordinada de los gobiernos nacional y territorial para cofinanciar el ajuste hospitalario y suministrar incentivos correctos para su funcionamiento.

a. Fortalecer el aseguramiento

Para hacer posible el mayor acceso y el uso de los servicios, se incrementarán las coberturas de aseguramiento en salud. Conforme a lo establecido en la Ley 715 de 2001, a partir de 2004, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud deberá definir antes de diciembre de 2003, el plan de generación y reasignación de recursos, para recuperar la meta de lograr aseguramiento universal.

La cobertura del régimen subsidiado se incrementará por lo menos en cinco millones de nuevos afiliados. Este progreso estará sustentado en las siguientes estrategias.

i. Transformación de subsidios de oferta a demanda

La transformación debe incrementar la capacidad de los hospitales públicos para financiar su estructura de gasto con ingresos por venta de servicios. Como un primer paso, las entidades territoriales sustituirán los mecanismos tradicionales de pago a los hospitales (a través de presupuestos históricos) por mecanismos de pago asociados a los servicios efectivamente prestados.

Los nuevos criterios permitirán la ampliación de la cobertura del régimen subsidiado. La Nación asignará recursos para el ajuste de costos y la reorganización de hospitales públicos, y la cofinanciación tanto de la cobertura al régimen subsidiado como de los programas de salud pública. Adicionalmente, la cofinanciación de los servicios por parte de la Nación se fundamentará en la compra de los efectivamente suministrados por las entidades prestadoras del servicio.

ii. Recaudo efectivo de las fuentes

El Gobierno Nacional y las entidades concertarán recursos y esfuerzos administrativos para alcanzar un impacto significativo sobre la cobertura durante el cuatrienio. La Nación, en cumplimiento del artículo 42 de la Ley 715 de 2001, garantizará los recursos suficientes para

⁸⁶ Incluso, los recursos de la subcuenta de solidaridad del Fosyga fueron utilizados para financiar el gasto hospitalario en 1999. De la misma manera, a través de adiciones en el Presupuesto General de la Nación se han establecido incentivos perversos cuando se cubren año a año los crecientes costos hospitalarios.

contribuir con la afiliación del régimen subsidiado, con un cuarto de punto de lo aportado por los afiliados al régimen contributivo. Los municipios participarán con recursos propios, disponibles en las condiciones establecidas en la misma Ley y con los que reciben por concepto de las rentas de la explotación de juegos de suerte y azar.

iii. Ajuste en la estructura de las fuentes de financiamiento

Se realizará un ajuste a los mecanismos de generación y recaudo de los recursos provenientes de la explotación de los juegos de suerte y azar, y se propondrán nuevas fuentes de financiamiento para la salud de la población pobre del país. Durante los primeros dos años del gobierno, se realizarán estudios y se diseñarán metodologías para el análisis del mercado y de la potencialidad de generar ingresos, las cuales serán la base para modificar la estructura impositiva actual. Finalmente, se estudiará la posibilidad de gravar los planes complementarios de salud (medicina prepagada) con el fin de financiar el acceso al régimen subsidiado de los colombianos pobres.

Se estima que la afiliación al régimen contributivo, ligada a la creación y promoción del empleo formal⁸⁷ dentro del marco de las condiciones macroeconómicas previstas, evolucionará así: 14,1 millones de afiliados en el primer año, 14,4 millones en el segundo año, 14,7 millones en el tercer año, y 15,1 millones en el cuarto año⁸⁸.

La exención o reducción de aportes parafiscales se acompañarán del condicionamiento a la afiliación al régimen contributivo. Por lo tanto, las empresas que se beneficien con las exoneraciones del pago de las contribuciones para el Sena, ICBF y las cajas de compensación familiar, y sean beneficiarias de los programas de generación de empleo con recursos públicos, deberán comprobar ante las autoridades competentes la afiliación de las personas de su empresa al régimen contributivo.

Se reducirá el nivel de evasión en por lo menos un 50% a través de una serie de medidas complementarias. Se otorgarán incentivos al cumplimiento de metas a las EPS que incrementen su afiliación en virtud de la capacidad de afiliación autorizada por la Superintendencia Nacional de Salud. Los incentivos monetarios provendrán de los rendimientos de la cuenta de compensación, siempre y cuando no se afecte la solidaridad interna ni el equilibrio financiero del sistema. Así mismo, se establecerá el *Sistema único de registro y recaudo* y el *Número único de la seguridad social* como instrumentos efectivos para el control de la evasión y elusión de aportes al sistema. Para esto la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá realizar los ajustes a sus sistemas de registro, de manera que sean la base para la definición del número único.

También se implementarán acciones punitivas en contra de las personas con capacidad de pago que evadan y eludan su responsabilidad. Se concentrarán los esfuerzos de vigilancia y control en

⁸⁷ Desde 1998 los cotizantes han variado poco. Los cambios de las principales variables macroeconómicas no han influido sustancialmente en el número de cotizantes y en los aportes al sistema. Se infiere que la masa crítica de aportantes se localiza en los empleos formales públicos, privados y en cuenta propia profesionales que aportan a pensiones, y que no se vieron fuertemente afectados por la crisis. La probabilidad de afiliación en este segmento de población es del 68%.

⁸⁸ Cálculo DNP-DDS-SS, con base en la evolución trimestral histórica.

los sectores de la economía y de la población económicamente activa que más evada al sistema. Se promoverán mecanismos que coadyuven a fomentar la cultura del aseguramiento en salud y que destaquen la solidaridad del sistema. El Ministerio de Salud, las entidades promotoras de salud y los gobiernos territoriales dispondrán de los recursos necesarios para financiar actividades que informen sobre el riesgo de enfermarse y sus costos.

iv. Regular el ingreso, requisitos y condiciones de operación de las Administradoras del Régimen Subsidiado.

Con el propósito de asegurar la suficiencia patrimonial, financiera, económica, administrativa y técnica de las Administradoras del Régimen Subsidiado, se fijarán las condiciones de permanencia a partir de la definición de: a) la metodología y cálculo de las reservas técnicas; b) el tipo de inversiones permitidos para cada una de las reservas; y c) los márgenes de solvencia⁸⁹ y patrimonio técnico mínimo. Adicionalmente, se definirán las condiciones de salida de las empresas aseguradoras que no ofrezcan garantías como tales. Para ello se fijarán restricciones de operación y procedimientos de liquidación compatibles con los estándares financieros mínimos.

b. Garantizar sostenibilidad financiera del SGSSS

La disponibilidad de recursos en el régimen subsidiado y el equilibrio del sistema en el régimen contributivo dependen de las fuentes de financiamiento (ingreso) y del gasto o valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) que se reconoce por cada persona afiliada a las EPS.

Para salvaguardar la estabilidad financiera del sistema se implementarán las siguientes estrategias:

- Durante el primer año de gobierno, el Ministerio de Salud diseñará e implementará los mecanismos que permitan monitorear, evaluar y ajustar anualmente el valor de la UPC y el contenido de los planes de beneficios.
- El *Sistema integral de información en salud* estará en plena operación en sus componentes esenciales de aseguramiento, prestación de servicios, salud pública, financiamiento y recursos humanos.
- El Gobierno Nacional redefinirá la metodología para calcular los patrimonios técnicos mínimos y los procedimientos administrativos que se exigen para acreditar u organizar una empresa aseguradora o reaseguradora, nacional o extranjera, que desee operar el aseguramiento en el sector salud.
- El Gobierno Nacional implementará un sistema de evaluación de la eficacia e impacto sobre los afiliados, de los programas de prevención y promoción a cargo de las aseguradoras, y de la satisfacción de los usuarios respecto a la accesibilidad y calidad de los servicios de salud personales que reciben.

⁸⁹ El margen de solvencia garantiza la existencia de un patrimonio técnico en función de las primas y de los siniestros, con el fin de que las compañías de seguros cuenten en todo momento con los recursos necesarios para atender sus compromisos con los asegurados. El efecto del margen de solvencia tiene como consecuencia que el ente de control puede disponer que la empresa restrinja sus operaciones hasta tanto no acredite su cumplimiento.

- Se reformará la operación del régimen subsidiado teniendo en cuenta la evaluación de la política dual en la entrega de subsidios de salud⁹⁰, operación regional del aseguramiento, la afiliación individual, la disminución de los costos transaccionales y la eficiencia para la administración del riesgo.
- Para la operación del régimen subsidiado, el Ministerio de Salud definirá zonas de operación regional con el fin de lograr la concentración poblacional que permita la operación eficiente del aseguramiento y la adecuada prestación de servicios a los afiliados. El otorgamiento de las zonas de operación lo hará el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud por concurso público entre todas las EPS autorizadas, en especial aquellas sin ánimo de lucro, por un periodo no inferior a cuatro años. La población beneficiaria del régimen subsidiado podrá afiliarse libremente a cualquiera de las EPS autorizadas en la respectiva zona de operación. Las direcciones municipales y distritales de salud serán responsables de convocar y contratar con las EPS autorizadas para la operación del régimen subsidiado en su jurisdicción y con las elegidas por los beneficiarios seleccionados a través del Sisbén.
- Se modificarán las actuales condiciones del flujo de recursos, incluyendo, entre otros aspectos, trámites, requisitos, tenencia del recurso, gestión y control desde la generación hasta el usuario final. La meta propuesta al finalizar el primer semestre de 2003 es reducir el trámite desde el cobro hasta el pago efectivo de 126 a 60 días.
- Se eliminarán los regímenes especiales en salud para los docentes, el personal de Ecopetrol, el Banco de la República y el Congreso. Esta medida contribuirá a la solidaridad y a la sostenibilidad financiera del sistema.
- La EPS del Instituto de Seguros Sociales no tendrá excepciones en las medidas aquí señaladas. Al contrario, para mejorar su operación y garantizar su sostenibilidad, deberá fortalecer su capacidad de gestión y hacer las veces de cualquier asegurador en el mercado. Ello exige el desarrollo de capacidades administrativas y gerenciales, así como de un adecuado manejo financiero que requiere la implementación de un sistema eficiente de información y monitoreo permanente de riesgos. Su administración será completamente independiente de los demás negocios de la empresa, y en tal sentido organizará la compra y prestación de los servicios a sus afiliados.
- Se formulará e implementará una política nacional de medicamentos que reforzará el papel regulador del Ministerio de Salud en la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y el papel del Invima en la vigilancia y control de la calidad. El Gobierno Nacional procurará que la oferta de medicamentos en el país contribuya a los logros en salud pública. También se establecerán directrices que privilegien la comercialización y uso de medicamentos genéricos, y se pondrá en marcha un mecanismo de análisis y monitoreo del uso, pertinencia y costos de los medicamentos y su impacto en la UPC. Se reevaluará la composición y funciones de la Comisión Asesora de Medicamentos para una mayor eficiencia en la inclusión y exclusión de medicamentos en el POS.

⁹⁰ Subsidios a la demanda y subsidios ala oferta

- A partir de la definición de áreas estratégicas se implementará una política integral para el desarrollo de la investigación en salud que responda a la demanda de conocimientos del sector.
- Finalmente, se fortalecerá el esquema de inspección, vigilancia y control de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 1280 de 2002, y se impulsarán mecanismos para definir el alcance de los derechos y deberes de los afiliados al sistema e imponga límites razonables al gasto en salud, en desarrollo de los artículos 48 y 49 de la Constitución Política.

c. Mejorar el acceso y la prestación de servicios de salud en el SGSSS

Con el fin de mejorar el acceso y la utilización de los servicios de salud por parte de la población, se formulará e implementará una política de prestación de servicios que enfatice mayor nivel de calidad y capacidad resolutoria⁹¹ en el nivel de menor complejidad, y se implementarán mecanismos que integren la atención primaria, la ambulatoria y la entrega de los servicios de salud pública. Este modelo tomará en cuenta las necesidades de las diferentes regiones del país y las condiciones de salud de la población. Las estrategias al respecto serán las siguientes:

- Se regulará la entrada de instituciones prestadoras de salud al mercado mediante el *Sistema único de habilitación* que determina, la operación de las IPS a partir de condiciones de capacidad tecnológica y científica, de suficiencia patrimonial y financiera y, de capacidad técnica administrativa. Del mismo modo, se regularán las IPS que se encuentran operando actualmente mediante el cumplimiento de requisitos esenciales que obliguen a las entidades no competentes a salir del mercado. Se establecerá un sistema de evaluación y monitoreo de la oferta y la demanda que sirva de base para identificar excedentes que puedan reubicarse, reestructurarse, fusionarse o cerrarse y, detectar deficiencias en la oferta para establecer un plan de inversión. El Ministerio de Salud diseñará e implementará una estrategia de asistencia técnica y cofinanciación para la evaluación de la vulnerabilidad sísmica de las instituciones de salud y el reforzamiento estructural en aquellas de máxima tecnología en zonas de riesgo dentro de los plazos establecidos en la Ley 715 de 2001.
- Se definirá un modelo de atención en el cual las aseguradoras establezcan redes de servicios. En este contexto, las secretarías de salud organizarán la prestación de los servicios a las personas pobres no aseguradas durante la transición a la cobertura universal de aseguramiento.
- La Nación y las entidades territoriales deberán concurrir, bajo la modalidad de créditos condonables, en el financiamiento del proceso de ajuste y reestructuración de las IPS públicas mediante convenios de desempeño con las instituciones hospitalarias. Estas obtendrán su financiamiento soportado en modalidades de pago diferentes a la transferencia directa, y será consistente con la cantidad y valor de los servicios efectivamente prestados. Aquellas instituciones que no hagan sostenible su operación, serán liquidadas.

⁹¹ Capacidad para atender y solucionar el problema de salud que origina la consulta, de acuerdo con el grado de tecnología y de formación del recurso humano que tenga cada institución en particular.

- Se promoverá un programa piloto para la capitalización de los hospitales públicos y su transformación en empresas de economía mixta o solidaria, con la participación de los mismos trabajadores, las universidades y grupos de profesionales. En el mismo sentido, se pondrá en marcha un programa de administración delegada de estos hospitales con entidades externas bajo condiciones de eficiencia y calidad en la prestación de los servicios. Para estos propósitos se conformará una comisión del Gobierno integrada por el Ministerio de Salud, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con representación de municipios, departamentos y actores del sector prestador de servicios de salud.
- Antes de 2004, el Ministerio de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud y las entidades territoriales deberán poner en marcha el *Sistema único de habilitación* y el *Sistema de acreditación* de EPS e IPS, y hacer efectivas las medidas de control para la salida del mercado de aquellas que no cumplan con las condiciones mínimas de operación, a la vez que generarán mecanismos de reconocimiento y difusión de los resultados en calidad.
- Se formulará y ejecutará la política de recursos humanos en salud con el fin de definir las necesidades específicas de formación profesional, la asignación de incentivos como las becas-crédito que deberán dirigirse hacia la formación de profesionales en áreas prioritarias para el país y la acreditación de entidades educativas.
- Se desarrollará un sistema de tarifas con codificación única y estímulos a las instituciones que ofrezcan servicios en condiciones de mayor eficiencia y calidad. También se implementarán mecanismos e instrumentos únicos y simplificados para reducir los costos de transacción y trámites dentro del sistema, entre los cuales se incluirá un sistema único de identificación de beneficiarios, mecanismos de facturación y cobranza únicos, al igual que sistemas de revisión y validación de cuentas.
- Se fortalecerán las entidades territoriales en la prevención y atención de situaciones de urgencia, emergencia y desastres ocasionados por el conflicto armado y otros riesgos de origen natural o antrópico.

d. Acciones prioritarias en salud pública

- La meta prioritaria para el cuatrienio es la consecución y sostenimiento de coberturas de vacunación útiles, superiores a 95% en menores de 5 años, en todos los biológicos del *Programa ampliado de inmunización*. Para alcanzar esta meta, la Nación garantizará los recursos necesarios en el Presupuesto General de la Nación para adquirir los biológicos en cada vigencia y asegurar su adecuada distribución y conservación, y desarrollará las estrategias necesarias para el logro de coberturas útiles de vacunación. Se introducirá en forma definitiva la vacuna pentavalente que contiene los biológicos DPT (tos ferina, tétanos y difteria), HIB (anti-haemophilus influenzae tipo B) y HB (hepatitis B). Asimismo, para proteger y garantizar la efectividad de las vacunas, se efectuará un inventario nacional de la red de frío y las inversiones necesarias para adecuarla a las condiciones que exige el mantenimiento óptimo de los biológicos.

- El Ministerio de Salud, las EPS y las entidades territoriales implementarán las acciones necesarias de comunicación que permitan concientizar a la población sobre la importancia del programa regular de vacunación, y adelantarán las acciones necesarias de capacitación y asistencia técnica a los actores del *Programa ampliado de inmunización*, integrando en este proceso a las aseguradoras. Como parte del *Sistema integrado de información en salud* (SIIS), se implementará el componente de salud pública para el seguimiento y evaluación del PAI.
- Se formulará e implementará la *Política de salud reproductiva y sexual* que contribuya a la reducción del embarazo en adolescentes al menos en un 26% antes de 2006. Igualmente, se trabajará para superar las brechas de uso de anticonceptivos por edad, nivel educativo y por regiones del país, disminuyendo la prevalencia de métodos de baja efectividad y aumentando el uso de anticonceptivos modernos. Esta política deberá enfatizar la corresponsabilidad de la familia y la comunidad en proveer condiciones favorables para el ejercicio responsable de la sexualidad.
- El Ministerio de Salud, las entidades territoriales y las promotoras de salud desarrollarán estrategias conjuntas para fortalecer la gestión territorial e institucional en vigilancia, prevención y atención integral de las enfermedades de transmisión sexual (ETS), el VIH/Sida, así como el fortalecimiento de acciones de promoción para una vida sexual sana, con el fin de lograr la reducción de la incidencia de las infecciones de transmisión sexual. Como parte de las metas de cobertura en aseguramiento, se dará prioridad a las mujeres gestantes y a los menores de 5 años con el fin de reducir la mortalidad infantil y materna. La expansión de la cobertura en este grupo deberá ser del 100% al final del cuatrienio y se acompañará de la implementación y mejoramiento de mecanismos de vigilancia de la mortalidad materna y de control de calidad de la atención materno infantil. Así mismo, se dará prioridad en el aseguramiento a los niños declarados en abandono que se hallen bajo la protección del ICBF.
- Se fortalecerán las acciones integrales para la detección temprana y el tratamiento oportuno del cáncer de cuello uterino para alcanzar coberturas de detección y atención en un 90% de las mujeres entre 25 y 69 años y reducir la mortalidad por esta causa. Para lograr este propósito se desarrollarán estrategias para inducir la demanda a los servicios de detección temprana y atención y la articulación eficaz de entidades territoriales, promotoras de salud, Instituto Nacional de Cancerología, Instituto Nacional de Salud y Ministerio de Salud.
- Se impulsará el desarrollo de la red de laboratorios de salud pública, la red de bancos de sangre y de transplantes, incorporando para ello mecanismos regulatorios de habilitación y acreditación. Así mismo, se promoverá activamente la cultura de la donación de sangre y órganos y se desarrollarán mecanismos y procedimientos efectivos para garantizar una oferta suficiente y oportuna.
- Para disminuir en 50% la mortalidad evitable por malaria y dengue, así como las hospitalizaciones debidas a complicaciones prevenibles, se fortalecerá la gestión territorial para mejorar la capacidad de los servicios de salud en el diagnóstico temprano y tratamiento oportuno de las enfermedades transmitidas por vectores, con especial énfasis en los

municipios críticos. Para la eliminación del 100% de los focos urbanos de malaria y la reducción de índices aédicos en los municipios con alta incidencia de dengue y riesgo de urbanización de la fiebre amarilla, se desarrollarán estrategias para el control integrado de vectores de malaria, dengue y otras enfermedades de transmisión vectorial (ETV) y el fortalecimiento de las medidas de protección específica y de carácter colectivo para la vigilancia y control de las mismas

- El Ministerio de Salud promoverá y evaluará el fortalecimiento de la gestión de las promotoras de salud y las entidades territoriales para mejorar en el desarrollo de las acciones establecidas en las Resoluciones 412 y 3384 de 2000 y en el Acuerdo 229 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS) y articular los planes de beneficios en torno a dichas acciones. Lo anterior, tiene como objetivo lograr un mayor impacto de las acciones de promoción y prevención sobre los afiliados al SGSSS.
- Para consolidar la gestión integral de las funciones esenciales en salud pública, el Ministerio de Salud desarrollará un plan que permita el fortalecimiento y articulación de todos los actores del SGSSS en la gestión de salud pública; así como el logro de un mayor impacto en las intervenciones colectivas del *Plan de atención básica*, el desarrollo y fortalecimiento de la vigilancia en salud pública, de las acciones de prevención y control de enfermedades y de la inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente. Así mismo, desarrollará y fortalecerá la capacidad de la Nación y del nivel territorial de monitorear y analizar la situación de salud de la población y la adecuación de las intervenciones y programas de salud pública de acuerdo con las características etnoculturales y las competencias y recursos definidas en el SGSSS para cada uno de los actores.

e. Protección a la familia, la infancia y la juventud

Se implementará una política pública que proteja y fortalezca el capital humano de la infancia, basada en la corresponsabilidad por parte de la familia, la sociedad y el Estado. La política enfatizará la necesidad de focalizar la atención de manera prioritaria hacia aquellos sectores de la infancia que se encuentran en situación de desprotección por su extrema pobreza o pertenezcan a grupos vulnerables.

El ICBF, como entidad rectora de la política de infancia, coordinará las acciones de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil vinculadas con el diseño de las políticas y los programas de atención a la familia, la niñez y la juventud. Se dará continuidad y se diseñarán programas específicos a mediano y largo plazo, tendientes a articular las políticas de los distintos sectores a favor de la infancia, en función de los futuros cambios demográficos, culturales y regionales en la sociedad colombiana.

La política contempla los siguientes elementos:

- Se promoverá la atención en el medio familiar y social comunitario, mientras se desincentivará la atención institucional y el internado. Para los niños excluidos del sistema educativo y de los

cuidados al menor, el ICBF desarrollará programas especiales en concurrencia con los municipios. La atención integral será coordinada entre los sectores responsables de garantizar los derechos fundamentales de la infancia, en función del manejo social del riesgo de la población infantil.

- El ICBF se especializará en la formulación y dirección de las políticas para la infancia, la focalización de los servicios, la asistencia técnica y la supervisión de los programas. La ejecución se confiará paulatinamente a las entidades territoriales y organizaciones comunitarias, teniendo en cuenta sus diferentes grados de desarrollo institucional. Se evaluarán diferentes alternativas de administración a través de organizaciones no gubernamentales (ONG). Además, se implementarán consultas municipales para la formulación participativa de la política pública de infancia que permitan fortalecer a las entidades territoriales en su ejecución y seguimiento.
- A partir de 2004 la focalización de los beneficiarios de los programas preventivos del servicio público de bienestar familiar se hará a través del *Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales del Estado* (Sisbén), con prioridad en la población infantil menor de 5 años perteneciente a familias ubicadas en los niveles I y II del Sisbén.
- Con miras a optimizar el uso de los recursos orientados a financiar las acciones y programas de prevención, atención integral y protección de la población infantil y propiciar mayores coberturas y mejor calidad, se profundizará el esquema de descentralización mediante la cofinanciación en concurrencia de los programas de atención con recursos parafiscales, recursos de las entidades territoriales y otros.
- La asignación de los recursos parafiscales de cofinanciación se hará en función de las necesidades y los riesgos que se van a cubrir en las diferentes regiones y de los resultados en la gestión. Estos serán evaluados con indicadores de cobertura, eficiencia y calidad. De esta manera, los esfuerzos municipales para la consecución de mayores coberturas y mejor calidad de la atención serán reconocidos en las asignaciones anuales. En todos los casos, los esquemas de cofinanciación se aplicarán sobre la base de la totalidad de los recursos de gasto social para la familia y la niñez disponibles por parte de la Nación y los entes territoriales, con el fin de evitar la dispersión de programas y la duplicación de acciones.
- Los consejos para la Política Social serán los encargados de adaptar las políticas y los programas a las necesidades de cada población, con una mayor participación de la sociedad civil organizada. En 2006 estos consejos estarán funcionando en el 100% de los municipios del país, y se habrán incorporado a los respectivos planes de desarrollo territorial los programas, proyectos y recursos de inversión que sean definidos para proteger y fortalecer el capital humano de la infancia. Esta condición será necesaria para acceder a los recursos de cofinanciación con rentas parafiscales.
- Cada municipio definirá los medios para generar la información básica en la construcción del índice de bienestar de la niñez y lo aplicará para analizar las condiciones de los niños y niñas y

orientar la ejecución de los recursos hacia acciones prioritarias. Así mismo, se implementará la estrategia de *Talleres de construcción de política pública de infancia*, con el fin de identificar y tener en cuenta las aspiraciones de la comunidad en la formulación de la política.

- El ICBF deberá reestructurarse para cumplir de mejor manera su función como cabeza sectorial en la formulación y dirección de políticas, el análisis de información, la focalización de los servicios, la asistencia técnica a los programas y el apoyo a las comunidades en sus iniciativas y proyectos de desarrollo. Así mismo, se buscará articular y coordinar las acciones del ICBF en el nivel territorial con los municipios a través de los consejos para la Política Social, en concurrencia con las estrategias de desarrollo definidas por los consejos territoriales de Planeación y demás entes de planeación territorial y participativa.
- Se crearán nuevas modalidades de atención con estándares técnicos y efectividad probada por el ICBF, que permitan ampliar la cobertura en función de las necesidades definidas por la comunidad y en favor de la niñez. Se diseñarán participativamente planes municipales de acción con proyectos y programas sostenibles y accesibles a la población infantil y sus familias, adaptados a sus necesidades y acordes a las diferencias culturales, con el compromiso de los diferentes sectores, instituciones y la comunidad. Los planes deben garantizar que los niños, niñas y sus familias participen en su construcción y seguimiento.
- Con el fin de generar espacios más amplios para el desarrollo de la infancia, se adoptará la modalidad de hogares múltiples como mecanismo de atención social-comunitario. Para su construcción y sostenimiento concurrirán recursos de las cajas de compensación familiar, los gobiernos territoriales, la Nación, las comunidades y otras fuentes privadas. A través de la estrategia *Creciendo y aprendiendo*, se cualificará el progreso de los niños desde su gestación, coordinando su atención entre la familia, la comunidad y las instituciones del Estado. Se implementarán estrategias permanentes de capacitación a los padres, agentes educativos y cuidadores, en la comprensión de los niños y jóvenes como sujetos con derechos, pautas de crianza, valores, pedagogía del afecto, economía familiar, anticoncepción responsable, prevención de la violencia intrafamiliar y del maltrato infantil.
- Se promoverán figuras asociativas de carácter precooperativo conformadas exclusivamente por madres comunitarias, a las que se les ofrecerá capacitación en nutrición, pautas de crianza, desarrollo infantil, organización, manejo de microempresas y acceso a líneas de microcrédito. Estas organizaciones se constituirán en un mecanismo de gestión autónoma para la consecución de sus objetivos sociales y económicos y podrán ofrecer el servicio de restaurantes infantiles y escolares, entre otros.
- Se desarrollarán estrategias permanentes y continuas de comunicación y mercadeo social orientadas al fortalecimiento de la institución familiar, las cuales deberán ofrecer información útil a la familia como la administración del presupuesto familiar, la prevención de accidentes o prácticas saludables en el hogar, lo mismo que el acceso a los servicios, la información sobre derechos, seguridad alimentaria, programas nutricionales y de desarrollo del menor. Igualmente,

servirán como canal permanente para mejorar la interacción entre las instituciones y los ciudadanos y para construir de manera conjunta mejores condiciones de bienestar.

- Para los niños y jóvenes con derechos vulnerados, el Estado buscará el restablecimiento de vínculos familiares y comunitarios, al tiempo que fortalecerá la protección integral con el propósito de recuperar el ejercicio pleno de sus derechos; en especial de aquellos víctimas de violencia intrafamiliar, de desplazamiento forzado, del abuso y del delito organizado. Con el propósito de garantizar la preparación laboral y la integración social de los niños y jóvenes con derechos vulnerados, se realizarán las gestiones necesarias para que culminen su ciclo educativo básico, desarrollen habilidades específicas y cuenten con formación técnica y tecnológica mediante convenios con el Sena, sectores productivos y organizaciones de la sociedad civil.
- Se promoverá el cambio del Código del Menor hacia una Ley Marco de Infancia y Familia que refuerce los mecanismos jurídicos y legales de protección al menor, de tal forma que se castigue a quienes violen sus derechos y atenten contra su integridad, su desarrollo físico y moral, e incorpore la convención internacional de los derechos de los niños y demás tratados internacionales. En tal sentido, se definirán los instrumentos normativos y de aplicación de la justicia penal juvenil para los casos de infracción y contravención a la ley. En ellos se definirán elementos de protección y reeducación, así como la penalización de delitos atroces en cárceles especiales y la penalización de los sujetos que les inducen al crimen. Asimismo, se penalizará la violencia intrafamiliar y sexual. Con el propósito de garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños y jóvenes se pondrá en funcionamiento un mecanismo para la medición de su cumplimiento desde su propia percepción. Este permitirá orientar las acciones conjuntas desde la familia, la sociedad civil y el Estado.
- Se dará el ordenamiento jurídico de las instituciones prestadoras del servicio público de bienestar familiar. Con este fin, se realizará un registro de instituciones y se diseñará un sistema de habilitación y acreditación que incentive la eficiencia y la calidad de los servicios.
- *Plan nacional de alimentación y nutrición.* Se dará continuidad a las ocho líneas de acción del *Plan nacional de alimentación y nutrición*. En la línea de seguridad alimentaria, se hará la ampliación de 500.000 cupos mediante la entrega de desayuno o almuerzo hasta alcanzar 1.300.000 menores beneficiarios. Se implementará un modelo de vigilancia nutricional a los beneficiarios de programas nutricionales del ICBF, se divulgarán y aplicarán las guías alimentarias para la población colombiana, y con el objeto de disminuir la deficiencia de micronutrientes en la población, se fortalecerá al menos un alimento de consumo masivo.
- *Prevención y atención de la violencia intrafamiliar.* El programa Haz Paz quedará institucionalizado en el ICBF. Se continuará el desarrollo de herramientas técnicas y operativas que permitan el avance de los objetivos propuestos a través de los componentes de prevención, detección temprana, atención y transformación institucional. Así mismo, se dará impulso a un modelo de vigilancia en salud pública alrededor de la violencia intrafamiliar en el nivel territorial, que permita tener información útil para adecuar las políticas y programas.

- *Prevención y erradicación del trabajo infantil.* Se formulará un nuevo *Plan nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil*, que defina los instrumentos específicos de intervención para prevenir y atender la problemática, sobre todo en sus peores formas⁹². Se buscará que los menores trabajadores disfruten de la infancia mediante actividades lúdicas y recreativas, y se integren al sistema educativo para fortalecer su capital humano. El ICBF estudiará la posibilidad de recoger la experiencia desarrollada en el programa *Familias en acción* para su aplicación en el tema de trabajo infantil, estableciendo un subsidio económico para las familias comprometidas con el retiro de sus hijos del trabajo, condicionado a su inserción o reinserción al sistema educativo.

El programa presidencial *Colombia joven*, como entidad responsable de la construcción, coordinación y promoción de la política de juventud, llevará a cabo su plan de acción a través de cinco acciones prioritarias:

- Implementar un sistema de información juvenil con el apoyo de la cooperación internacional y de las organizaciones sociales para disponer de la información necesaria para la construcción, implementación y seguimiento de la política nacional de juventud y el apoyo a los programas para jóvenes a escala nacional y territorial.
- Incrementar la participación política de la juventud como mecanismo para lograr su integración social y la posibilidad de acceso a oportunidades para construir proyectos de vida que contribuyan al desarrollo económico y social del país. El programa de voluntariado juvenil, la implementación del *Sistema nacional de juventud*, la conformación del Consejo Nacional de Juventud, la promoción y consolidación de los consejos de juventud y el apoyo a proyectos productivos son, en consecuencia, programas a los cuales se destinará gran atención.
- Apoyar a la Vicepresidencia de la República en su *Programa de lucha contra la corrupción*, mediante la vinculación a los programas de control social ciudadano de grupos de jóvenes que buscan la recuperación de lo público.

f. Programas especiales

- Atención a ancianos pobres e indigentes

Se reestructurará el programa de atención integral a los ancianos pobres e indigentes que viene siendo ejecutado por la Red de Solidaridad Social. Sobre la base de la evaluación de sus resultados e impacto, se definirán modalidades de atención más flexibles y que privilegien la atención familiar. Se aplicarán modalidades de atención con subsidios a la demanda que podrán ser monetarios, en especie, o a través de servicios sociales básicos y complementarios. En todos los casos, los

⁹² Esclavitud o servidumbre como los menores de edad vinculados al conflicto armado, los explotados sexualmente, o los utilizados para la realización de actividades ilícitas y en especial la producción y tráfico de estupefacientes, trabajo en minas, trabajo infantil doméstico, comercio callejero y plazas de mercado

beneficiarios de los programas se focalizarán por pobreza a través del Sisbén, y se conservarán los esquemas de cofinanciación que vienen siendo aplicados con los territorios.

- Atención a la población con discapacidad

Se creará una unidad para la coordinación de la política que articule los elementos técnicos y de soporte a la gestión suprasectorial, con los mecanismos de concertación e interacción entre las instancias del nivel nacional y territorial. Mediante documento Conpes, se definirán los lineamientos operativos y las metas del Plan nacional de atención a las personas con discapacidad para el periodo 2003-2006 y se dará especial énfasis a la prevención de ella. Adicionalmente, se armonizará la “clasificación internacional de funcionamiento, la discapacidad y la salud” de la Organización Mundial de la Salud (OMS) con el manual de calificación de invalidez (Decreto 692 de 1995). Este instrumento será usado por las juntas de calificación de invalidez para determinar el derecho a cualquier subsidio por parte del Estado.

g. Programas de apoyo a la mujer

La situación de las mujeres en el mercado laboral se caracteriza por una creciente tasa global de participación, la cual pasó de 41% en 1996 a 50% en el 2001. La tasa de desempleo para las mujeres fue 14% en 1996 y 19% en 2001, la de los hombres ha sido sistemáticamente más baja: 7,3% en 1996 y 12% en 1999. A su vez, en el año 2001, la tasa de desempleo de los hombres jefes de hogar fue 12% y la de mujeres jefes de hogar 15%.

El embarazo en adolescentes aumentó de 17% en 1995 a 19% en el 2000. La tasa de VIH estimada para 2001 es de 35 por 10.000 habitantes, lo que la clasifica como epidemia concentrada. Según el Ministerio de Salud, la razón de una mujer por cada diez hombres infectados en 1994 ha cambiado a 1:4 en 2000. Los datos de maltrato contra las mujeres muestran que la violencia intrafamiliar se ha convertido en un problema de salud pública. Del total de víctimas de violencia intrafamiliar atendidas en 2000 por el Instituto de Medicina Legal, las mujeres fueron las más afectadas: 79% correspondió a niñas y adultas; de 43.210 casos de violencia conyugal, 91% eran mujeres, y de los casos de maltrato a menores de edad (10.900), 55% eran niñas.

En cuanto a la participación política, las mujeres han estado presentes en los procesos electorales y, en los últimos años, más mujeres han entrado a formar parte de los espacios de decisión, particularmente en el ámbito local. Es importante resaltar que su participación aún no demuestra una representación proporcional al total de mujeres: en los concejos municipales constituyen el 12,7%, las alcaldesas ascienden al 6,7% del total de mandatarios locales, sólo una mujer es gobernadora actualmente y las cifras de representación y participación en las asambleas departamentales no supera el 12%. Algo similar ocurre con su presencia en el Congreso de la República. Sin embargo, cabe resaltar la destacada participación que tienen actualmente en el Gobierno Nacional.

Acciones prioritarias

El Gobierno Nacional reconoce la importancia y el aporte de la participación de las mujeres en todos los ámbitos de desarrollo del país, razón por la cual el Plan Nacional de Desarrollo formula los lineamientos generales que orientarán la definición de la política para las mujeres colombianas. Posteriormente, por medio de un documento Conpes que se realizará en concertación con las entidades sectoriales, se definirán las acciones específicas, responsabilidades y presupuesto, para su implementación. Este proceso será coordinado por la Consejería Presidencial de Equidad para la Mujer.

La incorporación del género como un eje transversal de las políticas se reflejará de la siguiente manera en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo:

- *Desarrollo de zonas deprimidas y de conflicto.* Los proyectos productivos y las estrategias de financiamiento que se adelanten deberán involucrar la participación equitativa de mujeres y hombres.
- *Sistema nacional de convivencia.* En coordinación con el Ministerio de Justicia y del Interior se promoverá y fortalecerá la participación política de las mujeres y la construcción de ciudadanía en los distintos escenarios de decisión y convivencia local, regional y nacional. La Consejería establecerá un mecanismo para hacer seguimiento y evaluación al cumplimiento de la Ley de Cuotas
- *Generación de empleo.* El programa de apoyo al empleo que coordina el Ministerio de Protección Social deberá establecer acciones positivas con el fin de estimular el beneficio de las mujeres jefes de hogar y potenciar el aporte de estas al desarrollo económico y productivo.

Con la Consejería de Equidad se dará continuidad al programa de *Apoyo integral a mujeres microempresarias cabeza de familia*. Igualmente, se iniciará el proceso de rediseño del programa de promoción del desarrollo empresarial de las mujeres en las Pyme junto con entidades del Estado, organismos multilaterales y empresas privadas. De otra parte, el programa de promoción al desarrollo socioeconómico de las organizaciones de la economía solidaria deberá apoyar a las organizaciones de mujeres vinculadas al sector.

- *Protección y seguridad social.* El Ministerio de Protección Social vinculará a la Consejería de Equidad para la Mujer, en el seguimiento y ejecución del *Programa de salud sexual y reproductiva*.
- *Revolución educativa.* Los programas y proyectos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación básica, media y superior, consultarán a la Consejería Presidencial de Equidad para la Mujer en su diseño.
- *Violencia de género.* Se dará continuidad al programa *Haz Paz*, y se buscará, en coordinación con las entidades responsables, el mejoramiento de las condiciones de atención a las mujeres, niñas y niños víctimas de cualquier tipo de violencia, la penalización de los agresores y las acciones de prevención y atención a las mujeres en zonas de conflicto. En cuanto al tema de las mujeres,

niñas y niños desplazados, la Consejería debe iniciar un proceso de concertación con la Red de Solidaridad Social, para definir las acciones indispensables en la prevención, atención humanitaria y retorno de este grupo.

- En cuanto a la mujer rural, se dará continuidad al proceso de reglamentación e implementación de la *Política de mujer rural*, y se articularán acciones con el Ministerio de Agricultura para implementar las normas existentes sobre adjudicación y titulación conjunta de tierra a la pareja.

h. Articulación de los programas de asistencia y protección social

La protección social en Colombia está a cargo de una serie de entidades sin objetivos comunes, desarticuladas entre sí y con una alta fragmentación y superposición de programas. Si bien el sistema de seguridad social amplió la prestación masiva de los servicios sociales tradicionales (salud, educación y pensiones) no creó las herramientas necesarias para la protección y la asistencia social, en especial programas que enfrenten de manera temporal los efectos adversos de las crisis económicas sobre los hogares más pobres, tales como asistencia alimentaria a los niños menores, mecanismos que eviten la deserción escolar de los jóvenes, capacitación para la inserción y reinserción laboral de población desempleada y programas masivos de empleo de emergencia.

La reciente recesión económica condujo a un deterioro sistemático de los ingresos de las familias más pobres, lo que hizo evidente la necesidad de una red de asistencia y protección social complementaria a los servicios tradicionales. En particular, los programas de asistencia social (ICBF, Sena, cajas de compensación, Red de Solidaridad Social y similares de los entes territoriales) no fueron diseñados para ofrecer asistencia de manera oportuna y masiva en épocas de crisis económicas. Además, dada la estructura y la financiación del gasto público, los escasos recursos de asistencia orientados a mitigar los efectos de caídas transitorias en los ingresos son excesivamente procíclicos; esto es, disminuyen cuando deberían aumentar. Estas deficiencias condujeron a la introducción de la Red de Apoyo Social (RAS), que consta de tres programas: obras comunitarias (*Empleo en acción*), transferencias de dinero condicionadas a la asistencia escolar (*Familias en acción*) y capacitación de jóvenes desempleados (*Jóvenes en acción*). Estos programas constituyen un paso importante en el establecimiento de una estrategia anticíclica de protección social.

El Gobierno está comprometido con la creación de una red de protección social operante. En particular, se piensa dar continuidad a los programas de la Red de Apoyo Social. Estos se incorporarán al nuevo Ministerio de Trabajo y Protección Social y se dotarán de una fuente permanente de financiación mediante la creación de un fondo para este propósito. Por último, se implantará una reforma al Sisbén a sabiendas de que sin una adecuada focalización el impacto de los programas se verá desvirtuado.

i. Implementación del *Sistema social de riesgo*

El Gobierno considera prioritario consolidar una estrategia que proteja a la población más pobre y vulnerable mediante el desarrollo de instrumentos de prevención y asistencia social. Para ellos se seguirán las siguientes medidas:

- Se actualizará el Sisbén para corregir sus problemas actuales de diseño e implementación en todos los municipios del país, teniendo en cuenta aspectos como región geográfica, nuevas condiciones de pobreza, responsabilidades de los entes territoriales, sociedad civil, organismos de control y vigilancia, y usuarios gubernamentales, y marco de sanciones por mal manejo del Sisbén.
- Se dará especial atención a las necesidades de las personas desplazadas. Las acciones se concentrarán en las regiones que reciben el mayor número de desplazados y se asegurará que no existan barreras de acceso que impidan que se beneficien de los programas de salud y educación.
- Se descentralizará gradualmente el manejo de los principales programas sociales (incluidos el ICBF y el Sena). Se explorarán alternativas de ejecución que involucren al sector privado y a organizaciones no gubernamentales.
- Se evaluará cuáles programas de la RAS deben mantenerse, ya sea como programas para enfrentar vulnerabilidades permanentes o coyunturales. Los programas que se mantengan serán ejecutados por el nuevo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y contarán con fuentes de recursos permanentes.
- Se establecerá un elemento anticíclico en la red de protección social mediante la creación de un fondo que acumule recursos en tiempos boyantes para gastarlos en tiempos de crisis macroeconómicas.

ii. Reforma pensional que garantice equidad intra e intergeneracional

Las inequidades del sistema pensional colombiano (se gasta mucho en muy pocos) constituyen una dificultad enorme para expandir el gasto en protección social. Una política integral para mitigar el problema pensional debe ajustar los beneficios y los requisitos para evitar mayores desequilibrios financieros, unificar el sistema en cuanto a las entidades administradoras, mejorar los instrumentos encaminados a aumentar la cobertura e instaurar mecanismos para cubrir el amplio pasivo pensional.

El Gobierno Nacional desarrollará una política integral para hacer frente al problema pensional a través de las siguientes acciones:

- Sin prescindir de la solidaridad intrageneracional, se ajustarán los beneficios a los requisitos (tasas y semanas de cotización, monto de las mesadas, edades de jubilación, entre otros) en el régimen de transición y en el sistema general administrado por el ISS y las administradoras de fondos de pensiones (AFP).
- Se unificará el sistema en cuanto a las entidades administradoras y a las condiciones y beneficios, de tal forma que los regímenes especiales como los de Ecopetrol, el Magisterio, la Fuerza Pública, el Congreso, las Altas Cortes y las convenciones colectivas, se ajusten al sistema general y no sigan generando déficit e inequidades injustificables entre los colombianos.

- Se mejorarán los instrumentos encaminados a aumentar la cobertura y el impacto del sistema. Esto exige rediseñar el fondo de solidaridad pensional con el fin de mejorar su efectividad en la población potencial de afiliados incluyendo al sector informal y a las personas de la tercera edad en condiciones de miseria.

3. Impulso a la economía solidaria

El concepto de economía solidaria abarca un amplio espectro de formas organizativas, que incluyen a las cooperativas, las empresas comunitarias, las empresas solidarias de salud, las precooperativas, los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas, las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, las empresas asociativas de trabajo, las instituciones auxiliares de la economía solidaria, los organismos de segundo y tercer grado que agrupan organizaciones de base y todas aquellas formas asociativas solidarias que cumplan con los principios, fines y características de la economía solidaria.

La contribución del sector solidario en la economía nacional es significativa: un subconjunto de 4.000 organizaciones participa con el 4% del PIB y asocia 3.200.000 personas. Además, la presencia de estas formas organizativas se manifiesta en todos los sectores de la economía nacional, y de manera importante en la actividad financiera y de ahorro y crédito. Tanto por tamaño como por impacto económico, el sector cooperativo de ahorro y crédito colombiano ocupa el primer lugar en América Latina.

Como respuesta a la crisis que afrontó el sector cooperativo a mediados de la década pasada, el Congreso de la República expidió la Ley 454 de 1998, la cual permitió corregir varios de los problemas institucionales que afrontaba. Esta Ley no sólo avanzó en la determinación del marco conceptual para el sector solidario, sino que también asignó funciones concretas a las instituciones públicas encargadas de promover, supervisar, controlar y vigilar el sector, y creó organizaciones de concertación pública-privada:

- Al Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria (Dansocial) se le asignó la tarea de formular y dirigir la política pública de promoción, fortalecimiento y desarrollo del sector solidario.
- A la Superintendencia de Economía Solidaria (SES) se le encargó la inspección, vigilancia y control sobre aquellas organizaciones no sometidas a supervisión especializada por parte del Estado.
- Se reestructuró el Consejo Nacional de Economía Solidaria (Cones), como un organismo consultivo del Gobierno en la formulación y coordinación de la política del sector.
- Se creó el Fondo de Fomento de la Economía Solidaria (Fones) para el otorgamiento de créditos orientados a proyectos de desarrollo de las entidades de economía solidaria inscritas al mismo.

- Se reguló nuevamente la actividad financiera de las cooperativas y se permitió la creación del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop) como administrador de las reservas del seguro de depósitos y demás fondos y reservas constituidos para atender los riesgos de la actividad financiera cooperativa.

Sin embargo, aún persisten algunas fallas institucionales que es necesario corregir para hacer más eficiente la labor del Estado en este sector:

- La inexistencia de reglamentaciones específicas para algunas formas organizativas solidarias (por ejemplo, las empresas solidarias de salud, las empresas asociativas de trabajo solidarias y las empresas comunitarias).
- La existencia de conflictos de competencias entre las superintendencias especializadas en ramas de actividad económica y la SES.
- Los bajos niveles de reporte de las organizaciones a la SES y al Fogacoop.
- La inexistencia de estudios e investigaciones sobre el sector que permitan la toma de decisiones de política.

La política pública de apoyo al sector de la economía solidaria estará orientada a:

- Establecer un marco institucional y unas reglas de juego estables y favorables al desarrollo del sector.
- Promover el desarrollo socioeconómico de las organizaciones más pequeñas y con mayores necesidades de recursos y servicios.
- Estimular la creación de diversas formas organizativas y promover la vinculación de trabajadores de la economía informal y trabajadores independientes a estas organizaciones.
- Acatar la recomendación de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo congregada en Ginebra el 3 de junio de 2002 acerca de la promoción de las cooperativas.

Para conseguir estos objetivos, se implementarán las siguientes programas:

a. Marco institucional y reglas de juego claras

- Reforma a la Ley 454 de 1998.
- Fortalecimiento de las instituciones públicas de apoyo, fomento y supervisión del sector.

b. Promoción del desarrollo socioeconómico de las organizaciones de la economía solidaria

- Desarrollo y perfeccionamiento de metodologías, técnicas y mecanismos de inspección, vigilancia y control.

- Establecimiento de una infraestructura de información completa, actualizada y confiable como herramienta para el desarrollo de estudios y la toma de decisiones.
- Cofinanciación de programas, proyectos y actividades de desarrollo tecnológico y de fomento y promoción de las organizaciones de la economía solidaria de menor tamaño (micro, pequeñas y medianas).
- Líneas de crédito de redescuento diseñadas de acuerdo con las particularidades del sector.
- Articulación de otras expresiones de solidaridad diferentes a las organizaciones de economía solidaria tradicionales: juntas de acción comunal, voluntariados, redes sociales, etc.

c. Estímulo a la creación de nuevas organizaciones de economía solidaria

- Cofinanciación para el desarrollo e implementación de metodologías de creación de organizaciones de economía solidaria de diversa naturaleza jurídica y actividad económica.
- Desarrollo y fortalecimiento de incubadoras de organizaciones de economía solidaria.
- Líneas de crédito para creación de organizaciones de economía solidaria.

4. Manejo social del campo

En el campo colombiano habitan actualmente 12,4 millones de ciudadanos, la mayoría de los cuales enfrenta precarias condiciones de vida. El 82,6% de la población rural se encuentra bajo la línea de pobreza y 43,4% vive en condiciones de pobreza extrema. Esta situación contrasta con la observada en áreas urbanas, donde estos niveles se sitúan en 51% y 15,8%, respectivamente⁹³. El ingreso per cápita de los habitantes urbanos es, en promedio, 2,5 veces superior al rural. En materia de servicios básicos, la brecha también es significativa. Mientras que los hogares urbanos cuentan con una cobertura casi universal, tan sólo 54% de los rurales accede al servicio de acueducto y apenas 23% cuenta con alcantarillado. En cuanto a electrificación rural, aproximadamente 1,8 millones de habitantes se encuentran en zonas no interconectadas. A esto se suma que apenas el 15% de los hogares rurales cuenta con servicios de telefonía.

La desventajosa situación de la ruralidad se extiende a la educación, factor crítico para enfrentar la exclusión y derrotar la pobreza. En 2000, los habitantes del campo mayores de 15 años alcanzaron un nivel de escolaridad promedio de 4,4 años. En términos comparativos, recibieron cuatro años menos de educación que sus contrapartes en las ciudades.

En 2002, el desempleo rural se situó en 11,5%, cifra casi tres veces superior a la registrada en 1991. Sin duda, la pérdida de actividad económica, reflejada en una disminución de 800.000 hectáreas sembradas en la última década, redujo las oportunidades de empleo y provocó la migración de mano de obra no calificada hacia zonas de cultivos ilícitos, centros urbanos e incluso hacia las filas

⁹³ Cabe anotar que una proporción del creciente número de pobres en las ciudades es de origen rural inmediato o reciente.

de los grupos armados ilegales. La situación se ha visto agravada por la violencia e inseguridad, factores que provocan el desplazamiento forzado, deterioran las condiciones para generación de empleo productivo y desestimulan la inversión.

Las condiciones habitacionales del campo colombiano presentan resultados contradictorios. Mientras el déficit habitacional, medido como el número de hogares que carece de vivienda propia ha crecido en la última década, las condiciones relacionadas con la calidad de la vivienda han mejorado.

En términos productivos, el campo colombiano ha experimentado cambios importantes desde la década de los noventa, cuando se abandonó el modelo orientado al abastecimiento del consumo interno y a la sustitución de importaciones, con intervención estatal directa en los mercados agrícolas. Esto dio paso a un proceso de modernización fundamentado en una mayor orientación a los mercados externos y una gradual especialización en la producción tropical.

Sin embargo, los objetivos de disminución de costos de producción y mejoras en productividad, innovación tecnológica y modernización empresarial no se han cumplido a cabalidad. El desarrollo de la agenda de reforma y modernización encontró un clima poco favorable ante la crisis del sector agropecuario, generada por factores externos, tales como la apreciación en la tasa de cambio y la caída en los precios internacionales. La ausencia de reglas de juego claras y estables distorsionó el acceso de organizaciones y empresarios rurales a los incentivos diseñados por el Estado. Además, las entidades sectoriales no descentralizaron de manera efectiva los procesos de convocatoria, priorización, asignación y ejecución de recursos, con el resultante de bajo impacto de la inversión estatal. En consecuencia, la estructura productiva actual se caracteriza por un alto grado de diversificación, y una inserción parcial en los mercados globales.

El país cuenta con 18,1 millones de hectáreas de tierras agrícolas (incluyendo las silvoagrícolas). No obstante menos de 4 millones de hectáreas, equivalentes al 22% de la capacidad, son empleadas en ese tipo de actividades. Esto permite concluir que la superficie en uso no corresponde a la aptitud del suelo ni a la dotación de recursos naturales, lo cual implica baja productividad y deterioro del capital natural. Adicionalmente, la concentración de la propiedad de la tierra y la ausencia de un ordenamiento territorial agravan el conflicto del uso del suelo.

El manejo del agua como factor de producción, esencialmente a través de la construcción de distritos de riego, ha carecido de una planeación estratégica, generando ineficiencias y limitando su potencial contribución a la competitividad, el empleo y el crecimiento. Los costos de adecuación de tierras en proyectos del sector público son diez veces superiores a los contemplados en esquemas privados de riego; de otra parte, el valor promedio de irrigar una hectárea en grandes y medianos distritos supera en 33% al registrado en los pequeños distritos. La utilización ineficiente del agua ha ocasionado en algunos casos erosión y salinización de los suelos; además, el desarrollo de pastos y monocultivos de bajo valor agregado en tierras regadas no ha viabilizado la generación de los rendimientos económicos y sociales esperados.

La puesta en marcha de acuerdos sectoriales de competitividad, representa un avance importante en la integración de las cadenas productivas y la agregación de valor. La consolidación de cadenas formalmente articuladas ha abierto un espacio vital para el apoyo gubernamental a las alianzas entre la empresa privada, el sector de economía solidaria y una comunidad rural participante. Aun así, en el pasado reciente ha habido restricciones, entre las que se cuentan el limitado acceso a créditos, distorsiones provenientes del comercio internacional y falta de confianza entre los suscriptores de los acuerdos. Además la apropiación de beneficios por parte de los productores primarios, considerados como el eslabón más débil de las cadenas, no ha alcanzado el nivel esperado. Por último, hay poca articulación entre las demandas de las cadenas y las inversiones de los fondos parafiscales.

La provisión pública de ciencia y tecnología es un motor de la productividad y del desarrollo competitivos. Su impacto ha sido limitado, en parte, por su desarticulación con el *Sistema nacional de ciencia y tecnología*. Otra causa central ha sido la dificultad para establecer una agenda de investigación coherente y balanceada, que responda a prioridades estratégicas nacionales, necesidades regionales y demandas privadas. Sin desconocer el logro de avances puntuales, no se han capitalizado las ventajas competitivas del capital natural y la agricultura tropical, ni se han aprovechado plenamente los recursos genéticos. El desarrollo agrobiotecnológico, que demanda un manejo integral de las áreas de acceso a recursos genéticos, propiedad intelectual y bioseguridad, está asignado a varias instituciones que administran estos temas sin unidad de criterio, en detrimento de su importante potencial económico y científico.

La transferencia tecnológica no ha alcanzado, salvo contadas excepciones, las expectativas y metas fijadas, en gran parte por procesos de extensión inapropiados y por limitaciones presupuestales en el nivel municipal, que impiden que se ofrezca este servicio de manera integral, incluyendo el acceso a crédito y mercados. Además no se ha impulsado ampliamente una estrategia de investigación participativa, que subsanaría tanto la baja correspondencia entre la investigación adelantada y las demandas de los clientes, como la débil respuesta privada para realizar innovaciones tecnológicas.

De manera complementaria a la investigación científica y tecnológica, el Estado ha otorgado incentivos a la capitalización rural en rubros tales como reforestación, adecuación de tierras, maquinaria, y transformación primaria, entre otros. No obstante, el acceso a estos instrumentos por parte de los pequeños productores ha sido limitado.

El desequilibrio entre el campo y la ciudad exige replantear el modelo de desarrollo rural y las estrategias de lucha contra la pobreza y la falta de equidad. El manejo social del campo aborda la ruralidad a partir de un enfoque multifuncional y multisectorial, que trasciende la dimensión productiva agropecuaria. Reconoce la sinergia entre el campo con las regiones, los centros urbanos pequeños y medianos y las áreas metropolitanas. También resalta la necesidad de contar con la participación activa de las comunidades en escenarios descentralizados, donde el poder político de los habitantes rurales se exprese de manera directa y el capital social rural encuentre condiciones óptimas para su pleno desarrollo.

La estrategia propone la focalización regional de las inversiones. En este sentido, respaldará intervenciones a través de: a) acceso a infraestructura básica y a vivienda; b) fortalecimiento del capital social rural, con énfasis en las asociaciones de productores; c) desarrollo científico y tecnológico; y d) acceso a factores productivos y financieros.

Programas

a. Acceso a infraestructura rural y vivienda

El Gobierno mejorará las condiciones de vida de los habitantes de las zonas rurales facilitando la accesibilidad a agua potable, saneamiento básico electrificación, infraestructura vial y telefonía. En este sentido, fortalecerá las funciones de planeación, impulsará el marco regulatorio apropiado para las zonas no interconectadas (ZNI), y promocionará esquemas institucionales que garanticen economías de escala y eficiencia en el uso de los recursos. En el año 2006, existirá un operador en cada una de las 11 zonas identificadas como no interconectadas, que se encargará de la expansión, administración, operación y mantenimiento de la infraestructura eléctrica. De igual forma, se promocionará la sustitución del parque de generación existente y en expansión, que utilice combustibles con impacto negativo sobre el medio ambiente, por alternativas renovables, tales como la bioenergía y las microcentrales hidroeléctricas, siempre y cuando estas opciones sean económicamente viables. Los subsidios destinados a las ZNI podrán aplicarse a gastos por combustibles o por insumos en general, pero con el fin de sustituir la generación con combustibles convencionales por energías alternativas renovables se podrán subsidiar los gastos de administración, operación y mantenimiento al nivel requerido para darle viabilidad a estos proyectos Finalmente, desarrollará soluciones de telecomunicaciones en las áreas rurales y remotas, aplicando esquemas comunitarios que permitan ofrecer el servicio con estrictos parámetros de calidad y a costos razonables. Se tiene como meta para el periodo 2002–2006 instalar 3.000 puntos de telefonía rural comunitaria.

Durante el cuatrienio se aumentará la cobertura del programa de vivienda rural y se buscarán recursos adicionales para cumplir con la meta de mejorar 200.000 viviendas de interés social rural, especialmente en materia de saneamiento básico. Los beneficiarios directos realizarán veeduría y seguimiento a la ejecución.

b. Alianzas productivas

El Gobierno impulsará el desarrollo de cadenas productivas con enfoque regional y gradual, para los principales productos agropecuarios, orientará la producción a las condiciones agroecológicas más favorables y fomentará la integración entre productores y empresarios a fin de garantizar la generación de valor agregado. De la misma forma, diseñará esquemas para la conformación e implementación de minicadenas productivas que cuenten con nichos especializados de mercado.

Fomentará y coordinará la consolidación de *Acuerdos regionales de competitividad* para las cadenas ya establecidas y para aquellas que tengan posibilidades de crecer en los mercados internos o externos,

en coherencia con la política de competitividad exportadora desarrollada por los Carce⁹⁴ y los estudios de inteligencia de mercados. Como apoyo al desarrollo de los *Acuerdos regionales*, el Gobierno adecuará los diversos instrumentos y fondos para la capitalización, financiamiento y modernización rural, y facilitará el acceso de los integrantes de las cadenas a los mismos. También se ajustarán los planes anuales de inversión de los fondos parafiscales a las demandas de las cadenas. Mediante estas herramientas se espera recuperar 380.000 hectáreas para la producción agropecuaria, en especial en las cadenas de reforestación comercial⁹⁵, caucho y guadua (150.000 has); algodón-textiles (40.000 has); palma de aceite (70.000 has); maíz-soya (80.000 has); yuca industrial (20.000 has); cacao y hortofruticultura (20.000 has). Esto permitirá generar 150 mil nuevos empleos rurales permanentes y 75 mil puestos de trabajo en actividades conexas.

El Gobierno promoverá la conformación de sistemas asociativos y alianzas productivas que comprometan al sector empresarial y a los productores rurales grandes, medianos y pequeños, en el desarrollo de procesos exitosos, competitivos y generadores de producción y empleo. Mediante estos esquemas se promoverá la protección social a la inversión, la generación de confianza, la obtención de beneficios por parte de todos los asociados y la optimización de los recursos públicos de acompañamiento. Se espera que al terminar el cuatrienio, unas 10.000 familias rurales se encuentren vinculadas y participando en los proyectos.

c. Desarrollo científico y tecnológico para el campo

La acción del Estado se dirigirá a articular la investigación y el desarrollo tecnológico sectorial al *Sistema nacional de ciencia y tecnología*. Esto implica el establecimiento de una agenda estratégica plurianual de investigación, transferencia, capacitación y protección sanitaria, haciendo especial énfasis en agricultura tropical, valoración del capital natural y recursos genéticos. La agenda reflejará tanto las prioridades estratégicas del nivel nacional como las demandas regionales. En esta medida constituirá una guía para la inversión, la cual será canalizada a través de un fondo nacional que operará mediante convocatorias públicas, sin dejar de apoyar las líneas de investigación estratégica.

Con el objeto de propiciar altos niveles de innovación tecnológica, se estimulará la investigación participativa. De manera complementaria, los servicios de extensión y transferencia tendrán un cubrimiento micro o subregional basado en asociaciones entre municipios y con participación de productores. Para facilitar la implantación de este modelo, se apoyará el desarrollo de mercados de servicios de asistencia integral (técnica, gerencial y financiera) a las necesidades de los productores rurales.

El Gobierno revisará la institucionalidad, operatividad y viabilidad financiera de las corporaciones mixtas de investigación para ajustarlas y profundizar su integración con el sector privado y la academia. Así mismo, estudiará el sistema de propiedad intelectual y el marco legal relacionado

⁹⁴ Comité Asesor Regional de Comercio Exterior.

⁹⁵ En desarrollo del *Programa forestal para la sustitución de cultivos ilícitos*.

con la agrobiotecnología, para articular sus componentes y establecer condiciones claras y favorables para las inversiones nacionales y extranjeras. Además, reglamentará la importación, producción y empleo de organismos modificados genéticamente, con sujeción a los principios y criterios del Protocolo de Bioseguridad suscrito por Colombia.

Adicionalmente se reconocerán las funciones múltiples que cumplen los sistemas de producción en agricultura ecológica y diversidad biológica agrícola. Se fortalecerá la capacidad nacional para la gestión de las herramientas públicas y privadas de conservación *ex situ* de los recursos genéticos para la alimentación y agricultura, incluyendo la recuperación de la diversidad nativa. Serán estratégicos los programas y proyectos en agroecosistemas que involucren de manera directa a los productores, comunidades locales, y grupos étnicos. Finalmente, se consolidarán mercados locales y externos para los productos derivados de la agricultura ecológica.

d. Acceso a factores productivos y financieros

La política de tierras se orientará como un proceso de reforma rural, donde se combine el uso eficiente del suelo y el acceso equitativo a los factores de producción. El Gobierno entregará 150.000 hectáreas de tierra productiva a grupos asociativos, cuyos beneficiarios recibirán apoyo financiero, tecnológico y de comercialización. Además, el Estado velará por incorporar la variable ambiental y reforzar el ordenamiento territorial con el fin de revertir el proceso de ocupación en suelos sin aptitud agrícola.

La política de financiamiento agropecuario fomentará sistemas alternativos de microfinanciamiento rural que respondan a las necesidades de los productores y de las micro, pequeñas y medianas empresas rurales (Mipymes). Igualmente, fortalecerá estas últimas a través de instrumentos como el *Proyecto de apoyo al desarrollo de la microempresa rural* (Pademer).

En materia de adecuación de tierras, se adelantará un proceso de ajuste normativo e institucional de la Ley 41 de 1993, en el que se redefinirán competencias y responsabilidades a escala nacional, regional y local; se establecerán criterios técnicos de acuerdo con un ordenamiento productivo y ambiental del territorio, definido en *Planes territoriales de desarrollo* para el fomento de proyectos productivos con visión de cadena, y se establecerán mecanismos de convocatorias públicas para adjudicar incentivos a las mejores iniciativas y compromisos presentados por asociaciones de agricultores, empresarios del campo y entidades territoriales.

El financiamiento de proyectos de riego a través de créditos de largo plazo combinados con incentivos directos favorecerá iniciativas de tipo empresarial y predios de economía campesina. Se buscarán convenios bilaterales para obtener asesoría, crédito y tecnología. La recuperación de las inversiones se hará mediante esquemas de concesión y cobro de tarifas por el uso del agua. Así, se espera garantizar la adecuación de 60.000 has, mediante la construcción y rehabilitación de proyectos de pequeña, mediana y gran escala; y entregar en administración a las asociaciones de usuarios, seis distritos en estas dos últimas categorías.

Para fortalecer la minería de subsistencia, se dará apoyo a los mecanismos estipulados en el Código de Minas, como la creación de áreas de reserva especial, el programa de legalización, el programa de *Empresas padrino* y el diseño e implementación de estrategias de crédito.

5. Capitalismo social en servicios públicos

Con la Constitución de 1991 se inició en Colombia una modificación en el esquema de prestación de los servicios públicos. Dentro de este marco legal se han adelantado procesos de privatización de empresas, y se han otorgado concesiones para la operación de infraestructura y la prestación de servicios públicos. Las leyes vigentes⁹⁶ establecen que en los procesos de enajenación de la participación accionaria de empresas, el Estado debe promover la democratización de la titularidad de sus acciones, y el ofrecimiento de condiciones especiales para que sus trabajadores y las organizaciones solidarias accedan a la propiedad accionaria. En general el resultado de estos procesos no fue el esperado, dado que se colocó un número reducido de acciones en el sector solidario.

Otro mecanismo de capitalización⁹⁷ establece que a través de contratos uniformes, el suscriptor o usuario podrá, mediante una parte del pago de los servicios públicos, adquirir acciones en las empresas oficiales mixtas o privadas. Este mecanismo, si bien simplifica trámites y agiliza el procedimiento, puede traducirse en una baja bursatilidad de la acción, con su respectivo impacto sobre los tenedores. Una vez evaluado y revisado, se definirá una política para la aplicación de este mecanismo en procesos de capitalización social y democratización de la propiedad. En este sentido se establecerán las bases para la constitución de fondos de capitalización social que permitirán la recuperación de las empresas en problemas mediante los aportes de todos los actores involucrados en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

En este cuatrienio se tiene previsto desarrollar el marco legal que permita facilitar la aplicación del Artículo 60 de la Constitución Política y una estructura corporativa y empresarial orientada a contar con códigos de buen gobierno, para incentivar la participación de usuarios y trabajadores en el capital de las empresas de servicios públicos domiciliarios. Se desarrollarán por lo menos dos proyectos piloto en este campo.

a. Esquemas asociativos y Mipymes para la prestación de servicios locales

Durante este cuatrienio se continuará apoyando a los operadores de los servicios públicos, particularmente agua, para que mejoren sus niveles de eficiencia en la gestión. En este sentido, el Gobierno implementará acciones para: a) apoyar a los municipios en la estructuración de procesos de coparticipación en el sector, tal como la organización de cooperativas de trabajadores, y en el desarrollo de un marco legal que incentive la vinculación de los usuarios en el capital de las

⁹⁶ Artículo 60 de la Constitución Política de 1991 y artículo 27 de la Ley 142 de 1994.

⁹⁷ Artículo 151 de la Ley 142 de 1994.

empresas; b) fortalecer la prestación del servicio en regiones menos favorecidas y en el campo, mediante esquemas de participación comunitaria o a través de la conformación y vinculación de los pequeños y medianos empresarios en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico; y c) facilitar la incorporación de tecnologías de gestión que permitan lograr eficiencias en los procesos productivos.

b. Promoción de la participación ciudadana

Para aumentar la participación ciudadana, se pretende fortalecer: a) los mecanismos de participación como los vocales de control a través de los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios; y b) las oficinas de peticiones, quejas y recursos para la atención de los usuarios, haciendo más visibles los procedimientos y figuras que defienden a los usuarios. Desde esta perspectiva, las autoridades locales deberán fomentar la participación social y la veeduría ciudadana de los servicios públicos, promoviendo un mayor liderazgo de los vocales de control y realizando programas de difusión sobre los derechos y deberes de los usuarios. Así mismo, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios continuará con la capacitación en áreas como: a) las metodologías de regulación económica adoptadas por las comisiones de regulación; y b) mecanismos y procedimientos de defensa de los usuarios en las sedes de la empresas.

6. Desarrollo de las Mipymes

Las Mipymes representan 94% de los negocios del país y 33% de la población ocupada. Su participación en el empleo industrial asciende a 60% y en el valor agregado de la industria a 48%. En el comercio, representan 95% del empleo y 74% de la producción. La crisis económica de los últimos años ha afectado, de manera notable, a las microempresas, las cuales han sufrido tasas de mortalidad superiores al 50%. Los principales problemas de la Mipymes están asociados a sus bajos niveles de productividad, explicados, a su vez, por el rezago tecnológico y el escaso capital físico y humano. En el caso de las microempresas rurales, la poca escolaridad, unida al aislamiento de los mercados y a las restricciones crediticias, constituyen las principales barreras para su consolidación y crecimiento.

El impulso a la micro, pequeña y mediana empresa contribuye a la democratización de la propiedad y permite avanzar hacia el objetivo de un país de propietarios. El Gobierno propiciará el ingreso de nuevos actores económicos, más competitivos e integrados a los mercados nacionales e internacionales. La estrategia estará enfocada hacia dos objetivos específicos: a) eliminación de las restricciones de acceso al financiamiento; y b) diseño y desarrollo de instrumentos de apoyo.

a. Acceso al financiamiento

En Colombia, el mercado financiero no ha respondido adecuadamente a la demanda de recursos de las Mipymes. Esta situación obedece a un cúmulo de factores: a) la existencia de normas legales y marcos regulatorios restrictivos; y b) la rigidez de las estructuras internas de los bancos (estatutos,

manuales y políticas de crédito diseñados para las grandes empresas), así como los altos costos administrativos. A estos dos factores, se suma que las Mipymes tienen, generalmente, estructuras empresariales débiles con prácticas gerenciales deficientes.

La política del Gobierno Nacional pretende establecer mecanismos que generen confianza al mercado financiero con el fin de reducir las barreras que impiden a las Mipymes acceder a este. Para el logro de este objetivo, el Gobierno Nacional centrará su acción en aspectos regulatorios y de rediseño institucional. Adicionalmente, se realizarán intervenciones públicas directas a través de instrumentos de cofinanciación.

Cabe anotar que la masificación del microcrédito sólo se logrará si se cuenta con el compromiso decidido de los intermediarios financieros formales y no formales que atienden a este segmento del mercado: las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas con sección de ahorro y crédito, las ONG especializadas en microcrédito y aquellas que además de sus servicios de apoyo también ofrecen crédito.

i. Banca pública y banca de desarrollo

La estructura institucional de la banca de desarrollo en Colombia se caracteriza por la duplicidad de funciones y objetivos, los sesgos sectoriales, la diversidad de regímenes legales y el desbalance de las estructuras financieras, así como por la competencia indeseada entre las diferentes instituciones. Una estructura de estas características genera sobrecostos operativos y lleva al despilfarro de recursos públicos.

La banca de desarrollo se concentrará en actividades de segundo piso y su actividad se centrará en atender las demandas de las Mipymes sin sesgos sectoriales. Para ello, se emprenderá el saneamiento del Instituto de Fomento Industrial (IFI), y de manera simultánea, se avanzará en la integración de las entidades de banca de desarrollo para aprovechar las sinergias contables, financieras y operacionales y sumar recursos públicos que faciliten el acceso al financiamiento de las Mipymes.

En adición a la política de racionalización de la banca de desarrollo, se mantendrá al Banco Agrario como única ventanilla de primer piso, en atención a la función social que realiza, velando porque cumpla con eficiencia esa labor. Para los demás intermediarios financieros, el Gobierno Nacional adelantará programas de vinculación de capital privado. En desarrollo de estos programas la Nación podrá recibir los pasivos pensionales y asumir las contingencias que sean necesarias, como resultado de esquemas que asignen el riesgo de manera adecuada a los inversionistas, garantizando el éxito de los procesos y evitando el detrimento del patrimonio público.

ii. Fortalecimiento de los fondos de garantías

La dinámica favorable que ha mostrado en los últimos años el Fondo Nacional de Garantías (FNG) demuestra las bondades de mantener el diseño actual de las garantías automáticas de riesgo compartido para las Mipymes. Dicha dinámica se verá reforzada con la aplicación de lo dispuesto

en la Ley 795 de 2003, según la cual el FNG será vigilado por la Superintendencia Bancaria y con el fortalecimiento tecnológico que adelanta la entidad, particularmente en gestión de riesgo.

Para aprovechar la fortaleza del FNG, y hacer un uso más eficiente de la red de fondos regionales, se ampliará la cobertura a las Mipymes de otros sectores y regiones y se vinculará el patrimonio y la labor que adelanta el Fondo Agropecuario de Garantías al FNG

iii. Reformas legales y regulatorias

De la misma manera que es necesario apoyar el acceso al crédito de un número creciente de Mipymes, es indispensable crear mecanismos legales que permitan a los bancos y a los fondos de garantías contar con procesos ágiles para recuperar sus recursos ante el riesgo de incumplimiento de los deudores. El Gobierno Nacional evaluará las disposiciones legales y regulatorias vigentes con el fin de acelerar los procesos de liquidación de garantías.

iv. Apoyo y seguimiento a programas piloto adelantados a través de entidades financieras públicas

El Gobierno Nacional adelantará proyectos piloto por intermedio de fiduciarias públicas para demostrar la viabilidad de esquemas que facilitan el acceso al mercado financiero. Los patrimonios autónomos para atraer recursos, la constitución de negocios fiduciarios que generen economías de escala, así como la celebración de negocios fiduciarios con grandes empresas en donde se vinculen sus proveedores y distribuidores Mipyme, serán algunos de los mecanismos que se promoverán a través de entidades públicas especializadas.

v. Promoción de mayor información de las Mipymes a los mercados financieros

Una adecuada administración de los registros de crédito que manejan las centrales de riesgo y la existencia de calificadoras especializadas para las Mipymes son mecanismos necesarios para posibilitar y agilizar el acceso a los mercados financieros. La gestión pública en este aspecto se orientará a regular y vigilar que las bases de datos suministren información fidedigna, completa y oportuna, y a garantizar el fácil acceso de los agentes a esa información, bajo principios de confidencialidad ante terceros.

b. Instrumentos de apoyo no financieros

La promoción de Mipymes debe inscribirse dentro del marco creado por la Ley 590 de 2000. Esta ley creó estímulos tributarios para las microempresas que se constituyan con posterioridad a su expedición. Asimismo, creó el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme).

El Gobierno promoverá el desarrollo de las Mipymes a partir de la normatividad y la institucionalidad existentes. Se mantendrán los mecanismos de cofinanciación de Fomipyme, el *Programa nacional de productividad y competitividad* y el *Programa de competitividad y desarrollo tecnológico*

productivo del Sena. Además, el Gobierno promoverá programas específicos de apoyo a la vocación empresarial y fortalecerá la competitividad de las Mipymes en dos frentes: acceso a mercados y fortalecimiento de la capacidad empresarial.

Así mismo, como instrumento de coordinación de la política, se establecerá el *Sistema nacional de apoyo y promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas*, el cual estará conformado por las entidades públicas del Gobierno que diseñan y ejecutan las políticas de apoyo y regulación de las Mipymes, los organismos de concertación creados por la Ley 590 de 2000, las entidades privadas que atienden a los empresarios y los diversos gremios que representan a los empresarios del sector. Para el caso específico de la microempresa rural, se desarrollará el programa a través del Pademer.

7. Calidad de vida urbana

Con las políticas de mejoramiento de la calidad de vida urbana se pretende promover una sociedad más equitativa, en la cual los habitantes de las ciudades tengan un mayor acceso a vivienda, servicios y bienes públicos de calidad. En particular, el acceso a bienes públicos y a un equipamiento urbano adecuado (bibliotecas, parques, etc.) constituye una forma integral de crear equidad, no sólo porque es más expedita que otras estrategias redistributivas, sino porque propicia la interacción entre individuos de diversos grupos socioeconómicos.

Factores como la alta concentración de la propiedad de la tierra, la retención del suelo habilitado, los desequilibrios en el mercado de vivienda, la ocupación de zonas sin servicios y de alto riesgo y, en general, la debilidad en el ordenamiento del territorio en el nivel local y regional, caracterizan la problemática urbana de las principales ciudades del país. Para corregir estos problemas, además de las políticas enunciadas en el capítulo de impulso a la vivienda y a la construcción, el Gobierno Nacional promoverá una serie de programas y políticas para el desarrollo equilibrado de las ciudades.

a. Descentralización y regionalización del *Sistema nacional habitacional*

La superación del problema habitacional y la erradicación de la urbanización ilegal es una responsabilidad de las administraciones municipales que requiere la coordinación entre los diferentes niveles de Gobierno. Para ello, se fortalecerá el *Sistema nacional habitacional* a través de la revisión del marco legal e institucional del sistema nacional y del diseño de sistemas homogéneos y transparentes para asignación de recursos y para el otorgamiento de subsidios de vivienda.

b. Ciudad, región y participación ciudadana

El Gobierno Nacional promoverá agendas conjuntas con las ciudades y las áreas metropolitanas para fortalecer los planes habitacionales urbanos y rurales. Para la realización de este objetivo se revisarán y ajustarán los planes de ordenamiento territorial y se fomentará la conformación de áreas metropolitanas o ciudades región.

Así mismo, se promoverán las mesas regionales de planificación y las redes de veedurías regionales y locales. Adicionalmente, se incluirá dentro del *Sistema de información nacional de vivienda y entorno urbano* un módulo específico que proporcionará información transparente sobre la adjudicación de los subsidios familiares de vivienda (SFV) y que podrá ser consultado por todos los ciudadanos interesados.

c. Información para la gestión urbana

i. Formación y actualización catastral

Con el propósito de contar con la información básica para el fortalecimiento de las finanzas municipales y el ordenamiento territorial, se fortalecerán los procesos de formación y actualización catastral, priorizando la formación de predios de propiedad pública, ejidos y baldíos. Para tal efecto, el Gobierno Nacional, por intermedio de Fonade, diseñará los mecanismos financieros que permitirán a los municipios adelantar dichos procesos. Para el año de 2006, bajo la coordinación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac), se espera tener actualizado la totalidad del catastro urbano del país y el deslinde de entidades territoriales.

ii. Levantamiento de cartografía digital básica

El Gobierno Nacional fortalecerá las acciones tendientes a producir información cartográfica y a actualizar la existente. En el año 2006, el Igac contará con el 100% de la cartografía básica digital del país a escala 1:100.000, como mínimo con el 60% de la cobertura del país a escalas 1:10.000 y 1:25.000 y con la cartografía digital de todas las cabeceras urbanas a escala 1:2.000. Así mismo, en el 2006 contará con el 100% de la cartografía temática digital correspondiente a los estudios geográficos básicos para los procesos de ordenamiento territorial y la definición de políticas de desarrollo sostenible.

iii. Seguimiento e indicadores urbanos

El Gobierno Nacional implementará el *Sistema de información de vivienda y entorno urbano*. Los municipios y distritos deberán organizar los expedientes urbanos con información georreferenciada vinculada a la Red Geodésica Nacional. Adicionalmente, promoverá alianzas estratégicas entre las oficinas de catastro del país, las oficinas de planeación municipal y departamental, y las lonjas de propiedad raíz con el fin de implementar observatorios del suelo y del mercado inmobiliario.

d. Ordenamiento territorial y evaluación ambiental estratégica

i. Asistencia técnica a las entidades territoriales

Se harán los ajustes pertinentes a la Ley 388 de 1997 en lo que concierne a los trámites, la aplicación de instrumentos de gestión urbana y la generación de oferta de tierra urbanizable. A su vez, se incentivarán las asociaciones de municipios con afinidades regionales para la

implementación de los planes de ordenamiento. Finalmente, se prestará asistencia técnica a los municipios que aún no han aprobado sus POT y a las entidades territoriales para la ejecución de macroproyectos urbanos y actuaciones urbanas integrales.

ii. Racionalización de normas y trámites relacionados con el desarrollo territorial

Con el propósito de disminuir los costos de transacción, facilitar el ordenamiento territorial y disminuir el costo de la tierra, el Gobierno Nacional expedirá el estatuto de ordenamiento territorial y urbanización, el cual compilará y armonizará toda la legislación vigente sobre los temas relacionados con el desarrollo territorial y urbano, la propiedad inmobiliaria y los trámites y permisos relacionados con el negocio de la construcción.

iii. Evaluación ambiental estratégica

Se harán evaluaciones ambientales estratégicas de ciudades grandes e intermedias a partir de la sistematización de los planes de ordenamiento territorial. De igual forma, se definirán procedimientos estandarizados para la medición y el registro de la calidad del aire. Se promoverá el montaje de redes de calidad del aire para los municipios de más de 250.000 habitantes y se diseñará e implementará la norma de calidad de aire, la cual regulará de calidad de los combustibles y las emisiones por fuentes móviles.

e. Asentamientos humanos y entorno urbano

i. Arrendamiento como alternativa habitacional

Se fomentará el arrendamiento como solución habitacional y se impulsará este mercado a través del diseño de un nuevo régimen de alquiler de vivienda urbana. Dentro de los mecanismos que se reglamenten se contemplará el equilibrio de la relación contractual entre el propietario y tenedor.

ii. Rehabilitación integral de asentamientos humanos

El Gobierno Nacional apoyará a las entidades territoriales que acometan programas de regularización y rehabilitación integral de barrios, que se vinculen a programas de prevención y mitigación de riesgos, que logren la recuperación y puesta en valor del espacio público, disminuyan la contaminación y contemplen la dotación de equipamiento público comunitario. **iii. Mercado inmobiliario**

El Gobierno Nacional establecerá mecanismos (legales o jurídicos) para corregir imperfecciones del mercado inmobiliario. Igualmente, revisará la normatividad existente sobre transacciones inmobiliarias, sobre la realización de avalúos y la propiedad horizontal.

iv. Titulación de la propiedad

El Gobierno Nacional fomentará los programas de titulación predial y formalización de la propiedad. Así mismo, impulsará la legalización de la propiedad de los predios contemplados en el

artículo 58 de la Ley 9 de 1989 y en la Ley 160 de 1994, y creará nuevos mecanismos de registro para agilizar y disminuir costos de transacción de la propiedad.

v. Incentivos para la renovación y el desarrollo urbano

El Gobierno Nacional otorgará incentivos tributarios para promover programas y proyectos de renovación urbana en las principales ciudades del país. En este sentido, se apoyará la participación privada en la financiación de proyectos y se darán incentivos para la vinculación de inmuebles en zonas que, si bien presentan un alto grado de deterioro social y físico, cuentan con potencial para la renovación.

vi. Mejoramiento del espacio público

Se acompañarán programas para la recuperación y mejoramiento de la calidad del espacio público en al menos cinco ciudades grandes. Estos programas incluirán el diseño y la ejecución de programas de ciclorrutas y la ampliación de áreas verdes. Los proyectos que tengan en cuenta el uso eficiente del espacio público, hábitat y desarrollo del entorno, tendrán una calificación mayor en el concurso de esfuerzo municipal dentro del programa de subsidio familiar de vivienda.

vii. Compilación y racionalización de normas y trámites relacionados con la vivienda

Con el propósito de disminuir los costos de transacción y el costo de la vivienda, el Gobierno expedirá por vía reglamentaria el estatuto de vivienda en el cual compilará y armonizará toda la legislación vigente sobre los temas relacionados con la vivienda, su financiación y comercialización, su calidad y los apoyos y beneficios otorgados por el Estado para ello.

f. Calidad de vivienda

El Gobierno Nacional diseñará y reglamentará, con la participación de las entidades territoriales y la academia, los sistemas de homologación, regulación y control que garanticen una adecuada calidad de la vivienda. Las entidades territoriales deberán asumir la responsabilidad de control que les corresponde según la normatividad vigente.

g. Promoción de una cultura urbana

Se promoverán acciones para fortalecer los mecanismos de participación e información ciudadana en los procesos de planificación urbana. Se priorizará la participación de comunidades en la formulación, ejecución y seguimiento de proyectos de interés general. Se acompañará el diseño e implementación de programas de capacitación en asuntos ambientales y urbanos en tres frentes: educación formal, formación de docentes y gestión pública.

h. Estímulo a la innovación y al desarrollo tecnológico

El Gobierno Nacional impulsará, por intermedio del Sena, la investigación en tecnologías de la construcción con el fin de desarrollar modelos de materiales e insumos, la estandarización y modulación de elementos constructivos para reducir desperdicios, y la tecnificación y el uso de materiales y sistemas constructivos regionales. Estos programas serán cofinanciados por la industria y el Sena. De igual forma, con recursos del Fondo de Formación Profesional de la Industria de la Construcción que administra el Sena, se financiarán programas de capacitación técnica en construcción sismorresistente dirigidos a los trabajadores del sector.

i. Atención a población desplazada por la violencia a causa del conflicto interno

El Gobierno Nacional formulará una nueva política de vivienda para la población desplazada. Para facilitar el retorno de los hogares, el Gobierno apoyará programas de mejoramiento o de adecuación de saneamiento básico. Así mismo, apoyará a las entidades territoriales que implementen programas de protección del derecho de la propiedad sobre bienes e inmuebles abandonados a causa del desplazamiento forzado y que planteen alternativas de alojamiento temporal, incluido el arrendamiento, para atender los desplazados.

8. Prevención y mitigación de riesgos naturales

Por su ubicación geográfica y sus condiciones topográficas y climáticas, Colombia presenta un alto grado de exposición a los desastres naturales. La evidencia muestra que, aproximadamente cada cinco años, ocurre un desastre natural de alto impacto en el país. Por lo tanto, la probabilidad de que ocurra un desastre de grandes proporciones durante el cuatrienio 2002-2006 es muy alta. Dadas las profundas implicaciones económicas y sociales de un evento de esta naturaleza, es imperativo definir un conjunto coherente de políticas encaminadas a prevenir o a mitigar los efectos del desastre por venir.

La población más pobre es generalmente la más afectada por los desastres naturales, no sólo por sus mayores propensiones a vivir y trabajar en las áreas de mayor riesgo, sino también por sus menguadas posibilidades de aseguramiento. Al Gobierno le cabe, entonces, por razones de equidad social, la responsabilidad de intervenir en la recuperación de las áreas afectadas. Este tipo de intervenciones provocan la desviación de ingentes inversiones hacia las zonas necesitadas lo que reduce la inversión en el resto del país.

Colombia cuenta con el *Sistema nacional para la prevención y atención de desastres* (SNPAD), que, a su vez, tiene el *Plan nacional para la prevención y atención de desastres* (PNPAD) y una estrategia interinstitucional para su ejecución en el corto y mediano plazo. Aunque el país es modelo en el ámbito Latinoamericano en la gestión de riesgos de origen natural y antrópico, existen varias debilidades que requieren acciones inmediatas. El conocimiento y la divulgación del nivel de vulnerabilidad de la población e infraestructura es inadecuado, sobre todo en las regiones. No

existe un plan de contingencia financiero y la intención de reserva del Fondo Nacional de Calamidades no se ha materializado en la práctica⁹⁸. Los recursos de los entes territoriales para este propósito son escasos o inexistentes, o se dirigen principalmente a la atención de emergencias.

a. Profundización del conocimiento en riesgos naturales y su divulgación

i. Fortalecimiento de la investigación sobre riesgos

En el marco de la *Estrategia de fortalecimiento de la ciencia, la tecnología y la educación para la reducción de riesgos y atención de desastres*, se creará una línea de investigación sobre amenazas, riesgos y desastres, y se adelantará al menos una convocatoria anual sobre estos temas, cofinanciadas con recursos aportados por las entidades interesadas.

ii. Diseño y puesta en marcha del sistema integrado de información del SNPAD

Se sistematizará el conocimiento disponible sobre amenazas, fragilidad y riesgos en las regiones de mayor vulnerabilidad. El sistema se hará accesible a la comunidad científica y el público en general como parte de la estrategia de *Gobierno en Línea*.

iii. Ampliación y actualización de redes de monitoreo y alerta

Se actualizará el 20% de las redes, se ampliará en 44 estaciones automáticas la red hidrometeorológica nacional y se establecerá un observatorio nacional de vigilancia para *tsunamis* que cubra la Costa Pacífica nariñense. Se gestionarán recursos para actualización y ampliación de la Red Sísmica Nacional, en 75 estaciones.

b. Inclusión de la prevención y mitigación de riesgos en la planificación y la inversión territorial y sectorial

i. Fortalecimiento de los procesos de planificación territorial y sectorial

Se continuará con la estrategia integral de acompañamiento a los municipios para el manejo adecuado de amenazas naturales en los POT y planes locales de emergencia, alcanzando al menos 150 municipios de zonas de alto riesgo. Para el fenómeno El Niño se acompañará la formulación de planes de mitigación y contingencia por escasez de agua en los 346 municipios de alto riesgo.

ii. Reducción de la vulnerabilidad de poblaciones ante sismos, *tsunamis* e inundaciones

Se dará prioridad a la microzonificación sísmica de ciudades capitales mayores de 100.000 habitantes ubicadas en zonas de alta amenaza sísmica tales como Bucaramanga, Cúcuta, Villavicencio, Pasto y Yopal. Igualmente, se diseñará e implementará el *Plan de contingencia contra*

⁹⁸ Las contingencias por terremotos oscilan entre 400 mil millones y 1,2 billones de pesos, y por inundaciones en 20.000 millones de pesos.

tsunamis en la costa nariñense. Se elaborarán los mapas de amenaza local de los 30 municipios que, según el Ideam, presenten los mayores riesgos de inundación.

iii. La reubicación de población en alto riesgo

Se continuará apoyando los proyectos de vivienda para la reubicación de población en peligro. Se dará un tratamiento especial, en la asignación de subsidios de vivienda de interés social, a los proyectos de reubicación de los habitantes de zonas de alto riesgo y reforzamiento estructural.

iv. Reforzamiento estructural de edificaciones indispensables

En cumplimiento de las disposiciones de la Ley 400 de 1997 y de los plazos estipulados en la Ley 715 de 2001 para las instituciones prestadoras de salud, el Ministerio de Salud diseñará e implementará una estrategia de asistencia técnica y cofinanciación con el fin de evaluar la vulnerabilidad sísmica de todas las instituciones de salud y reforzar estructuralmente las instituciones de máxima tecnología en las zonas de alto riesgo.

v. Prevención de loteos en zonas no planificadas

Con el fin de evitar los asentamientos humanos en zonas no previstas para tal fin por los planes de ordenamiento territorial, los notarios se abstendrán de correr escrituras de parcelación, subdivisión y loteo hasta comprobar la existencia de la respectiva licencia, la cual deberá protocolizarse dentro de la escritura.

c. Reducción de la vulnerabilidad financiera del Gobierno ante desastres

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendrán a su cargo la definición de las responsabilidades del Gobierno y la financiación de la rehabilitación y reconstrucción con posterioridad a un desastre natural. Planeación Nacional y el Ministerio adelantarán estudios y medidas regulatorias para optimizar el aseguramiento de los bienes públicos y para incentivar el aseguramiento masivo de bienes privados.

9. Fortalecimiento de grupos étnicos

La Constitución de 1991 establece que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. En desarrollo de ese principio constitucional, se han llevado a cabo importantes avances legislativos, entre ellos la Ley 21 de 1991 que aprueba el Convenio Internacional 169 sobre Pueblos⁹⁹ Indígenas y Tribales respaldado por la OIT. Tanto la Ley como el Convenio reconocen las aspiraciones de estos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones. En

⁹⁹ La utilización del término "pueblos" en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

Colombia se tienen identificados como etnias a los indígenas, los afrocolombianos, los raizales y los rom (gitanos).

Históricamente, los grupos étnicos han sido víctimas de la marginalización y discriminación racial, social, política, económica y cultural. Las condiciones que enfrentan actualmente siguen siendo desfavorables en relación con el resto de la población colombiana. Estos grupos se encuentran marginados de los beneficios del desarrollo, con un bajo nivel de vida expresado en términos de pobreza, inequidad, violencia, desplazamiento, discriminación, debilidad en su formación de capital humano y fragmentación del tejido social. En comparación con el resto de la población, estos grupos registran mayores índices de pobreza, analfabetismo y mortalidad.

Para estos grupos étnicos, el Gobierno Nacional desarrollará una estrategia orientada a superar la pobreza y las inequidades sociales, legales, políticas, económicas y culturales que los afectan; al fortalecimiento de su participación y autonomía; al fortalecimiento de su identidad cultural; y al reconocimiento, respeto y valoración por parte del conjunto de la sociedad colombiana. Para ello, como primera medida, se impulsará la creación de la Consejería Presidencial para la Diversidad Étnica. Esta instancia será la encargada, en coordinación con los ministerios, de definir y diseñar las políticas conducentes a elevar su nivel de vida y garantizar su participación en las decisiones que les atañen. La estrategia contemplará también el acceso, protección y titulación de sus territorios, la ampliación del programa de emisoras comunitarias y el acceso al espectro electromagnético¹⁰⁰.

Los procesos legislativos que se desarrollen buscarán garantizar el derecho al desarrollo propio de cada grupo, el fortalecimiento de sus valores culturales, reconocimiento de su lengua, la educación acorde con sus particularidades culturales y el fomento de la participación de acuerdo con sus formas de organización. Así mismo se adoptarán medidas particulares para cada grupo étnico.

a. Indígenas

La población indígena asciende a 785.356 habitantes. Son 82 pueblos o grupos, hablan 64 lenguas diferentes y habitan en la mayoría de los departamentos del país. Los 638 resguardos legalmente constituidos ocupan 27% del territorio nacional, con un total de 31,3 millones de hectáreas tituladas a su favor. Sólo 13% de la población indígena vive en territorios sin titular como resguardo¹⁰¹.

El mayor peso poblacional indígena se encuentra en zonas de importancia ambiental: la Amazonia, la Orinoquía, el Litoral Pacífico, La Guajira, Cauca y la Sierra Nevada de Santa Marta. El 90% de los indígenas habitan en zonas rurales y sufren problemas similares a los de la población campesina: violencia, desplazamiento, créditos insuficientes, falta de vías de comunicación, aislamiento y barreras culturales, entre otros. Esta problemática se agrava con la debilidad institucional para la planificación y administración de los recursos, especialmente los transferidos por la Nación.

¹⁰⁰ Ley 335 de 1996, artículo 20, parágrafo 2

¹⁰¹ De acuerdo con las cifras del Dane para 2002.

Las principales estrategias que el Gobierno Nacional pondrá en marcha en relación con las comunidades indígenas serán las siguientes:

- Avanzar en el proceso de constitución, saneamiento y ampliación de resguardos, mediante la adquisición de predios, priorizando las comunidades más vulnerables y las que se hallen en zona de conflicto.
- Avanzar en programas de conservación, aprovechamiento y uso sostenible de los recursos naturales en los territorios indígenas en armonía con sus planes de vida.
- Diseñar una estrategia de prevención y atención del desplazamiento forzado y de la violación a sus derechos humanos, colectivos y culturales. Apoyar y difundir las experiencias de resistencia pacífica contra el conflicto armado. Se introducirá la variable étnica dentro de las estadísticas y registros nacionales sobre los impactos del conflicto armado.
- Completar el catálogo de los derechos indígenas mediante desarrollos legislativos en materias como la jurisdicción especial, la prestación de servicios de salud y educación, la consulta previa, los recursos naturales, el régimen de los derechos de propiedad cultural, intelectual y acceso a los recursos¹⁰², entre otros con la participación y concertación de sus autoridades tradicionales y organizaciones representativas.
- Mientras se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en desarrollo del artículo 56 transitorio de la Constitución Política, reglamentar los territorios indígenas como entidades territoriales en aspectos fiscales, de funcionamiento y de coordinación con las demás entidades territoriales.

b. Afrocolombianos

La población afrocolombina enfrenta condiciones económicas y sociales marcadamente inferiores a los del resto de la población. Las estadísticas existentes señalan elevados porcentajes de analfabetismo, deserción e inequidad en el acceso a los servicios de educación y salud. En Chocó, donde la población es mayoritariamente negra, el índice de pobreza humana (IPH) está diez puntos porcentuales por encima del promedio nacional y el porcentaje de población que carece de servicio sanitario es de 74% frente a un promedio nacional de 24%. En lo institucional, las entidades carecen de sistemas de planificación, registran altos índices de burocratización y presentan bajos resultados en la gestión, administración y ejecución de los planes de desarrollo¹⁰³.

Las principales estrategias que el Gobierno Nacional pondrá en marcha con relación a la población afrocolombiana serán las siguientes:

¹⁰² Convenio sobre la Diversidad Biológica, suscrito el 15 de junio de 1992, adoptado por Colombia mediante Ley 165 de 1994; Decisión 391 de julio 2 de 1996 de la Comunidad Andina de Naciones "Régimen común sobre acceso a los recursos genéticos"; Ley 243 de 1995 ratifica el Acta de 1978 de la Organización Mundial para la Protección de Obtención de Variedades Vegetales -UPOV-, entre otros.

¹⁰³ Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una Década, Bogotá, 2002, DNP.

- Desarrollar una política orientada a la superación de la marginalización, las desigualdades sociales, económicas, culturales, así como al desarrollo de su participación y autonomía como grupo étnico, desde una perspectiva de género, generacional y territorial, que le permita el fortalecimiento de su identidad cultural y el reconocimiento y valoración por la sociedad colombiana de sus aportes a la construcción del país y a la consolidación del Estado.
- Desarrollar indicadores e instrumentos que permitan un mayor conocimiento y evaluación de sus condiciones socioeconómicas y culturales. Para ello, se establecerá la variable étnica afrocolombiana en el próximo censo nacional de población.
- Fortalecer y continuar el *Programa de Etnoeducación* y la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, desde una perspectiva de la diversidad étnica y cultural del país. Se continuará apoyando el Fondo de Créditos Condonables de Comunidades Negras.
- Velar por la inclusión del componente afrocolombiano en los programas de derechos humanos que adelanta el Gobierno Nacional. Así mismo, se promoverán programas de protección, prevención, retorno, reubicación y reconstrucción social y atención del desplazamiento en comunidades afrocolombianas.
- Avanzar en el proceso de titulación colectiva de los territorios ancestrales, que comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y aquellas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 70 de 1993.
- Realizar un diagnóstico sobre la necesidad de tierras en zonas distintas a la zona del Pacífico para adelantar programas de reforma agraria y apoyar la formulación y ejecución de una estrategia de desarrollo productivo sostenible para los territorios titulados.
- Reglamentar los capítulos IV, V y VII de la Ley 70 de 1993, orientados al uso de la tierra y protección de los recursos naturales, mineros y ambientales; y a la planeación y fomento del desarrollo económico y social.
- Concertar con las comunidades afrocolombianas un plan de desarrollo integral a largo plazo en cumplimiento de la Ley 70 de 1993. Las demandas y ofertas de cooperación internacional que se gestionen estarán enmarcadas en el citado plan.
- Velar por el cumplimiento de lo establecido en el artículo 55 de la Ley 70 en el sentido de que los beneficios del sistema financiero y crediticio se hagan extensivos a las comunidades afrocolombianas posibilitando la creación de formas asociativas y solidarias de producción.
- Impulsar políticas y procesos de ordenamiento territorial que respondan a la diversidad ambiental, étnica y cultural de la población afrocolombiana.

c. Raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

La población raizal ha sido afectado por los procesos migratorios de continentales y extranjeros hacia el Archipiélago, hasta el punto de que San Andrés es hoy en día la isla de mayor densidad poblacional del Caribe (aprox. 1.969 habitantes por Km²). Según los datos del Dane, la población del departamento Archipiélago de San Andrés ascendía a 57.324 personas, de las cuales el 42,6% se definió como raizal (24.444 personas).

Los asuntos poblacionales se han convertido en uno de los problemas más complejos del Archipiélago no sólo por el impacto sobre este grupo étnico, sino por el deterioro de las condiciones de vida, expresado en términos del incremento de la pobreza e indigencia, déficit de vivienda, insuficiencia en la cobertura de los servicios de agua y energía, incremento del desempleo y de la delincuencia y deterioro ambiental generalizado.

Las principales estrategias que el Gobierno Nacional pondrá en marcha en relación con el grupo étnico raizal serán las siguientes:

- Promover los procesos de organización del grupo étnico raizal con el fin de fomentar su participación en la toma de decisiones fundamentales para el Archipiélago en las fases de planeación, ejecución y evaluación, así como en los procesos de veeduría y control social.
- Avanzar en los instrumentos legales para desarrollar los artículos 7, 310 y 337 de la Constitución de 1991 que posibilitan el desarrollo de normas especiales para los grupos étnicos y para el Archipiélago.
- Propiciar la consulta y concertación con las organizaciones de la comunidad de las medidas administrativas y legislativas: planes de ordenamiento territorial, planes de vivienda, políticas poblacionales, proyectos de infraestructura y de desarrollo, entre otros. Para ello se fortalecerán los instrumentos de participación y se impulsará la Consejería Presidencial para Asuntos Étnicos.

d. Rom (Gitano)

Las características básicas que distinguen a los rom como un grupo étnico independiente son, entre otras, la idea de un origen común y de una historia compartida, la larga tradición nómada, la utilización cotidiana y corriente de su idioma propio (el romanó, romanés o romaní), las funciones cotidianas de la familia extensa, especialmente en lo que actividades económicas se refiere, la vigencia de un conjunto de normas tradicionales así como de instituciones que regulan la aplicación de su derecho interno, conocido como la *Kriss Romaní* o ley gitana.

Se estima el número de gitanos con ciudadanía colombiana están entre 5.500 y 8.000 personas. Las principales *kumpaniyi* o agrupaciones de familias extensas se localizan en ciudades como Cúcuta

(barrio Atalaya, Chapinero, Comuneros, La Victoria y Motilones), Girón (barrio Poblado), Bogotá (barrios Galán, San Rafael, La Igualdad, Primavera, Nueva Marsella y Bella Vista), Cartagena (barrio La Troncal), Cali (barrio El Jardín) y Barranquilla.

Las principales estrategias que el Gobierno Nacional pondrá en marcha en relación con el grupo étnico rom serán las siguientes:

- Avanzar en los desarrollos legislativos, que reconozcan sus derechos, incluyendo el de sus prácticas consuetudinarias de resolución de conflictos y justicia y la validación de sus autoridades tradicionales -Consejo de Mayores o *Kriss Romani*- sobre el ámbito de su comunidad -*kumpaniyi*- (agrupación de familias por ciudad) y *Vitsa* (Clan). Dichos desarrollos legislativos se realizarán con la participación de este grupo étnico.
- Promover programas y proyectos orientados a mejorar sus condiciones de vida; y el acceso a la educación en todos sus niveles; su inclusión en el régimen subsidiado de salud, y a programas de vivienda de interés social, que les garantice una vivienda digna acorde con su tradición cultural.

CAPÍTULO IV

Una sociedad más igualitaria y solidaria

INTRODUCCIÓN

Hacia el año 2019, Colombia deberá hacer un gran esfuerzo por ser una sociedad más igualitaria y solidaria, que conduzca a una drástica reducción de la pobreza y a un avance decisivo en términos de equidad, entendida ésta fundamentalmente como igualdad de oportunidades. Este objetivo plantea una sociedad más igualitaria, no sólo en términos de la distribución del ingreso y los activos que los individuos obtienen con su trabajo, sino de los bienes y servicios públicos que ellos utilizan –o deberían utilizar– en su tiempo libre.

Como se discutió en la introducción general, la experiencia en Colombia y en otros países en desarrollo ha mostrado que la economía de mercado y la democracia son condiciones necesarias pero no suficientes para lograr resultados sociales. Para alcanzarlos, se deben plantear estrategias explícitas, teniendo en cuenta que el crecimiento no es un objetivo en sí mismo sino un medio para alcanzar esas metas sociales. La experiencia de Colombia también señala que tanto o más importante que el monto de los recursos invertidos para conseguir esas metas es adecuar la normatividad, los marcos regulatorios, los arreglos institucionales y lograr los consensos necesarios para implementar las políticas sociales con efectividad. Como pocos, este documento en general, y este capítulo en particular, hace énfasis en señalar que el éxito de los programas sociales depende de la existencia permanente de programas de

evaluación del gasto público como medio para conocer sus efectos e impactos. La solución a los problemas sociales pasa por la existencia de información de calidad, no sólo para evaluar la efectividad del gasto sino, sobre todo, para eliminar las grandes brechas y asimetrías de información existentes entre la opinión pública, el gobierno y los grupos de interés organizados.

Con la estrategia *Cerrar las brechas sociales* al año 2019, Colombia deberá haber reducido el índice de pobreza a 20% (hoy es 52,6%); el mismo índice, medido con subsidios, a 15% (hoy está en 45,1%); y el de indigencia a 6% (hoy 17%). La esperanza de vida al nacer de los colombianos deberá haber subido a 76,5 años (hoy 72,2); y la afiliación al régimen subsidiado de salud a 100% (hoy 66%).

En 2019, 77% de los colombianos vivirán en los centros urbanos. La estrategia *Construir ciudades amables* propone crear vivienda digna, espacios públicos adecuados y acceso a los servicios públicos para esta población. Esto sólo será posible con modelos urbanos planificados, con espacios en donde los ciudadanos puedan hacer buen uso de su tiempo libre y relacionarse unos con otros; sin restricciones en la cobertura de servicios como agua potable y saneamiento básico; y con sistemas de transporte público al alcance de todos. En el 2019 el espacio público de las ciudades de más de 100.000 habitantes deberá subir a diez metros cuadrados por habi-

tante (hoy es cuatro metros cuadrados); para evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios se deberán construir 3,9 millones de viviendas nuevas y mejorar 804.000 viviendas. Para hacer esto posible la relación de la cartera hipotecaria a PIB deberá subir a 12,5% (hoy es 5,9%). Por otra parte, las coberturas urbanas de acueducto y alcantarillado deberán ser de 100%.

Forjar una cultura para la convivencia será un medio para –además de la creación artística– aumentar la cohesión social, la participación, la cooperación, el pluralismo y la convivencia pacífica. Esta estrategia deberá llevar a que en 2019, 96% de los municipios cuenten con infraestructura cultural y deportiva acorde con sus necesidades (hoy sólo la tienen 46%); se amplíe a 764 el número de estímulos culturales y deportivos (hoy hay 251, entre premios, pasantías, becas); y se incremente a 16.097 el

número de personas que participa en procesos de formación en las distintas áreas culturales y artísticas. Como en otros sectores, el de cultura requiere con urgencia consolidar un sistema de información articulado y conformado por las entidades culturales de la Nación y los entes territoriales, para diseñar y evaluar las políticas y asignar eficientemente los recursos.

En general, el logro de estas metas requiere, entre otras acciones, un incremento permanente de la eficiencia del gasto social y una mejora continua en su focalización. Pero, sobre todo, generar la información necesaria, pública y en tiempo real, para focalizar el gasto hacia los más pobres y poder realizar evaluaciones periódicas a los programas. La información es a las políticas públicas –y a la política social, en particular– lo que el agua es para el pez: sin agua el pez muere.

CERRAR LAS BRECHAS SOCIALES Y REGIONALES

Esta estrategia busca lograr que todos los colombianos y colombianas tengan igualdad de oportunidades en la cobertura y en la calidad a un conjunto básico de servicios. Toda la población debe tener acceso a educación de calidad, a seguridad social equitativa y solidaria y a mecanismos de asistencia social efectivos. Todo esto, dentro de un sistema de protección social que contribuya a fortalecer y proteger el capital humano y el ingreso de los hogares, a brindar apoyo efectivo ante situaciones de crisis y a asistir a las familias pobres y vulnerables. De esta manera se pretende propiciar las condiciones para que cualquier colombiano pueda generar y proteger los activos necesarios para su desarrollo personal y social.

1. SITUACIÓN ACTUAL¹

Los cambios en la estructura demográfica del país plantean retos importantes en materia de política social. Desde la segunda mitad del siglo pasado la población colombiana se ha incrementado² y ha tendido a concentrarse en la zona urbana³. La composición por edades muestra un cambio hacia una mayor importancia relativa de la población de 65 años y más, y de la población en edad productiva (15 a 64 años) con respecto a los menores de 14 años⁴. Los cambios en volumen y estructura de la población adquieren gran importancia, toda vez que determinan la composición de la demanda por bienes y servicios sociales⁵.

Pese a los avances logrados, y como se discutió en el Capítulo I, los programas del sector social presentan deficiencias en coberturas, acceso y calidad, mucho más acentuados entre la población pobre y entre los habitantes de las zonas rurales. Aunque el país ha logrado avances significativos en la última década en materia de educación básica y seguridad social en salud, aún no se llega al objetivo deseado de cobertura universal. Se presentan déficit importantes en atención en salud y protección al cesante,

lo mismo que en educación preescolar, superior y formación para el trabajo.

En salud, a pesar de las mejoras en las tasas de mortalidad infantil, mortalidad materna, nutrición y vacunación, existen todavía retos importantes: el déficit estimado de cobertura en seguridad social en salud alcanza cerca de 40% de la población, lo que impide que los logros alcancen mayores proporciones. En la medida en que se avance en la ampliación de la cobertura se deben canalizar esfuerzos para mejorar las condiciones de acceso y proteger los derechos de los usuarios, para lo cual será fundamental la adecuada regulación del mercado de aseguramiento y la vigilancia y control efectivos.

Asimismo, a pesar del incremento de la cobertura educativa⁶, aún existe una proporción no despreciable de la población que no sabe leer ni escribir y de niños y jóvenes que desertan antes de terminar su proceso educativo y restringen de esa manera el número de años promedio de educación. Adicionalmente, los bajos resultados de las pruebas de Estado (ICFES) y de las pruebas Saber evidencian la necesidad de emprender acciones para el mejoramiento de la calidad educativa, especialmente en los establecimientos oficiales.

Por su parte, el acceso a la educación superior resulta bastante restringido. Si bien las tasas de cobertura bruta y neta han aumentado, pasando de 19,7% a 25,7% y de 12,3% a 16,5%, respectivamente, todavía hay importantes retos que afrontar⁷. Preocupan los problemas de acceso y calidad en el nivel técnico y tecnológico; para los que la cobertura es muy baja, con el agravante de que en los últimos años la matrícula ha tendido a estabilizarse. Este comportamiento está asociado, en parte, a la baja demanda de los jóvenes por estos programas y a la preferencia por la educación superior universitaria.

La legislación actual aún no favorece la movilidad de los estudiantes a lo largo de la cadena educativa, aspecto que contribuye, junto con las restricciones en el acceso a la educación superior, a ampliar la

brecha entre el perfil del recurso humano y las exigencias del mercado laboral. Existe por tanto en Colombia una gran porción de personas que no tienen las herramientas básicas para insertarse con éxito en el mercado de trabajo y, menos aún, para contribuir al aumento de la productividad y competitividad del país. De hecho, en 2003 50% de la fuerza laboral sólo contaba con secundaria incompleta o completa y sólo 24% de los jóvenes entre 18 y 24 años tenía acceso a postsecundaria. Por su parte, el porcentaje de personas que tienen o asisten al nivel técnico o tecnológico, respecto al total de la población mayor de 12 años, apenas llega a 3,8%, en el superior a 7,8% y en posgrado a 1,5%. Por otro lado, el 9,8% de la misma población de referencia asistía o había recibido algún tipo de formación para el trabajo, y 17% de esa población recibió formación impartida por el SENA. Vale la pena señalar que el desajuste entre los niveles de calificación de los trabajadores y los requerimientos de los empleadores ha representado, en promedio, cerca de 70% de la tasa de desempleo de largo plazo.

Esto, por supuesto, condujo a un deterioro del mercado laboral. Como ya se ha mencionado, la fuerza laboral colombiana se ha incrementado en la última década, sin que se haya aumentado la ocupación en forma proporcional, especialmente durante los primeros años. En consecuencia, a mediados de la década de los noventa se presentó un aumento de la tasa de desempleo, hasta llegar en 2000 a niveles de 20% en las principales ciudades y de 15,5% en todo el país. Esta tendencia se revirtió desde 2003, gracias a la recuperación del crecimiento económico, entre otros factores. Así, en 2004 la tasa de desempleo promedio anual nacional fue de 13,6%.

Las coberturas en el área de protección a los trabajadores, por su parte, muestran un panorama más complicado: a pesar de los esfuerzos recientes, la afiliación de la población ocupada al sistema pensional se ha mantenido en los últimos años alrededor de 25%, sin lograr avances significativos. Es de resaltar, sin embargo, el incremento en la afiliación de personas con ingresos bajos: en 1996 los afiliados cuyos ingresos no superaban los dos salarios mínimos legales representaban 29% de las personas que cotizaban; en 2003 este porcentaje aumentó a 38%.

La afiliación a cesantías, por su parte, sólo alcanzó un nivel de 18,9% de cobertura en 2004, en tanto que la afiliación al sistema de riesgos profesionales presentó para el mismo año un nivel de afiliación de 26,6%.

Finalmente, el panorama social del país se ha visto agravado por la situación de pobreza en la que viven tantos colombianos y por los altos niveles de desigualdad. En 2004, el nivel de pobreza alcanzó 52,6% del total de la población colombiana (23,1 millones de personas), mientras 17,0% de la población (7,4 millones de personas) se hallaba en situación de indigencia⁸. Adicionalmente, Colombia enfrenta desigualdades geográficas importantes: en 2004, el índice de pobreza en el sector rural fue 1,5 veces mayor que en el sector urbano; el primero alcanzó 69% de la población (8,1 millones de personas) mientras el segundo llegó a 46,7% (15,1 millones de personas). Las diferencias en materia de indigencia son aún más marcadas: en 2004 el índice de indigencia en el área rural fue más del doble que el de la zona urbana. La desigualdad en Colombia es tal que el coeficiente de Gini en 2004 fue 0,56⁹, haciendo del país uno de los más desiguales en América Latina y el mundo.

En materia de asistencia social, históricamente Colombia desarrolló programas que se caracterizan por su alta segmentación y proliferación, debido a que tienen como objetivo grupos poblacionales heterogéneos, con diferentes tipos de carencias y vulnerabilidades. Estos programas muestran problemas en su diseño institucional, en la medida en que su formulación y puesta en marcha es responsabilidad de una amplia gama de instituciones del orden nacional, territorial, del sector público y privado. Esta dispersión limita la definición de políticas y objetivos claros, así como la focalización adecuada y la evaluación de su impacto. Esto a su vez ha promovido la conformación de un esquema de financiamiento cuyas características principales son la diversidad y desarticulación de las fuentes de recursos.

Por último, en materia de financiamiento, el gasto público social (GPS) ha venido creciendo de manera permanente, pasando de representar, sin incluir pensiones, 3,7% del PIB en 1990 a 8,1% en 2004.

Con estos importantes niveles de financiamiento, el reto es mejorar la eficiencia y equidad (focalización del gasto), lo cual implica continuar con las reformas iniciadas en sectores como el de salud (incluyendo la transformación de subsidios y la reestructuración hospitalaria) e introducir cambios importantes en el gasto educativo (subsidios de demanda, esquemas de participación privada, asignación por alumno) y de asistencia social (subsidios condicionados y evaluación y simplificación de los actuales programas para mejorar su eficiencia y equidad).

2. VISIÓN Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

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

La estrategia de Cerrar las brechas sociales se construye sobre ocho principios básicos:

- Universalidad en los beneficios de la política social, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de los colombianos.
- Igualdad en el acceso y la calidad de los servicios, sin distinción de las condiciones socioeconómicas, políticas o culturales.
- Equidad, a través del tratamiento prioritario de aquellos grupos y hogares que viven en condición de pobreza y vulnerabilidad.
- Transparencia y control de la gestión y de los resultados de las instituciones del Estado, la sociedad civil y los ciudadanos, para garantizar que los esfuerzos se orienten efectivamente al logro de los principios y objetivos trazados.
- Solidaridad, como práctica de mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades, de manera que aquellos en mejores condiciones económicas contribuyan al bienestar de los menos favorecidos.

- Integralidad en la organización y provisión de beneficios y servicios, frente a los objetivos de la política social de fortalecer y proteger el capital humano y disponer de mecanismos de protección frente a contingencias que alteren el bienestar de los hogares.
- Eficiencia, como el mejor uso social y económico de los recursos administrativos, humanos, técnicos y financieros disponibles, para que los beneficios y servicios sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente.
- Calidad, como la prestación adecuada y satisfactoria de servicios entregados, en condiciones de racionalidad técnico-científica, financiera y administrativa.

Para lo anterior, se requiere dar respuesta a cuatro desafíos fundamentales:

- Aumentar la eficiencia del gasto social, para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados en cobertura y calidad.
- Mejorar la focalización del gasto.
- Consolidar un sistema de protección social, que contribuya eficazmente a fortalecer y proteger el capital humano y el ingreso de los hogares y a reducir su vulnerabilidad.
- Generar la información necesaria para focalizar el gasto hacia los más necesitados, hacer seguimiento y realizar evaluaciones periódicas a los programas. Esta información deberá ser en tiempo real y pública.

El objetivo será reducir la pobreza y la desigualdad, condiciones necesarias para un desarrollo económico y social equitativo, incluyente y en paz.

Los cuatro desafíos demandan la acción consistente de las instituciones del Estado y la sociedad civil. Algunos se encuentran apenas en fase de desarrollo inicial (definición y articulación de un sistema de protección social y sus instrumentos básicos), otros requieren revisión y evaluación permanente (focalización y eficiencia del gasto público) y unos más demandan una voluntad política decidida, con miras a eliminar la persistencia de situaciones moral y socialmente inaceptables (pobreza y desigualdad). Para ello el país deberá revisar sus actuales instituciones en materia de protección social y tendrá que desarrollar instru-

mentos eficaces para su adecuada articulación y correcto desempeño.

En el nivel estratégico, la consolidación del Sistema de Protección Social (SPS) y su articulación con las políticas en materia educativa será la principal herramienta para alcanzar los propósitos aquí planteados. En tal sentido, se deberá concretar su diseño y puesta en marcha, de manera que el país cuente con mecanismos adecuados para:

- Consolidar financieramente y operativamente los avances en materia de seguridad social (salud, pensiones y riesgos profesionales), incluyendo nuevos mecanismos de protección contra el desempleo y protección del ingreso.
- Transformar las instituciones que hacen parte del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) hacia un esquema competitivo que permita mejorar su calidad y pertinencia.
- Desarrollar, articular, evaluar y mejorar los instrumentos de asistencia social, tanto aquellos dirigidos a la población estructuralmente pobre, como aquellos dirigidos a grupos vulnerables frente a riesgos o situaciones de crisis.
- Evaluar y mejorar el tipo de subsidios e incentivos otorgados a los hogares y sus mecanismos de focalización y entrega.
- Desarrollar, en complementariedad con el sistema educativo, mecanismos que protejan y contribuyan a aumentar el capital humano de los hogares y permitan la permanencia y asistencia escolar.

3. METAS Y ACCIONES REQUERIDAS

La reducción de las actuales desigualdades demanda esfuerzos particulares desde la Nación junto con aquellas entidades territoriales que muestran mayores déficit en los indicadores, buscando mejorar la capacidad de gestión de las políticas y programas y la transparencia y rendición de cuentas.

Así, en la medida en que los recursos transferidos desde la Nación y la cofinanciación con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) procuran crear condiciones equitativas en el financiamiento de los servicios sociales, resulta fundamental la efec-

tiva focalización y transparencia del gasto público por parte de las administraciones locales.

A continuación se presentan las metas propuestas a 2019 por componentes del sector social: demografía, salud, educación, empleo y pobreza y desigualdad.

En demografía

Dada la relación que existe entre el desempeño de los diferentes sectores y el comportamiento demográfico, es fundamental formular una política explícita de población que oriente la transición demográfica hacia la eliminación de las brechas sociales.

META 1: REDUCIR LA TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL

En particular, las metas demográficas tienen como objetivo reducir la tasa de crecimiento poblacional. A pesar de las diferentes percepciones que puedan existir sobre los efectos en el crecimiento económico¹⁰, en general hay consenso respecto a que la mayor fecundidad, el mayor número de hijos y el mayor tamaño de los hogares, incide directamente sobre la pobreza y la mala distribución del ingreso. Reducir la tasa de crecimiento de la población implica establecer metas para disminuir la tasa de natalidad, que continúa siendo elevada, especialmente entre la población más pobre.

Es indispensable plantear una política de población que permita lograr estas metas, en el marco de la actual política de salud sexual y reproductiva, coordinada por el Ministerio de la Protección Social (Tabla 4.1). Para ello es necesario tener en cuenta los siguientes lineamientos:

- El MPS será el encargado de coordinar la formulación, elaboración y seguimiento de la Política Poblacional, con el concurso del MEN, las entidades descentralizadas del sector de la protección social y el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT).
- La política de población deberá:
 - Mejorar la calidad de la información a nivel nacional y regional para el seguimiento de las políticas demográficas y socioeconómicas.

Tabla 4.1. Meta 1. Reducir la tasa de crecimiento poblacional ⁽¹⁾

<i>Metas</i>	<i>Situación actual</i>	<i>2010</i>	<i>2019</i>
Reducir la tasa de crecimiento poblacional en 34%	1,68	1,43	1,11
– Reducir la tasa bruta de mortalidad en 10%	5,5	5,3	5,0
– Reducir en 2,2 años el diferencial de la esperanza de vida por sexo	6,2	5,2	4,0
– Aumentar en cuatro años la esperanza de vida al nacer	72,2	74,0	76,5
– Reducir la fecundidad total en 27%	2,6	2,3	1,9
– Reducir tasa de natalidad en 28%	22,3	19,6	16,1

(1) El cumplimiento de estas metas depende de las acciones en distintos sectores como Educación, Seguridad Social, Defensa y Seguridad, entre otros; de esta forma, para el cumplimiento de las metas no se programa un costo adicional al programado en los distintos sectores.

Fuente línea de base: DANE (2004).

- Favorecer los procesos de desarrollo humano que propicien una conducta reproductiva responsable, que conduzcan al descenso de la fecundidad y reduzcan la natalidad, particularmente en aquellas regiones y grupos sociales más pobres.
- Garantizar el acceso a métodos modernos de planificación, como parte de los planes de beneficios de la seguridad social en salud y para la población que transitoriamente no cuente con el seguro de salud. Además de eliminar las barreras de acceso a los servicios de orientación en planificación familiar, se deberá promover su demanda. Asimismo, sobre la base de una adecuada evaluación del costo-beneficio de los potenciales efectos adversos de los métodos hormonales, particularmente de los anticonceptivos orales, se debe pensar en la posibilidad de masificar su consumo, eliminar la restricción a su venta libre y a hacerles publicidad.
- Subsidiar el acceso a métodos quirúrgicos de planificación para hombres y mujeres que así lo deseen, en particular entre las regiones y zonas más pobres, preservando el enfoque de equidad de género y el respeto a los derechos sexuales y reproductivos.
- Poner especial énfasis en el fomento del uso de métodos modernos de planificación familiar y en el ejercicio de una sexualidad responsable, entre la población adolescente.
- Revisar los contenidos y medios de educación sexual y reproductiva, y capacitar adecuadamente al cuerpo docente, promoviendo espacios abiertos de discusión y reflexión sobre dicha realidad.
- Reducir los niveles de morbi-mortalidad en todos los grupos etáreos de la población, dando especial importancia a la disminución de la mortalidad neonatal y la mortalidad infantil y materna.
- Contribuir a la desaceleración de la demanda ambiental, mediante el estímulo a la reducción de las tasas de crecimiento poblacional y una mejor distribución de la población en el territorio.
- Mantener informada a la sociedad y darle las herramientas necesarias para que ejerzan sus derechos fundamentales a la libre decisión de la pareja sobre el tamaño deseado de la familia, la supervivencia personal y la de sus descendientes y su movilidad geográfica en busca de mejores oportunidades de desarrollo personal y familiar.
- Mejorar el conocimiento y difusión de los temas de población mediante el desarrollo y actualización de sistemas de información demográfica y la formación de los recursos hu-

manos que lleven a cabo la integración de los factores demográficos con las estrategias de desarrollo del país.

En salud

Las metas en salud se orientan a la ampliación de la cobertura del aseguramiento y la equiparación de beneficios entre regímenes de afiliación, como estrategia fundamental para reducir las inequidades en el acceso de la población a los servicios; así como en el logro de metas relevantes en salud pública.

META 2: LOGRAR LA COBERTURA UNIVERSAL EN EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

La política fundamental para el logro de la equidad¹¹ y el mejoramiento de los estados de salud es la universalización del aseguramiento y la equiparación de los planes de beneficios del régimen subsidiado y contributivo (Tabla 4.2). Esto permitirá, en primera instancia, reducir la brecha entre las poblaciones con diferentes capacidades de pago y, en segundo término, impactar las metas en salud pública que se proponen en este documento.

En materia de universalización del aseguramiento y ampliación de los planes de beneficios, las principales estrategias están dirigidas a consolidar la focalización individual, como instrumento de garantía de equidad hacia los más pobres, y el afianzamiento en términos de eficiencia y equidad de la estructura de financiamiento del sistema de seguridad social en salud.

Las acciones en materia de financiamiento del SGSSS incluyen la definición e implementación de incentivos para recaudar nuevos recursos a partir de

la afiliación de la población con capacidad de pago y el uso más eficiente de los recursos del sector actualmente disponibles. Para lo anterior, se hace necesario reducir la evasión y elusión de los aportes al régimen contributivo¹²; construir e implementar alternativas de afiliación al régimen contributivo o subsidiado para trabajadores independientes no pobres con relativa capacidad de pago; y ajustar y actualizar la estructura tributaria de la explotación de los juegos de suerte y azar.

El uso más eficiente de los recursos requiere tres acciones fundamentales:

- Afianzar el proceso de reestructuración y modernización de las redes de hospitales públicos, con el fin de que logren su autofinanciamiento a partir de la venta de servicios.
- Rediseñar e implementar la metodología de reasignación de recursos de subsidios de oferta hacia subsidios a la demanda.
- Dotar a las entidades territoriales de instrumentos eficientes de contratación y pago de servicios, auditoría clínica y de cuentas e incrementar su capacidad fiscal destinada al financiamiento del seguro de salud¹³. Esto último hará que el subsidio a la oferta se constituya en un mecanismo complementario, sólo para garantizar los servicios básicos donde las condiciones del mercado no funcionen o sean monopólicas y la sostenibilidad financiera de los prestadores públicos se vea comprometida por el tamaño del mercado.

Por otro lado, el logro de los resultados esperados en salud a través del aseguramiento está condicionado a la transformación institucional de los diferentes niveles de gobierno para poner en marcha un esquema de regulación, inspección, vigilancia y control, con el fin de lograr que las entidades aseguradoras y prestadoras de servicios realicen eficientemente sus funciones, evitando las barreras en el acceso a los servicios y la segmentación regional y poblacional.

Tabla 4.2. Meta 2. Lograr la cobertura universal en el SGSSS

Metas	Situación actual ⁽¹⁾	2010	2019
Incrementar la afiliación en el régimen subsidiado a 100%	66%	100%	100%
Igualar el plan de beneficios del régimen subsidiado al del contributivo	56%	56%	100%

(1) Fuente línea de base: MPS (2004).

La regulación en el SGSSS ha sido errática e inconsistente en muchos casos, olvidando el objetivo primordial de garantizar condiciones transparentes para la operación de los mercados y las garantías para los usuarios, frente a los intereses particulares de los agentes. Se hace necesario revisar la pertinencia del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud como ente regulador y procurar mecanismos más acordes con dicha función a través de una instancia técnica, blindada de los grupos de interés y cuyo objetivo fundamental sea la consecución de mejores niveles de eficiencia, calidad y acceso a los servicios.

El esquema de inspección, vigilancia y control deberá orientarse a la protección de los derechos de los usuarios. La especialización de funciones a través de dependencias delegadas en la Superintendencia de Protección Social y un grado adecuado de descentralización en los niveles territoriales son necesarios. Este ajuste institucional deberá complementarse con mecanismos de difusión de información a los usuarios, con el fin de promover el conocimiento y apropiación de sus derechos y deberes, así como el conocimiento objetivo de la calidad de los servicios que les permitan tomar decisiones informadas. Esto contribuirá a la depuración del mercado y al mejoramiento de la eficiencia y la calidad.

Es necesario continuar los esfuerzos en la consolidación del sistema de garantía de la calidad, en los componentes de habilitación y acreditación, creando condiciones efectivas para el ejercicio real de la función de aseguramiento y la calidad en la prestación del servicio. El mejoramiento de la calidad e idoneidad del recurso humano en salud, técnico y profesional de los niveles asistencial y administrativo es esencial. Deberán desarrollarse proyectos de recertificación y reentrenamiento laboral por competencias. Finalmente, se debe avanzar en la definición de lineamientos técnicos e incentivos en materia de uso y renovación tecnológica para la prestación de servicios de salud.

La gestión del Estado como principal responsable de los programas de salud pública se convierte en un condicionante directo del logro de las metas del sector. En este sentido, el fortalecimiento técnico e institucional para la gestión de salud pública de los

diferentes niveles de gobierno que conforma el Estado se convierte en una prioridad estratégica para dicho efecto.

Las principales acciones que en materia de fortalecimiento de gestión pública debe alcanzar el país deberán estar encaminadas hacia la consecución de cuatro condiciones en materia epidemiológica:

- Diseño de instrumentos para su seguimiento y vigilancia.
- Consolidación del sistema de información.
- Promoción a la investigación.
- Capacitación del recurso humano.

El Estado no debe descuidar su papel como gestor de programas de salud pública que permitan alcanzar los resultados esperados en salud, a través de programas de promoción y prevención. Tampoco los agentes dentro del SGSSS (aseguradores y prestadores) pueden autoexcluirse de la responsabilidad social frente a la salud pública, particularmente en la generación y reporte oportuno de información y en la ejecución efectiva de programas con altas externalidades (vacunación, planificación familiar, salud materna, control de Enfermedades Transmitidas por Vectores-ETV¹⁴, cáncer de cérvix y otros definidos como prioritarios por el MPS). El Estado debe promover, ejecutar y potenciar estrategias de comunicación y educación masiva con el fin de informar y educar a la sociedad en el ejercicio de sus deberes y derechos en salud y lograr cambios culturales en los comportamientos de riesgo.

META 3: REDUCIR LA MORTALIDAD MATERNO-INFANTIL Y LAS ENFERMEDADES TRANSMISIBLES Y MEJORAR LA SALUD SEXUAL REPRODUCTIVA

El logro de las metas planteadas para salud pública (Tabla 4.3) tiene una alta incidencia sobre las condiciones de pobreza e inequidad¹⁵. Entre estas últimas se destacan la reducción de las tasas de mortalidad materna e infantil, el incremento en el acceso y uso de métodos modernos de planificación familiar, con especial énfasis en adolescentes, la reducción de la mortalidad por cáncer de cérvix y enfermedades transmitidas por vectores (dengue, malaria) y el control de la epidemia de VIH-sida.

Algunas metas en salud pública exigen acciones específicas, a saber:

Tabla 4.3. Meta 3. Mejorar indicadores de salud pública

<i>Metas</i>	<i>Situación actual</i>	<i>2010</i>	<i>2019</i>
Aumentar la cobertura de vacunación a 95% (todas las vacunas) ⁽¹⁾	93%	95%	95%
Reducir la mortalidad infantil (muertes de niños menores de un año por 1.000 nacidos vivos) ⁽²⁾	24,4	21	14
Reducir la mortalidad de la niñez en 56% (muertes de niños por 1.000 niños menores de cinco años) ⁽²⁾	28	23	16,4
Reducir la mortalidad materna en 70% (muertes maternas por 100.000 nacidos vivos) ⁽³⁾	100,1	63	28,8
Incrementar la prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa a 78% ⁽²⁾	64%	71%	78%
Incrementar la prevalencia de uso de métodos de anticoncepción entre la población femenina no unida y sexualmente activa (de 15 a 19 años) a 69% ⁽²⁾	49,6%	59,4%	69%
Detener el crecimiento del porcentaje de adolescentes que han sido madres o están en embarazo, manteniendo esta cifra por debajo de 15% ⁽²⁾	19,1%	<15%	<15%
Reducir la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino a 4,5 por 100.000 mujeres ⁽⁴⁾	10,9	7,6	4,5
Reducir desnutrición global de niños menores de 5 años a 4,5% ⁽²⁾	6,7%	5,7%	4,5%
Mantener prevalencia general de infección por VIH, por debajo de 1,2% ⁽¹⁾	<1,2%	<1,2%	<1,2%
Reducir en 85% las muertes por malaria ⁽⁵⁾	227	117	34
Reducir en 93% las muertes por dengue ⁽⁵⁾	229	108	17

(1) Ministerio de la Protección Social e Instituto Nacional de Salud. Línea de base 2003.

(2) Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Línea de base 2000.

(3) DANE. Línea de base 1998.

(4) Instituto Nacional de Cancerología. Línea de base 2003.

(5) Ministerio de la Protección Social. Línea de base 1998.

- En prevención y reducción de la desnutrición infantil, resulta indispensable la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna temprana y exclusiva, junto con la consolidación del plan nacional de alimentación y nutrición.
- En el control de las enfermedades de transmisión sexual, las estrategias se deben enfocar a la conformación de redes regionales y locales de vigilancia epidemiológica, la coordinación de programas de capacitación en educación media para la promoción y prevención en salud sexual y reproductiva e infecciones de transmisión sexual, y la actualización de las guías de prevención y atención integral.
- En el control de enfermedades transmitidas por vectores (ETV) y vacunación, se debe fortalecer y garantizar la eficacia de las estrategias probadas en la gestión de dichos programas. La vigilancia y monitoreo de coberturas en el caso de la vacunación y de los factores de riesgo en el caso de las ETV son fundamentales.

En educación

En materia educativa será necesario incrementar la escolaridad promedio de la población, así como la pertinencia y la calidad de la educación. Con este fin se plantean: i) acciones para mejorar la capacidad de la educación inicial de los niños menores

de cinco años, que contribuyan a su preparación para el acceso a la educación primaria; ii) metas de cobertura que incluyen la universalización del nivel básico y medio y un incremento importante de la cobertura de educación superior, con mayor participación de la educación técnica y tecnológica; y iii) esfuerzos que permitan mejorar la calidad en las evaluaciones de logros serán un insumo importante; en ese sentido deben mantenerse los mecanismos de evaluación sobre las competencias de los educandos. Estas metas resultan fundamentales para la reducción de la pobreza y la desigualdad del ingreso. Asimismo, se realizarán valoraciones periódicas que permitan evaluar el desempeño de los docentes, con el fin de llevar a cabo las actividades necesarias para el mejoramiento de la actividad pedagógica. Se trabajará además con los jóvenes por la comprensión del inglés.

El Estado deberá vigilar el cumplimiento a cabalidad de la función social de la educación que busca dar acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura, independientemente del nivel socioeconómico de los usuarios del servicio educativo. De acuerdo con la Constitución de 1991, la educación debe formar a los colombianos en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. Sin embargo, la ampliación de las oportunidades educativas en el país ha estado acompañada de la consolidación de un sistema educativo fuertemente segmentado, que no ofrece las mismas oportunidades a todos. Por tanto, uno de los principales retos es lograr el acceso universal a educación básica de buena calidad y aumentos significativos en la cobertura de educación superior, logros que impactarán de manera positiva la calidad de vida de los ciudadanos y la senda de crecimiento del país.

Para lograr el acceso universal a la educación básica y media en el año 2019, Colombia deberá priorizar el acceso a la educación pública de niños y jóvenes provenientes de las familias de menores recursos, especialmente en los niveles de preescolar,

secundaria y media, donde se presentan las menores coberturas. Igualmente, se canalizarán los recursos hacia las regiones que presentan las mayores brechas en términos de cobertura y, según las condiciones del sistema educativo de cada región, se evaluará la viabilidad de establecer diferentes alternativas para brindar el servicio educativo: subsidios a la demanda; concesión de colegios y oferta pública tradicional, entre otros. La alternativa escogida en cada región deberá garantizar el aumento continuo de la cobertura y el uso más eficiente de los recursos que se destinan para educación.

Igualmente, la educación media y superior deberá ajustarse a las necesidades del sector productivo, que requiere constantemente mano de obra calificada capaz de adaptarse a las nuevas tecnologías y procesos productivos. Por tal motivo, además de fortalecer el componente científico de todos los niveles educativos, se establecerá una fuerte relación de la educación con la formación para el trabajo, basada en el desarrollo de competencias básicas y específicas, que permitan una fácil incorporación al mercado laboral.

Esta política, que da especial importancia a los aumentos en cobertura, estará acompañada de estrategias de choque para el mejoramiento de la calidad, que incluyen la evaluación continua de los logros obtenidos por los estudiantes en los diferentes niveles educativos, así como del desempeño de los docentes y demás actores que intervienen en el proceso educativo.

Dentro de la política de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación, se pondrá especial énfasis en la educación inicial, la cobertura para la población de 5 a 6 años, de 12 a 15 años y la población rural, así como en el mejoramiento de la infraestructura y dotación con la que cuenta la educación y en la eficiencia del sistema educativo.

META 4: PROMOVER LA EDUCACIÓN INICIAL EN LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN A NIÑOS MENORES DE CINCO AÑOS

En cuanto a la educación inicial, se trabajará por la eliminación de las restricciones en el acceso y por la reducción de las diferencias en el servicio pres-

Tabla 4.4. Meta 4. Promover la educación inicial

<i>Metas</i>	<i>Situación actual</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2019</i>
Aumentar a 100% el porcentaje de niños menores de cinco años que asisten a programas de educación inicial y reciben formación de aprestamiento y preparación para la educación primaria	27,7%	56,6%	80,7%	100,0%

Fuente línea de base: DANE-ECV (2003) cálculos SE-DDS-DNP.

tado por las diferentes instituciones encargadas de atender a la población infantil menor de cinco años. Será necesario que este nivel se incorpore dentro del sistema general de educación y que su coordinación, reglamentación, vigilancia y financiación estén a cargo del MEN, con el concurso del ICBF.

De acuerdo con la Ley General de Educación, el nivel de educación preescolar comprende, como mínimo, un grado obligatorio (transición) en los establecimientos educativos estatales. Sin embargo, al lograrse al menos 80% de la cobertura en este grado, el Estado deberá garantizar gradualmente el acceso a los niveles de pre-jardín y jardín. En este punto será evidente la complementariedad que existe entre los servicios que prestan instituciones como el ICBF y los departamentos de bienestar social de algunas entidades territoriales y los que prestará el sistema educativo formal. Por esta razón, y dada la importancia que tiene la educación en los primeros años de vida, se comenzarán a impulsar programas que permitan acercar la función de los institutos y departamentos de bienestar social a la actividad de la educación formal (Tabla 4.4).

Un punto de partida consiste en aumentar la capacidad y calidad de la educación inicial. Esto requerirá el desarrollo de proyectos piloto con una mayor formación del personal encargado de prestar el servicio educativo en la educación inicial, el desarrollo e implementación de planes curriculares e instrumentos pedagógicos apropiados y el seguimiento y evaluación de los resultados con miras a ampliar la cobertura. Mediante convenios entre establecimientos de educación inicial y educación básica, se buscará optimizar el uso de las instalaciones, poner

en contacto a los niños menores con un ambiente de mayor escolaridad y lograr el tránsito inmediato de los niños que asisten a los hogares o jardines pertenecientes a las instituciones de bienestar social al sistema de educación básica. Con el avance en la aplicación de la anterior estrategia, será indispensable aumentar el número de cupos disponibles para que todos los niños de cinco años puedan acceder al grado cero de educación preescolar.

Para el desarrollo de esta estrategia se necesitará contar con personal calificado para la atención y el cuidado de los niños, por lo que las instituciones de bienestar social, el MEN y las secretarías de Educación realizarán convenios con las instituciones de educación formal y no formal, las cuales implementarán planes de capacitación para el recurso humano en las diferentes instituciones de bienestar social.

A partir de las experiencias exitosas y del trabajo conjunto entre las instituciones de bienestar social, el MEN y las secretarías de Educación, se formularán planes curriculares que permitan a los niños desarrollar habilidades básicas y prepararse para el acceso a la educación primaria. Asimismo, se elaborarán manuales, cartillas pedagógicas y material didáctico que sirva de apoyo en la ejecución de los nuevos modelos pedagógicos.

Una vez implementados los nuevos planes curriculares y las estrategias pedagógicas que facilitarán el alcance de los logros definidos para los niveles de educación inicial, se realizarán evaluaciones periódicas con el fin de evaluar y, si es el caso, realizar ajustes a los contenidos curriculares y estrategias pedagógicas propuestas.

META 5: LOGRAR LA UNIVERSALIZACIÓN EN EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA

Dentro de la educación básica, son los niveles de preescolar, secundaria y media los que logran las menores tasas de cobertura. Éstas son mucho más bajas en la zona rural que en las zonas urbanas. Por esta razón, es necesario que los esfuerzos para atraer a los niños al sistema educativo se intensifiquen para los rangos de población de 5 a 6 años y de 12 a 17 años, y para toda la población en edad escolar que vive en las zonas rurales. En este último caso, es necesario aumentar y diversificar la oferta de educación básica con programas y metodologías

pertinentes para cada una de las regiones, con el fin de que los niños en edad escolar se incorporen al sistema educativo (Tabla 4.5).

Una de las estrategias más utilizadas para lograr aumentos en cobertura ha sido la matrícula vía subsidios (matrícula oficial atendida en establecimientos privados o por contratación del servicio). Las entidades territoriales tienen la libertad de contratar con personas naturales o jurídicas la prestación del servicio educativo bajo estas modalidades. Con el mismo fin, se han entregado instalaciones educativas bajo la figura de “concesiones” al sector privado para que éste se encargue del manejo total de

Tabla 4.5. Meta 5. Lograr universalización de la educación básica y media

Metas	Situación actual línea de base 2003	2010	2015	2019
Mantener la tasa de cobertura bruta en 100% para educación básica (preescolar, básica primaria y básica secundaria) ⁽¹⁾	88,1%	97,7%	100,7%	103,0%
- Preescolar ⁽²⁾	44,9%	81,4%	91,7%	100,0%
- Básica primaria ⁽³⁾	114,6%	107,7%	107,1%	106,6%
- Básica secundaria ⁽⁴⁾	75,5%	90,4%	90,4%	100,0%
3. Reducir la tasa de analfabetismo a 0% para personas entre 15 y 24 años ⁽⁵⁾	2,4%	1,4%	0,6%	0,0%
4. Disminuir la tasa de deserción escolar a 2% ⁽⁶⁾	7,0%	5,0%	3,3%	2,0%
- Preescolar	7,1%	4,3%	1,9%	0,0%
- Básica primaria	7,6%	5,6%	3,9%	2,5%
- Básica secundaria	6,8%	5,5%	4,4%	3,5%
6. Aumentar la tasa de cobertura bruta en 100% para educación media ⁽⁷⁾	74,4%	87,7%	94,5%	100,0%
7. Disminuir la repetición a 1% en educación básica y media ⁽⁸⁾	6,0%	4,0%	2,3%	1,0%
8. Aumentar los años promedio en educación para personas entre 15 y 24 años ⁽⁹⁾	8,7 años	9,7 años	10,6 años	11,3 años

(1) Incluye la población que asiste a preescolar, primaria y secundaria que tiene entre 5 y 15 años. Fuente: Cálculos SE-DDS-DNP con base en DANE – ECH.

(2) Incluye la población que asiste a preescolar que tiene entre 5 y 15 años. Fuente: Cálculos SE-DDS-DNP con base en DANE – ECH. A partir de los resultados obtenidos con la Resolución 166 de 2003, el MEN calcula las siguientes tasas de cobertura en preescolar: 2003 - 52,7%, 2010 - 77,8%, 2015 - 94,7%, 2019 - 100%.

(3) Incluye la población que asiste a primaria que tiene entre 5 y 15 años. Fuente: Cálculos SE-DDS-DNP con base en DANE – ECH. A partir de los resultados obtenidos con la Resolución 166 de 2003, el MEN calcula las siguientes tasas de cobertura en primaria son: 2003 - 112,2%, 2010 - 110,7%, 2015 - 107,7%, 2019 - 105%.

(4) Incluye la población que asiste a secundaria que tiene entre 5 y 15 años. Fuente: Cálculos SE-DDS-DNP con base en DANE – ECH. A partir de los resultados obtenidos con la Resolución 166 de 2003, el MEN calcula las siguientes tasas de cobertura en secundaria son: 2003 - 80,4%, 2010 - 91,6%, 2015 - 98,4%, 2019 - 103%.

(5) Fuente: Cálculos SE-DDS-DNP con base en DANE – ECH 2003.

(6) Corresponde a 2001 (último año disponible). Fuente: Cálculos SE-DDS-DNP con base en DANE formulario C600-2002.

(7) Fuente: Cálculos SE-DDS-DNP con base en DANE – ECH. A partir de los resultados obtenidos con la Resolución 166 de 2003, el MEN calcula las siguientes tasas de cobertura en media: 2003 - 58,5%, 2010 - 76,8%, 2015 - 86,9%, 2019 - 100%.

(8) Corresponde a 2002 (último año disponible). Fuente: Cálculos SE-DDS-DNP con base en DANE formulario C600-2002.

(9) Fuente: Cálculos SE-DDS-DNP con base en DANE – ECH 2003.

la planta docente, la administración de las instalaciones y de los procesos académicos. Estas opciones de contratación han permitido obtener resultados en cobertura; sin embargo, es necesario realizar una evaluación en términos de la calidad de los servicios prestados, así como de la eficiencia económica de estas modalidades de matrícula, con el fin de establecer si es viable fortalecerlas o si se requiere buscar nuevas alternativas.

Con el fin de cumplir con la meta de universalización, resulta indispensable que los padres estén enterados de que el acceso a la educación básica es obligatorio. Es necesario concientizarlos sobre el deber de garantizar que sus hijos asistan al sistema educativo, de acuerdo con el mandato constitucional y los decretos expedidos por el MEN para este propósito. De lo contrario, además de estar violando uno de los derechos fundamentales, afectarán el bienestar presente y futuro de sus hijos. Por tal motivo, se establecerán sanciones, tales como reportes a la comunidad, multas e incluso penas judiciales, que recaerán sobre los padres que incumplan el mandato constitucional, al no enviar a sus hijos a las instituciones educativas. Estas sanciones se impondrán al comprobarse que la inasistencia de los niños y jóvenes a la escuela es consecuencia de las decisiones de los padres y no de la imposibilidad de acceder al sistema educativo, dadas las restricciones en la oferta, las cuales se superarán a lo largo del período.

Un resultado del acceso universal a la educación básica y media será el aumento de 2,7 años promedio en educación para personas entre 15 y 24 años. Este indicador resulta de la suma de todos los años de educación alcanzados por las personas que conforman este rango de edad, por lo que es indispensable que niños y jóvenes permanezcan en el sistema educativo hasta completar por lo menos un año o más de educación superior, puesto que el promedio de años de educación que se ha establecido como meta (11,34) supera el número de años que se logra acumular cursando tan solo la educación básica y media. Por tanto, deben realizarse acciones para evitar que niños y jóvenes se vean presionados a dejar el sistema escolar sin haber terminado el ciclo completo.

Con este propósito, se plantea adicionalmente reducir la tasa de deserción escolar a 2%. Uno de los factores que más inciden sobre la deserción escolar, en todos los niveles educativos, responde a las restricciones económicas que tienen las familias, que obligan a los niños y jóvenes a abandonar las escuelas, en algunos casos, para emprender actividades que les permitan obtener ingresos para aportar en sus hogares. Por tanto, otorgar incentivos económicos, incluyendo mecanismos de subsidios directos a los más pobres, condicionados a su asistencia y permanencia escolar, se convierte en uno de los mecanismos más eficientes para atraer a los desertores. Estos incentivos pueden manejarse a través de programas como Familias en Acción y con recursos del Fondo Nacional de Regalías, entre otros.

META 6: MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA

Las mejoras en términos de cobertura deben estar acompañadas por esfuerzos en mejoramiento de la calidad (Tabla 4.6).

Para alcanzar un mejoramiento sistémico de la calidad se seguirán políticas que conduzcan a lograr una educación acorde con las necesidades del sector productivo, los sectores estratégicos para el desarrollo del país, el desarrollo de la ciencia y tecnología y la conservación y transferencia de los aspectos más destacables de nuestra cultura. Algunas de estas políticas son:

- Fomento del uso de tecnologías de información y comunicaciones en la educación básica y media, tanto entre alumnos como entre docentes, para el desarrollo de las competencias y el aprovechamiento del desarrollo científico y tecnológico.
- Desarrollo de programas que otorguen competencias laborales, convirtiendo el nivel medio en una primera etapa de la formación para el trabajo, con el fin de que resulte más atractivo el acceso a la educación para aquellos jóvenes que tienen mayores restricciones económicas.
- Elaboración de estrategias de acercamiento de la educación media con instituciones del Sistema de Formación para el Trabajo, tales como el SENA,

Tabla 4.6: Meta 6. Mejorar calidad de la educación básica y media

Metas	Situación actual ⁽¹⁾	2010	2015	2019
100% de los estudiantes en el grado 5.º, alcanzarán el nivel de logro C ⁽²⁾ en las pruebas Saber				
- Lenguaje	84,5%	90,7%	95,9%	100,0%
- Matemáticas	55,3%	73,2%	88,1%	100,0%
- Ciencias Naturales	67,0%	80,2%	91,2%	100,0%
- El 100% de los estudiantes tienen un desempeño medio en la prueba de competencias ciudadanas	31,4%	58,8%	81,7%	100,0%
100% de los estudiantes en el grado 9.º, alcanzarán el nivel de logro D ⁽³⁾ en las pruebas Saber:				
- En lenguaje 100% de los estudiantes	73,4%	84,0%	92,9%	100,0%
- En matemáticas 80% de los estudiantes	32,5%	51,5%	67,3%	80,0%
- En ciencias naturales 100% de los estudiantes	65,7%	79,4%	90,9%	100,0%
- 60% de los estudiantes tienen un desempeño alto en la prueba de competencias ciudadanas	24,4%	38,6%	50,5%	60,0%
100% de los alumnos de grado 11 deben tener un nivel medio ⁽⁴⁾ de comprensión del idioma inglés (Nivel B2 según escala del Consejo Europeo)	56,5%	73,9%	88,4%	100,0%
50% de los colegios con puntaje alto en el ICFES ⁽⁵⁾ , comparado año base	18,0%	30,8%	41,5%	50,0%
- Oficial	8,7%	22,4%	33,9%	43,0%
- No oficial	30,8%	41,2%	49,9%	56,8%
100% de los docentes obtienen una evaluación satisfactoria de su desempeño ⁽⁶⁾	50,0%	70,0%	86,7%	100,0%

(1) Línea de base 2003.

(2) El nivel de logro C en matemáticas es: resolución de problemas simples, en lenguaje: comprensión del significado básico del texto, y en ciencias: identificando procesos y eventos del mundo que nos rodea. *Fuente:* (ICFES-pruebas Saber). Cálculos SE-DDS-DNP.

(3) El nivel de logro D en matemáticas es: resolución de problemas complejos, en lenguaje: comprensión con inferencias, y en ciencias: diferenciando transformaciones e interacciones en el mundo que nos rodea. *Fuente:* (ICFES-pruebas Saber). Cálculos SE-DDS-DNP.

(4) El nivel medio corresponde a un puntaje por encima de 40. Dado que la prueba de inglés del ICFES está en proceso de ajuste con el fin de estandarizarse con las pruebas del Consejo Europeo, el indicador de la meta debe ajustarse en el futuro a la nueva prueba. *Fuente:* (ICFES-pruebas de Estado). Cálculos SE-DDS-DNP.

(5) Niveles muy superior, superior y alto.

(6) Se considera la evaluación como satisfactoria si el puntaje total es igual o superior a 60% de 84 que es el puntaje máximo que puede obtener un docente. *Fuente:* MEN.

a través de convenios de formación, así como acercamientos con el sector productivo mediante prácticas de los estudiantes en las empresas. (Documento Conpes Social número 81).

- Realización de evaluaciones constantes de los resultados alcanzados por los estudiantes para ir ajustando los campos de acción y las estrategias para mejorar la calidad. Las herramientas con que se mida la evolución de los resultados serán comparables año a año y responderán a los estándares establecidos en los procesos de aprendizaje. Se consolidará la cobertura de las pruebas para todos los alumnos de 5.º, 9.º y 11.º y éstas serán requisito para continuar con el siguiente grado. Asimismo, se realizarán evaluaciones periódicas a los docentes con el fin de determinar posibles debilidades en la educación impartida y diseñar planes de mejoramiento o programas de capacitación a docentes.
- Divulgación de los resultados para que todos los agentes participantes en el sistema de educación, incluidos los padres de familia, puedan conocer los avances o retrocesos en calidad en las instituciones donde asisten sus hijos.
- Mantenimiento de la infraestructura física con que cuenta el sistema educativo colombiano. La inversión económica para este propósito se realizará a través de los recursos de calidad provenientes del SGP, así como de los recursos de la Ley 21 de 1982 y de los proyectos de inversión del MEN. Adicionalmente, es necesario que las entidades territoriales y el sector productivo destinen recursos propios para el sostenimiento y mejoramiento de la infraestructura escolar y el mejoramiento de la tecnología disponible en el plantel.
- Incremento de la capacidad de los alumnos para comunicarse en una segunda lengua. Se intensificará el número de horas de capacitación desde el inicio del ciclo escolar y se contará con un número importante de docentes capacitados para la enseñanza del inglés en todos los niveles.
- Actualización permanente de los currículos académicos de acuerdo con los avances de la ciencia y tecnología, con el fin de que contribuyan a la competitividad y crecimiento económico del país.

El logro de las metas y la ejecución de las estrategias planteadas requiere que se desarrollen políticas de fortalecimiento de la gestión de las entidades territoriales. De acuerdo con la Ley 715 de 2001, las transferencias de la Nación a las entidades territoriales se realizan conforme a los criterios de población atendida, población por atender en condiciones de eficiencia y equidad, y teniendo en cuenta una asignación por alumno diferenciada de acuerdo con la tipología a la que pertenezca la entidad territorial. A pesar de estas nuevas disposiciones, el Estado ha venido reconociendo los costos de la nómina de las plantas de personal de las entidades territoriales, las cuales no necesariamente se encuentran conformadas bajo parámetros de eficiencia. Por tal razón, es indispensable que las entidades territoriales en el corto plazo realicen los respectivos ajustes que conduzcan a las relaciones eficientes de alumno/docente.

Se creará el sistema de regulación, supervisión y evaluación del sector educativo, tanto de educación básica como superior, para lo cual se analizará la posibilidad de que este sistema pertenezca al MEN o se convierta en una entidad autónoma. En ambos casos, resultará indispensable el mejoramiento del sistema de información del sector.

META 7: AUMENTAR COBERTURA, PERTINENCIA Y CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

De igual forma, es prioritario mejorar la oferta de educación superior en términos de cobertura, calidad y pertinencia, y desarrollar o mejorar esquemas de financiación para el acceso y permanencia de los estudiantes en la educación superior. La política estará enfocada a atender cuatro aspectos fundamentales: aumento de cobertura, calidad, pertinencia y financiamiento del sistema.

Para esto se requerirá el mejoramiento de la capacidad de gestión de las instituciones de educación superior del sector público, y la participación activa del sector privado, como oferente del servicio de educación superior y como agente activo para la formulación de la política.

Es necesario un cambio sustancial en la manera como actualmente se financia el sistema. La educación superior de carácter oficial ha sido financiada

Tabla 4.7. Meta 7. Aumentar cobertura y calidad de educación superior

<i>Metas</i>	<i>Situación actual</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2019</i>
Aumentar a 40% la tasa de cobertura bruta en educación superior	25,7%	31,4%	36,2%	40,0%
- Universitaria	19,0%	20,6%	21,9%	23,0%
- Técnica y tecnológica	6,8%	10,9%	14,3%	17,0%
Disminuir la tasa de deserción de educación superior a 25%	50,0%	40,0%	31,7%	25,0%

Fuente línea de base: (DANE - ECH, 2003). Cálculos SE-DDS-DNP y MEN, 2003. A partir de los resultados obtenidos con SNIES, el MEN calcula que la tasa de cobertura bruta para la educación superior es de 22,4% en 2004.

tradicionalmente a través de los recursos que asigna el Estado, soportado en una serie de reglamentaciones que favorecen regímenes especiales en términos de beneficios laborales para las plantas de personal pertenecientes a las universidades. A pesar de que en Colombia ha existido un esquema de financiamiento por medio de créditos para la educación superior, éstos han favorecido principalmente a las personas de ingresos altos y su cobertura ha sido bastante restringida. Algunas reformas realizadas recientemente han permitido ampliar la cobertura y mejorar la focalización hacia la población pobre. Sin embargo, es necesario aumentar los recursos disponibles que garanticen su sostenibilidad.

Adicionalmente, es necesaria una estrategia de choque, que permita aumentar la cobertura de la educación superior utilizando eficientemente los recursos disponibles. El financiamiento deberá corresponder a los cupos que las instituciones estén en capacidad de atender. Esto generará incentivos para que aumente la oferta de cupos y mejore la calidad, puesto que los usuarios preferirán asistir a las universidades más destacadas del país. Evidentemente, estas medidas tendrán que ser asumidas paulatinamente para garantizar que en un período de transición las universidades ajusten su estructura de costos, realicen los análisis financieros pertinentes e identifiquen el costo real del servicio educativo por estudiante atendido. A través de estos nuevos esquemas de financiamiento, los aspirantes a la educación

superior podrán acceder a créditos o subsidios a la demanda, de acuerdo con su nivel socioeconómico.

Los recursos disponibles para el financiamiento de la educación superior conformarán un fondo, alimentado por recursos públicos y privados, provenientes de los aportes de las instituciones educativas, el gobierno central y las entidades de cooperación internacional, entre otros. Este fondo será manejado por el Icetex, el cual deberá sufrir un proceso de reestructuración que lo convertirá en una institución financiera de carácter especial, que permita dar flexibilidad al sistema de crédito para la educación superior, así como una total transparencia en el manejo de los recursos, aspectos que facilitarán el acceso a la educación superior de los jóvenes de menores recursos. Para estos últimos existirán programas de subsidios, con el fin de garantizar su permanencia en el sistema hasta culminar sus carreras.

Una de las características más importantes de la educación superior es la marcada concentración de la oferta en pocas áreas del conocimiento y en las regiones con mejores condiciones socioeconómicas. Este último factor es una de las principales causas de la baja cobertura, puesto que los jóvenes que provienen de familias que residen en zonas donde la oferta de programas es reducida o simplemente inexistente, deben trasladarse y asumir costos elevados de manutención. Adicionalmente, la concentración de la oferta en las ciudades grandes no ha permitido que se desarrollen programas de acuerdo

con las necesidades de las zonas más apartadas. Asimismo los programas académicos están rezagados respecto a los avances de la ciencia y tecnología.

Con el propósito de superar esta problemática, se propone la generación de alianzas entre las instituciones del sistema, para que a través de los establecimientos de educación superior y media existentes, e incluso con instituciones de educación no formal, se pueda extender la oferta de los programas de educación superior, en algunos casos con la participación del sector productivo y las entidades territoriales. La estructura de estas alianzas puede contemplarse desde la simple asesoría para el montaje de programas, hasta el préstamo de instalaciones físicas para su funcionamiento o la responsabilidad compartida de la oferta de dichos programas (Conpes 3360).

Tal como se propone en las estrategias del sector de ciencia y tecnología, por medio del sector educativo se impulsarán áreas estratégicas del conocimiento tales como la biodiversidad y los recursos genéticos, la biotecnología e innovación agroalimentaria y agroindustrial, las enfermedades infecciosas prevalentes en áreas tropicales, los materiales avanzados y la nanotecnología. Igualmente, se cubrirán áreas donde se están produciendo las mayores transformaciones tecnológicas, como en el campo de las telecomunicaciones, el metalmecánico y la electrónica.

Paralelo a las anteriores propuestas, deberán reglamentarse los parámetros de articulación entre el sistema de educación no formal y la educación superior, estableciendo las competencias básicas por desarrollar y los estándares de calidad requeridos. Por medio de un sistema de créditos se deberán dar homologaciones entre las instituciones del sistema de educación no formal pertenecientes al SNFT y la educación superior. Se propondrá, además, un sistema de incentivos para las instituciones de educación superior que logren establecer vínculos con otros países, a través del sistema de acreditación, el cual otorgará mayor puntaje a las instituciones que logren homologar sus programas con los de sus pares en universidades extranjeras de alto nivel.

Debido al gran potencial de la educación técnica y tecnológica para aportar al desarrollo del país, a su

facilidad para acercar al sector productivo con el sector de educación y a las características que facilitan el acceso de la población a la educación superior (ofrece ciclos más cortos que disminuyen los costos de oportunidad de la población al estar vinculado al sistema educativo, además capacita para el trabajo, lo cual favorece la inserción laboral, entre otros) se fomentará el aumento de la cobertura en estos programas. Igualmente se trabajará en el mejoramiento de la calidad de los mismos, estipulando los requisitos mínimos de funcionamiento, de acuerdo con estándares.

La investigación, por su parte, es una de las principales funciones de la educación superior¹⁶, es uno de los mecanismos más efectivos con los que se cuenta para hacer llegar a la sociedad sus principales aportes al desarrollo económico y social. Se debe fomentar la participación del sector privado en su financiamiento, al tiempo que se deben aprovechar sus posibles aportes en términos de experiencia, conocimientos técnicos y facilidades en infraestructura. Asimismo se debe estimular la realización de prácticas de investigación dentro de sus empresas. La investigación se considerará una condición necesaria para que las instituciones de educación superior puedan acreditarse.

Al igual que en la educación básica, la evaluación de logros obtenidos por los estudiantes en educación superior se convierte en una pieza clave para el mejoramiento de la calidad. Debe garantizarse la realización periódica de las pruebas ECAES, la comparabilidad de éstas año a año, el análisis y la publicación de los resultados. Es importante a la vez mantener un sistema de información que permita hacer seguimiento y evaluación a la política de educación superior y establecer posibles ajustes para que las instituciones de educación superior puedan hacer seguimiento a sus egresados, con el fin de determinar así posibles cambios en los programas académicos para mejorar la pertinencia.

Se creará el Sistema de Evaluación de la Calidad del Sector Educativo, el cual estará encabezado por el ICFES, entidad que después de un proceso de reestructuración se convertirá en un servicio de pruebas, que tendrá la función de realizar todos los procesos de evaluación que emprenda el sector, así

como el análisis de los resultados y su correspondiente divulgación.

En empleo

En consistencia con los logros esperados de la estrategia de protección social que fortalecerá las capacidades de los colombianos y las mayores tasas de crecimiento económico, el país podrá tener niveles de desempleo de 5% en 2019. Estos avances permitirán, además, reducir la duración promedio del desempleo y disminuir la informalidad. Especial atención deberá prestarse a la reducción del trabajo infantil como factor discriminatorio y determinante de pobreza y desigualdad.

META 8: DISMINUIR LOS NIVELES DE DESEMPLEO

Lograr las metas planteadas en la Tabla 4.8 requiere, además de los retos en términos de crecimiento económico, enfrentar problemas relacionados con el mercado de formación para el trabajo, tales como la calidad, pertinencia y continuidad de la capacitación a lo largo de la vida. Lo anterior disminuirá el desajuste existente entre los niveles de calificación de los trabajadores y los requerimientos de las empresas, dando mayor posibilidad a los colombianos de lograr una mejor inserción en el mercado de trabajo, a la vez que se genera un incremento de la productividad y competitividad del sector productivo.

META 9: CONSOLIDAR UN SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO (SNFT)

Es necesario crear y consolidar una institucionalidad que corrija la dispersión, heterogeneidad en los currículos, baja calidad y falta de coordinación del universo de entidades de capacitación, de tal manera que se consolide un verdadero SNFT en el país.

Recientemente se han dado los primeros pasos en esa dirección¹⁷: regulación del sistema, acreditación de entidades y programas de formación para el trabajo, pertinencia de la formación, normalización y certificación de las competencias laborales y de la ejecución de la formación para el trabajo. El desarrollo de estas herramientas dependerá de la coordinación de los actores responsables.

En materia de regulación, el MEN y el MPS tendrán que definir los lineamientos y sus competencias. Igualmente, deberán establecer los mecanismos y requisitos de la acreditación de instituciones y programas y su forma de financiación, con el fin de incrementar la concurrencia de actores de formación dentro del Sistema y, por lo tanto, conocer el número de los beneficiarios directos. También deberán definir el sistema de equivalencias de los programas con un enfoque de formación por competencias para facilitar la movilidad educativa de los usuarios de la capacitación.

El MPS definirá las estrategias y mecanismos que permitan establecer la pertinencia de la oferta de

Tabla 4.8. Meta 8. Disminuir los niveles de desempleo

Meta	Situación Actual	Situación 2010	Situación 2019
Reducir la tasa de desempleo a 5% (% de desempleados dentro de la PEA)	13,6% (promedio anual)	8,6%	5%
Reducir la duración promedio del desempleo a 6 meses	13 meses	8 meses	6 meses
Reducir a 11,1% la tasa de desempleo de los menores de 24 años	31,6%	24,4%	11,1%
Reducir a 1,4 la brecha entre la tasa de desempleo del quintil 1 frente al quintil 5 (TDquintil1/TDquintil5)	2,2	1,87	1,4
Disminuir a 2,5% la proporción de la PEA infantil (10-17 años) respecto al total de la PEA	6,7%	5%	2,5%

PEA: Población Económicamente Activa.

TD: Tasa de Desempleo.

Fuente línea de base: DANE, ECH, 2004. Cálculos DNP-DDS.

Tabla 4.9. Meta 9. Consolidar Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT)

<i>Meta</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Situación 2010</i>	<i>Situación 2019</i>
Cubrir en la nueva estructura del SNFT a 100% de los capacitados.	15%	50%	100%

Fuente línea de base: DANE, ECH, 2004. Cálculos DNP-DDS.

formación, soportada en sistemas de información y de evaluación que den cuenta de las tendencias de las necesidades del sector productivo, la orientación temática que ofrece el SNFT a través de sus programas y su impacto. Igualmente, se encargará de reglamentar y realizar el correspondiente seguimiento de la implementación del componente de certificación de las competencias laborales de las personas.

El SNFT dispondrá en 2019 de un sistema de intermediación laboral ágil y oportuno, con un gran soporte tecnológico y de información, que permita disminuir la actual brecha de colocación entre los inscritos de gran parte de la Población en Edad de Trabajar (PET) y el importante registro de vacantes desde las empresas.

En cuanto a la ejecución de los programas, el SENA hará parte del conjunto de actores dedicados a proveer servicios de formación con pertinencia y calidad, teniendo en cuenta la ampliación de la oferta interinstitucional y la orientación racional de sus recursos dirigidos a la demanda. En el largo plazo, se espera que el SNFT, y sus correspondientes compo-

nentes funcionen dentro de un esquema de financiación e incentivos que promuevan la competencia por recursos y personas que demanden capacitación.

El avance en el engranaje de los componentes descritos, el fortalecimiento institucional de los actores y la flexibilidad en la administración de los programas deben conducir a la ampliación de la cobertura del Sistema. Se espera que en 2019 el 100% de las personas capacitadas hayan sido formadas por instituciones reguladas por la nueva estructura del SNFT. Para esto es necesario que en 2010 estén consolidados al menos 95% de todos los componentes (Tabla 4.9).

META 10: MEJORAR LA PROTECCIÓN AL CESANTE Y AMPLIAR LA COBERTURA DEL SISTEMA PENSIONAL

Es necesario fortalecer el sistema de seguridad social en tres vías: mejorar la protección de los riesgos implícitos en el desarrollo de la actividad laboral, mitigar las contingencias del desempleo durante la vida laboral y garantizar un ingreso pensional para el momento de retiro. Las metas específicas se presentan en la Tabla 4.10.

Tabla 4.10. Meta 10. Proteger al cesante y ampliar la cobertura del sistema pensional

<i>Meta</i>	<i>Situación actual</i> ⁽¹⁾	<i>Situación 2010</i>	<i>Situación 2019</i>
Aumentar a 72,9% la cobertura de afiliación al sistema de riesgos profesionales	26,6%	40,2%	72,9%
Ampliar a 50% los mecanismos de protección al desempleo (%PEA cubierta con algún mecanismo de protección)	20%	30%	50%
Aumentar a 71,1% la cobertura en afiliación a pensiones	25%	38,4%	71,1%
Disminuir la informalidad de la población ocupada a 33%	58%	47%	33%

Fuente línea de base: MPS, DANE-ECV, 2004.

El aumento de la cobertura en riesgos profesionales implica que se incentive y facilite la afiliación de los trabajadores del sector informal. Es necesario, además, fomentar la conciencia sobre los riesgos implícitos en cualquier tipo de actividad laboral, con el fin de estimular la afiliación¹⁸. En este sentido, el MPS debe asumir el liderazgo para promocionar los programas y coordinar las empresas que tienen a cargo la prestación de este servicio.

Con el objetivo de incrementar la protección al desempleo, se promoverá la implementación de un seguro al desempleo tradicional (voluntario) que estaría dirigido a la población independiente con capacidad de pago y a los asalariados, como complemento a las cesantías. Estas últimas como un mecanismo de compensación a la caída de ingresos en los momentos de desempleo, y no como en la actualidad, que se han convertido en un ingreso corriente de los asalariados. Debe entonces limitarse la posibilidad de retirar las cesantías mientras las personas se encuentren empleadas.

En cuanto al sistema pensional, como un mecanismo de protección para la vejez, debe considerarse la equidad intrageneracional e intergeneracional. La primera se refiere al aumento en la cobertura de afiliación al sistema, se espera llegar a una cobertura de 71,1% en 2019, suponiendo un aumento en 2,7 años del nivel de educación promedio y la disminución de la informalidad en el empleo a 33.0%. De igual forma, se requieren cambios normativos que permitan nuevos esquemas de vinculación, ligados a los ingresos base de cotización y al monto de las pensiones. En particular, se debe promover la posibilidad de cotizaciones y pensiones por debajo de un salario mínimo. Que el monto de pensión mínima esté sujeto al salario mínimo hace que el costo de afiliación para un trabajador sea mayor a lo que estaría dispuesto a pagar, generando desestímulos a la afiliación.

La inequidad intergeneracional, por su parte, está relacionada con el déficit fiscal generado por los altos beneficios de un porcentaje pequeño de la población, que hizo aportes muy bajos y, en muchos casos, ni siquiera contribuyó. Este déficit pensional

está siendo financiado por las generaciones presentes y, en parte, les corresponderá a las futuras. Este problema debe ser enfrentado gravando las pensiones más onerosas, de tal manera que se logre corregir el desbalance existente entre beneficios y contribuciones dentro de cada generación.

Adicionalmente, el MPS debe aumentar y mejorar la vigilancia y control de las empresas privadas para incrementar los niveles de afiliación. Se requiere entonces fortalecer las direcciones territoriales y crear un sistema de información que permita centralizar los datos relevantes y así hacer seguimiento a las empresas y políticas del gobierno.

Para fortalecer y hacer viable una mayor formalización del mercado laboral, condición necesaria para lograr los aumentos en afiliación a la seguridad social, es necesario que se diseñen y apliquen mecanismos que reduzcan las inflexibilidades del mercado laboral y creen condiciones para inducir a los empleados a formalizarse. En esa vía, hay que promover cambios normativos que garanticen que los ajustes del mercado laboral se puedan hacer vía salarios y no mediante una reducción en la población ocupada. Este arreglo pasa por motivar modificaciones en los procedimientos de fijación de salarios, pero sobre todo, se debe revisar el esquema de financiación actual de una parte de la asistencia y seguridad social, que a pesar del avance en el aseguramiento contributivo, todavía está principalmente soportado en los recursos provenientes de los sobrecostos a la nómina, que deben ser racionalizados. También se debe avanzar hacia esquemas de financiación que no vayan en contravía de la generación de empleo formal.

Para inducir a las empresas a formalizarse, el incremento de la tasa del IVA es un instrumento muy importante, al tiempo que ayuda al ajuste fiscal. Cuando el IVA se extiende a muchos insumos los productores prefieren que un bien o servicio pague IVA para poder descontar el que ellos pagan sobre los insumos.

En pobreza y desigualdad

Como resultado de los logros obtenidos en todos los sectores sociales, especialmente en términos de

crecimiento y generación de empleo, mejoramiento de las condiciones laborales y cobertura en educación, así como de las inversiones en otros sectores como infraestructura y saneamiento básico, entre otros, será posible reducir los índices de pobreza y desigualdad.

META 11: REDUCIR ÍNDICES DE POBREZA Y DESIGUALDAD PARA CERRAR BRECHAS SOCIALES

Es importante que la meta de pobreza se cumpla, no sólo a nivel nacional, sino fundamentalmente que se evidencie un mejoramiento en la brecha actual entre la incidencia de pobreza urbana y rural (Tabla 4.11), lo cual requiere mejoras y esfuerzos en la focalización de subsidios hacia la población más pobre y el desarrollo de estrategias específicas para el sector rural (educación rural, cadenas productivas y sociales, entre otros).

META 12: ARTICULAR EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL (SPS)

Como se mencionó anteriormente, la principal estrategia para disminuir la pobreza y la desigualdad es la consolidación del SPS. Se busca a través de éste proteger a la población más pobre y vulnerable, mediante el desarrollo de instrumentos de prevención y asistencia social. El SPS se define como un sistema integrado, con capacidad institucional para responder oportuna y consistentemente a las situaciones de vulnerabilidad y pobreza de la población. Su objetivo fundamental es reducir la pobreza temporal y minimizar la brecha de pobreza, para lo cual es fundamental la acumulación de activos en capital humano.

El MPS se constituye en el ente rector de las políticas y en el regulador de cada uno de los subsistemas, contando con el concurso y coordinación

Tabla 4.11. Meta 11. Reducir pobreza y desigualdad

<i>Metas</i>	<i>Situación actual</i>	<i>2010</i>	<i>2019</i>
Reducir el índice de pobreza en 62%	52,6%	39,6%	20,0%
Reducir el índice de pobreza medido con subsidios a 15% ⁽⁴⁾	45,1%	33,1%	15,0%
Reducir el índice de pobreza medido con el gasto en 62% ⁽⁴⁾	48,5%	36,5%	18,4%
Reducir el índice de indigencia en 64%	17,0%	12,6%	6,0%
Reducir el porcentaje de personas que vive con menos de US\$1 al día a 1,0% ⁽²⁾	2,8%	2,1%	1,0%
Reducir la brecha de pobreza en un 62% ⁽³⁾	24,0%	18,2%	9,1%
Reducir la brecha de pobreza medida con subsidios en 70% ⁽⁴⁾	16,9%	12,2%	5,1%
Reducir la relación entre pobreza rural y urbana a 1,3	1,47	1,40	1,30
Reducir el índice de Gini a 47,7%, o menos (reducirlo en al menos 8,5 puntos porcentuales)	56,2%	52,8%	47,7%

(1) Ajustado por paridad de poder adquisitivo; línea de base 2003.

(2) Este indicador, conocido como el FGT(1), mide la distancia promedio de los pobres de la línea de pobreza en términos porcentuales, y es ponderado por la incidencia de pobreza.

(3) Línea de base calculada por la MERPD, con Encuesta de Calidad de Vida, línea de pobreza DANE 2005.

(4) Fuente línea de base: MERPD (2004).

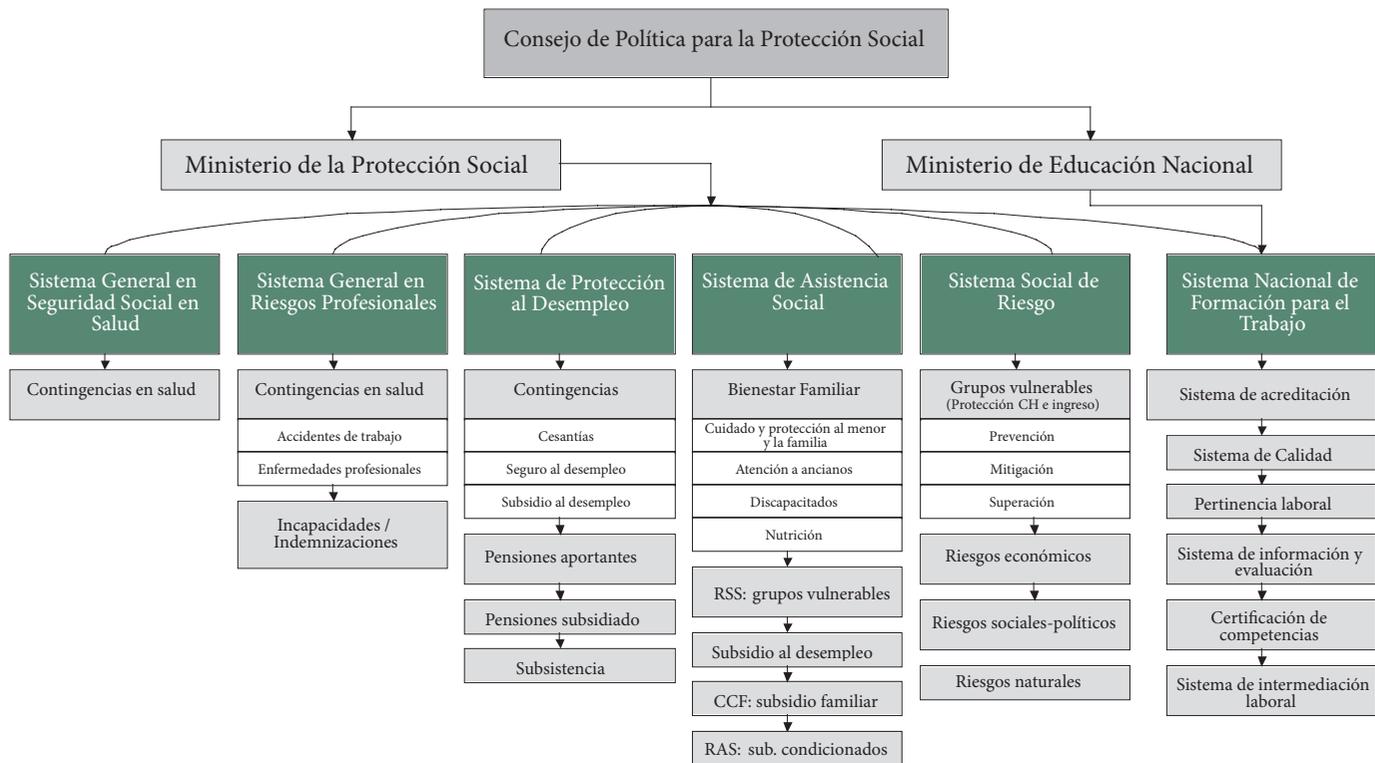
de sus entidades adscritas (SENA, ICBF, Superintendencias), otras del sector público, privado y solidario (prestadores públicos y privados, Cajas de Compensación Familiar) y las entidades territoriales. Sin embargo, el SPS debe articular sus políticas e instituciones con aquellas del sector educativo, en cabeza del MEN, buscando sinergia en los procesos de formación de la población (Figura 4.1).

El SPS comprende, en términos generales, tres grandes componentes: la seguridad social integral (salud, riesgos profesionales, protección al cesante); la asistencia social; y las políticas y programas de formación del capital humano, que involucran la articulación del SNFT y el sector educativo. Estas estructuras constituyen estrategias recurrentes que deben complementarse con mecanismos coyunturales a través del Sistema Social de Riesgo (SSR). Éste incluye las políticas y programas específicos para atender grupos vulnerables en situaciones de crisis, con efecto limitado en el tiempo.

El reto consiste en lograr la efectiva articulación de políticas y programas y el impacto esperado en los grupos pobres y vulnerables. En especial deberán desarrollarse mecanismos efectivos de coordinación entre el sector educativo y la asistencia social, en temas de educación inicial y educación de adultos y grupos vulnerables; por otro lado, deben establecerse sinergias con el SNFT, en áreas de formación técnica y tecnológica. Para el efecto se institucionalizará el Consejo de Política para la Protección Social (CPPS), conformado por los Ministerios de Protección Social y Educación, los directores de las entidades descentralizadas que hacen parte del sistema y la asesoría permanente del Departamento Nacional de Planeación, con el objetivo de hacer seguimiento, evaluación y orientación de políticas y programas de asistencia y protección social, para los grupos en condición de pobreza y vulnerabilidad¹⁹.

Además, los componentes de la seguridad social deberán ser capaces de discriminar entre la población a aquellas personas en condiciones de con-

Figura 4.1. Consejo de Política para la Protección Social



tribuir a su financiamiento mediante cotizaciones y a quienes requieran, por su condición de pobreza y vulnerabilidad, de los subsidios del Estado. El fundamento de la seguridad social reside en que la población con capacidad de pago acuda a los mecanismos obligatorios de protección que brinda el sistema.

Para la atención oportuna de la población vulnerable ante situaciones de crisis, el SPS exige la puesta en marcha de mecanismos institucionales de seguimiento y monitoreo de las condiciones de vida y vulnerabilidad de los grupos poblacionales y la existencia de un portafolio de programas que puedan ser activados y desactivados durante el tiempo que la situación de crisis persista.

Para tal efecto es necesario consolidar el Fondo de Protección Social²⁰, cuyo objetivo, además de financiar los programas sociales que el Gobierno Nacional defina como prioritarios, sea garantizar la estabilidad del gasto y la ampliación de las coberturas de los principales programas sociales para las poblaciones más vulnerables cuando se ha producido un choque económico negativo²¹. La estrategia busca capturar recursos durante épocas de crecimiento para que puedan ser utilizados, mediante reglas claras y transparentes, en programas focalizados hacia los grupos más vulnerables de la población, en épocas de recesión. Como principal instrumento financiero del SSR, el Fondo cumple una función contracíclica y de complemento del gasto público en programas sociales focalizados²².

Con base en la experiencia de la recesión de fines de la década de los noventa, estimaciones del DNP plasmadas en los Conpes 3144 y 3187 sugieren que para atender el componente cíclico de una recesión severa son necesarios recursos de aproximadamente 0,8% del PIB para un período de tres años. Por esta razón, se propone que el Fondo tenga un tamaño estimado mínimo de 0,5% y un tope de 1% del PIB. El Fondo se alimentará con recursos ordinarios del gobierno central y, de considerarse necesario, también podrá financiarse con recursos de capital o de crédito externo. Para acumular los recursos, el Fondo se regirá por una regla de ahorro específica, que se basa en las estimaciones de crecimiento de la economía

colombiana en el mediano plazo. Al finalizar cada año de crecimiento superior a 4%, el Fondo deberá haber acumulado un monto equivalente a 50% de la diferencia entre los ingresos efectivamente recaudados y los ingresos hipotéticos para ese año, suponiendo un crecimiento económico de 4%.

Para que el SSR funcione efectivamente, se debe contar con un indicador que permita al CPPS declarar la situación recesiva, definir los programas que se activarán en cada caso y los procedimientos para ordenar el desembolso de recursos del fondo. Dicho indicador será dos trimestres continuos de crecimiento negativo del PIB. El Fondo desembolsará recursos durante el período completo en el que esté declarada la fase recesiva pero, en cualquier caso, durante cada año no podrán ser desembolsados recursos que sumen más de 0,3% del PIB. El uso de los recursos del Fondo deberá cesar cuando el CPPS lo considere apropiado, teniendo en cuenta la profundidad de la recesión, la población por atender y la disponibilidad de recursos. En todo caso, cesará cuando se evidencien cuatro trimestres consecutivos donde el índice del PIB per cápita, en términos reales, sea igual o superior al del trimestre previo al inicio de la recesión²³⁻²⁴.

El Fondo será creado por ley como una cuenta especial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y sus mecanismos operativos serán reglamentados por el Ejecutivo. La administración del Fondo será encargada a una entidad fiduciaria que será seleccionada por un proceso de concurso público. Para garantizar el mantenimiento del valor y la disponibilidad de recursos en forma ágil, los recursos del Fondo, captados inicialmente en moneda local, serán transformados a divisas e invertidos en instrumentos financieros de alta seguridad y liquidez en el mercado internacional de capitales.

El CPPS será la instancia que orientará las decisiones en materia de las políticas y programas que serán objeto de activación o expansión para afrontar la crisis, con la secretaría técnica del Ministerio de la Protección Social, el cual deberá desarrollar los instrumentos y mecanismos de monitoreo y seguimiento para la identificación de grupos vulnerables, según las características de las crisis.

La adecuada puesta en marcha del SSR y el logro de sus objetivos implican mejorar la eficiencia e impacto de los recursos públicos dirigidos al sector social, a través de la racionalización y evaluación de algunos programas sociales. Se trata de evitar que haya múltiples programas con objetivos y grupos poblacionales similares (duplicaciones); de identificar esquemas que mejoren la asignación de los recursos y el acceso de la población a los beneficios; así como de evaluar el impacto de programas en ejecución, para establecer posibles mejoras que aseguren su mayor efectividad.

META 13: FORTALECER LA ASISTENCIA SOCIAL PARA LOGRAR LA REDUCCIÓN DE DESIGUALDADES SOCIOECONÓMICAS

La asistencia social es uno de los dos componentes del SPS y tiene como objetivo servir al Estado como mecanismo redistributivo. Como su nombre lo indica, la asistencia busca, a través de programas de inversión pública, expandir las oportunidades de los hogares pobres y vulnerables²⁵. En este sentido, la consolidación de este componente del SPS se convierte en una de las principales políticas hacia la consecución del crecimiento pro pobre y la reducción de las desigualdades socioeconómicas.

Para la consolidación del Sistema de Asistencia Social es necesario implementar acciones en cuatro ejes principales:

- Definición clara de competencias por niveles de gobierno.

Avanzar hacia la consolidación del sector de asistencia social requiere la delimitación de funciones en materia de regulación, provisión e inspección, vigilancia y control, a partir de la cual se supere la colisión de funciones que se evidencia actualmente, y que impide identificar claramente a los responsables de la política a nivel nacional y territorial. La definición de funciones deberá ser coherente con el modelo de descentralización del país.

- Delimitación de las líneas de acción de la política.

El montaje de un portafolio nacional de asistencia social debe incluir mecanismos e instrumentos que ofrezcan blindaje contra la corrupción y la po-

litiquería. Es importante que resulte atractivo para movilizar y garantizar la cofinanciación territorial, que cuente con adecuados procesos de información para los usuarios y el público en general, que haya una importante participación y control social y una cultura organizacional amable en la prestación de servicios. De igual manera, exige que los programas que lo conformen ofrezcan garantías reales de costo-efectividad y que su ejecución e impacto sean objeto de seguimiento y evaluación.

Igualmente, se deberá evaluar la pertinencia de muchos de los programas de asistencia social existentes, buscando fortalecer y ampliar aquellos con eficacia demostrada en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus beneficiarios. Deberá hacerse énfasis en la implementación de una política de primera infancia y asistencia y protección a la familia, lo mismo que en el desarrollo de esquemas de subsidios condicionados. En términos de política de infancia se han identificado por lo menos cinco áreas de acción: nutrición, protección, desarrollo infantil, educación inicial y menor infractor. En materia de familia, las políticas buscarán consolidar su atención integral y su fortalecimiento, a partir del diagnóstico de necesidades y de un acompañamiento para la articulación y acceso a los programas sociales.

- Especialización de entidades por competencia.

Para lograr consolidar un portafolio de asistencia social, es fundamental una estrategia de reforma institucional que ofrezca posibilidades de generar mejoras en la eficiencia y en la efectividad de los programas. Tal como ha sucedido en el sector salud, en algunas experiencias del sector educativo y en la oferta de formación para el trabajo, la estrategia debe contemplar alternativas de participación privada acompañadas de procesos de regulación, vigilancia y control público. La apertura a los mercados en la provisión de los servicios sociales debe, necesariamente, fundarse en la capacidad del Estado para orientar la acción privada al logro de los fines sociales perseguidos. A su vez, debe estar dotada de una importante capacidad de hacer cumplir los objetivos planteados, que evite situaciones de extracción de rentas de recursos escasos.

La definición de competencias estará acompañada por la especialización de las instituciones responsables de desarrollarlas, con el objetivo de facilitar la identificación de los responsables a nivel nacional y territorial, al igual que su inspección, vigilancia y control. En este sentido, el CPPS actuará como la instancia del Gobierno Nacional encargada de la definición y promoción de la política y la regulación en materia de familia y niñez. Propenderá por la existencia de políticas articuladas a partir de la construcción y consolidación de sinergias intersectoriales.

En materia de provisión de servicios de asistencia social, se partirá de la delimitación y organización del portafolio de programas, los cuales deberán ser efectivamente regulados. Se buscará la especialización de las instituciones responsables de prestar los servicios, introduciendo mecanismos de habilitación y aseguramiento de la calidad e identificando las entidades con mayores ventajas a nivel nacional y territorial para ofrecer cada tipo de servicio, buscando mejoras en eficiencia y la consolidación de economías de escala a partir de su articulación con los niveles territoriales de gobierno.

Adicionalmente, se definirá la institución responsable de la inspección, vigilancia y control de los programas de asistencia social, con base en la evaluación y seguimiento de resultados más que de procesos, bajo un esquema descentralizado y estructurado funcionalmente, de acuerdo con la distribución y definición de funciones del sistema.

- Redefinición de la estructura de financiamiento.

Se implementará un ajuste a la estructura de financiamiento de los programas de asistencia social, a partir de la reducción de exenciones y el control de la evasión y elusión; de la evaluación e implementación de mecanismos de cofinanciación entre el Gobierno Nacional y territorial; y de la modernización de los mecanismos de presupuestación de los recursos que desde la Nación financian este tipo de programas.

META 14: MEJORAR FOCALIZACIÓN DE SUBSIDIOS Y SUS INSTRUMENTOS

Todo esto debe ir acompañado de una corrección importante de la distribución de subsidios. Como

se mencionó en el diagnóstico, los subsidios no están bien focalizados hacia la población pobre. El país deberá tener como meta reducir la filtración de subsidios hacia los hogares no pobres. Estas reducciones se harán para los subsidios de educación, salud, servicios públicos, hogares comunitarios y otros programas de asistencia social y los subsidios familiares de las Cajas de Compensación Familiar²⁶.

En particular, la universalización de la educación básica y del aseguramiento en salud (situación que se alcanzará en 2015 y 2010, respectivamente), redundarán en disminuciones de la pobreza medida con inclusión de subsidios, y será igualmente positiva dada su contribución al mejoramiento del capital humano y a la capacidad de generar ingresos. En materia de educación, si se tiene cobertura universal, una filtración de subsidios no presentaría problemas de eficiencia, dado que la educación básica es un derecho constitucional que debe ser asequible a toda la población colombiana, sin importar su nivel socioeconómico. En salud, por el contrario, son importantes los mecanismos de control a la evasión y elusión al régimen contributivo y de vigilancia y sanción en el régimen subsidiado. En la medida en que haya población no pobre afiliada al régimen subsidiado se generarán graves ineficiencias en el sistema.

Para lograr una efectiva focalización de los subsidios resulta fundamental, además de disponer de forma actualizada y consolidada de un instrumento y sistema de focalización que identifique y ordene a los hogares de acuerdo con sus condiciones de vida (Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales-Sisben), el desarrollo de mecanismos efectivos de selección de los beneficiarios en función del tipo de subsidios que se habrá de entregar. Es necesario revisar el esquema actual de asignación por niveles de Sisben y pensar en una focalización basada en el ordenamiento de los hogares de acuerdo con su puntaje y el tipo de subsidio, esto es, procurar que los beneficiarios correspondan a aquellos con mayor necesidad, según las características de los programas. El uso de los niveles de Sisben de manera indiscriminada, sin un esfuerzo por garantizar que los subsidios lleguen a los más pobres y vulnerables, contribuye a que los subsidios

se concentren en los niveles menos pobres, sin lograr cobertura plena en los niveles más bajos. Por otra parte, dado que las condiciones de pobreza y vulnerabilidad son cambiantes en el tiempo, la focalización deberá contemplar mecanismos de reasignación de subsidios, teniendo en cuenta la duración de la condición de beneficiario en todos los programas.

Las agencias ejecutoras de los programas de subsidios deberán mantener información actualizada sobre los beneficiarios de sus respectivos programas y entregar los subsidios exclusivamente a quienes sean identificados por el Sisben como los más desfavorecidos. De igual modo, se deberá precisar previamente el universo a ser cubierto, en función del impacto esperado en las condiciones de vida y la capacidad de los potenciales beneficiarios, para atender sus reales necesidades. Esto con el fin de evitar caer en la tentación de ampliar los beneficios a grupos con mejores condiciones de vida, sin haber efectivamente cubierto a los más necesitados.

En el mismo sentido, las agencias nacionales ejecutoras de programas de subsidios a través de la cofinanciación con las entidades territoriales y otras instancias deberán aplicar como condición previa la plena identificación en el Sisben de los beneficiarios seleccionados inscritos en los registros administrativos, de acuerdo con los criterios de selección y priorización correspondientes.

De lo anterior se deduce que la mejor focalización requiere, además de instrumentos de identificación de la población de acuerdo con sus condiciones de vida y de registros administrativos actualizados, políticas públicas y programas bien diseñados. Es en este terreno en el que el país debe avanzar de manera más agresiva y consistente, para evitar seguir aplazando objetivos sociales como la reducción de la pobreza y la desigualdad. Las agencias gubernamentales deben adquirir la capacidad, no sólo de ejecutar el gasto asignado, sino de evaluar la eficacia y focalización del mismo. Ambos elementos hacen parte del diseño mismo de la política o programa, y demandan la sensibilización sobre los resultados que se esperan, más que la preocupación por la simple ejecución del gasto anual.

META 15: AMPLIAR PROGRAMAS DE SUBSIDIOS CONDICIONADOS A HOGARES EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD Y POBREZA

Se propone ampliar programas de subsidios condicionados a todos los hogares clasificados en Sisben 1 y 2, con niños menores de 18 años y que actualmente no se beneficien de los programas de restaurantes escolares u Hogares Comunitarios del ICBF, debido a que éstos ofrecen beneficios complementarios a los del actual programa de subsidios condicionados “Familias en Acción”. En 2003 había 3.000.000 de hogares con dichas características²⁷, pero se espera que este número baje a 1.500.000 en 2019, suponiendo que las metas de pobreza se cumplan junto con la caída pronosticada para la tasa de crecimiento de la población, y si el porcentaje de familias Sisben 1 y 2 con hijos menores de 18 años beneficiarias de restaurantes escolares y Hogares Comunitarios se mantiene alrededor del 25%.²⁸ La ampliación se hará considerando un incremento en el número de hogares atendidos de 60.000 en 2005 y de aproximadamente 85.000 hogares anualmente a partir de 2007.

No obstante, debe tenerse en cuenta que existen complementariedades con otros programas, los cuales podrían ser reducidos, rediseñados o ampliados para mejorar la eficiencia. La recomendación no es necesariamente ampliar programas de subsidios condicionados, de manera que el gasto incremente anualmente. Sin embargo, sí se debe considerar que los programas de subsidios condicionados han sido exitosos tanto en Colombia como en otros países (Brasil y México, por ejemplo) y, por lo tanto, se deben explorar maneras de ampliar programas de este tipo.

En este marco, sería necesaria la reasignación de recursos de programas no eficaces hacia aquellos que incentiven la acumulación de activos de capital humano dentro de la población pobre. Asimismo, se podrían producir cambios en programas existentes, de manera que incluyan un componente condicionado a comportamientos que ayuden a mitigar o superar la pobreza, en ésta o en las siguientes generaciones.

Son también necesarios los programas enfocados hacia el área rural, tales como los de cadenas

productivas y sociales de la Red de Solidaridad Social, los cuales incentivan y apoyan a campesinos a aprovechar lotes para la seguridad alimentaria (autoabastecimiento), y a mejorar los sistemas productivos locales en materia de eficiencia y efectividad. El programa de cadenas productivas cuenta con una experiencia de dos años de implementación y vislumbra tener importantes impactos sobre los ingresos de las personas, su nivel de pobreza y estado de nutrición, capital humano y social. Por un lado, incentiva por medio del apoyo económico (semillas y herramientas y capacitación) a los habitantes rurales a cultivar una variedad de alimentos para el autoconsumo, teniendo repercusiones importantes en la incidencia de indigencia y desnutrición. Parte de estos cultivos también podrían ser comercializados, generando así una nueva fuente de ingresos. Adicionalmente, el mejoramiento de sistemas productivos locales corrige actuales ineficiencias en la cadena productiva y ayuda a los campesinos a añadir valor agregado a sus productos. Sin embargo, el programa no ha sido evaluado hasta el momento. Será necesario hacer una evaluación exhaustiva de su eficacia e impacto, de sus fortalezas y debilidades, de manera que se pueda considerar una mejor cobertura.

En particular, las microfinanzas deben formar parte del Sistema de Protección Social; la ampliación del acceso a crédito y ahorro es fundamental para el manejo social del riesgo, especialmente de la población vulnerable, es decir, aquella que corre el riesgo de caer en pobreza, y quizá permanecer en ella, por una desacumulación de activos en momentos de crisis. Bajo el manejo social del riesgo también se encuentran otras estrategias de aseguramiento (contra el desempleo, desastres naturales, enfermedad, etc.), los cuales tendrán un rol importante en la mitigación de una caída de ingresos en momentos de crisis.

La desigualdad del ingreso se mitigará con el cumplimiento de las metas de cobertura bruta en educación superior (40%); con el incremento de años de educación acumulados (2,7 años para la población entre 15 y 24 años); con la disminución de la tasa de desempleo a 5% para la población total y a 11% entre la población joven y con la reducción

de la informalidad del empleo a 33%. El incremento relativo de la oferta laboral con educación superior y, por consecuencia, la reducción de la oferta laboral no calificada, reducirá las actuales brechas de salario por niveles de educación.

El cumplimiento de las metas en fecundidad y acceso a anticonceptivos también deberá tener un efecto importante sobre la desigualdad del ingreso per cápita de los hogares, debido a que son los hogares pobres los que más altas tasas de fecundidad tienen. Como se ha dicho anteriormente, estas altas tasas de fecundidad incrementan las tasas de dependencia de los hogares, teniendo repercusiones negativas sobre sus ingresos per cápita. Que la población pobre avance en términos de la transición demográfica ayudará a que los ingresos de estos hogares se acerquen a aquellos de los hogares no pobres.

La desigualdad plantea un reto mayor que el de la pobreza. Sin embargo, en el caso de Colombia, la persistencia de un alto grado de desigualdad pareciera a su vez constituirse en un factor restrictivo para atacar la pobreza. Para reducir la desigualdad, será necesario que el crecimiento económico favorezca a los primeros tres quintiles de ingreso, en otras palabras, el crecimiento debe ser pro pobre.

Las políticas en favor de un crecimiento pro pobre deberán considerar los siguientes aspectos:

- Fortalecimiento del capital humano mediante la expansión de la cobertura educativa y el mejoramiento de la calidad y pertinencia respecto al mercado laboral.
- Focalización del gasto público, eliminando las filtraciones, de manera que éste se concentre en los segmentos más pobres y contribuya a la redistribución del ingreso.
- Evaluación del sistema tributario, considerando la posibilidad de volverlo más progresivo y minimizando cualquier repercusión negativa sobre la eficiencia del recaudo, con el fin de crear un país más justo y equitativo. Se deben evaluar impuestos tales como el IVA, teniendo en cuenta que la progresividad es más importante en el gasto que en la fuente del recurso. Se debe explorar la viabilidad y fortalecer los mecanismos para un mayor recaudo de ingresos tributarios vía impuestos a

los ingresos y a la riqueza (especialmente la tierra), con esfuerzos sobre la evasión y la elusión²⁹.

- Redistribución del ingreso. Es indiscutible que la población dueña de la tierra no paga suficientes impuestos sobre sus propiedades. La redistribución de tierras recuperadas producto de los procesos de extinción de dominio a la actividad ilegal será un mecanismo importante para la redistribución.
- Democratización de la propiedad, lo cual demanda una estructura corporativa y empresarial orientada a contar con códigos de buen gobierno que incentiven la participación de los usuarios en el capital de las empresas. Se hacen necesarios mecanismos y condiciones especiales

que posibiliten que los trabajadores y organizaciones solidarias accedan a la propiedad accionaria.

Por último, es importante destacar que en el momento de elaboración del presente documento se encuentra en curso la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). Se espera que esta Misión, que incluye un proceso participativo con la sociedad civil y el estamento político, arroje recomendaciones de política a largo plazo (10 a 15 años). Tanto los Objetivos de Desarrollo del Milenio, establecidos para ser cumplidos en 2015 (Conpes Social 91), como las metas constituidas para 2019, deberán ser tomados en cuenta por la Misión.

NOTAS

¹ Parte de esta temática ha sido tratada ya en el Capítulo I: “Dónde estamos en lo social”.

² A mediados del siglo (1950-1960), la población crecía a una tasa promedio anual de 2,94%, sin embargo, el ritmo de crecimiento poblacional ha ido disminuyendo y para el período 1990-2000 la tasa media de crecimiento fue 1,91%.

³ En 1951 sólo el 38,7% de los colombianos vivían en las ciudades, hoy este porcentaje llega al 72,5%.

⁴ Este fenómeno está asociado en buena medida a la reducción registrada en la fecundidad (que pasó de estar cerca de siete hijos por mujer entre 1950 y 1965 a ubicarse en 2,6 en 2000), y de la mortalidad (que pasó de 16 defunciones por cada mil habitantes en 1950 a menos de seis en 2005). La tasa de fecundidad en Colombia es igual a la del promedio de Latinoamérica (2,6), pero superior a la de países como México (2,5), Costa Rica (2,3), Brasil (2,3), Chile (2,0) y Cuba (1,5) (Cepal. *Boletín Demográfico* 73. Enero 2004). La tasa bruta de mortalidad sitúa al país por debajo del promedio de Latinoamérica (6,1) y de países como Argentina (7,8), Brasil (6,4) y Cuba (7,2). En mejor situación se encuentran Chile (5,2), Ecuador (5) y Costa Rica (4).

⁵ Algunos efectos de los cambios en la composición étnica de la población se tratan en el Capítulo II: “Tres condiciones determinantes – Una población en transición”.

⁶ La tasa bruta combinada (preescolar, primaria y secundaria) pasó de 79,8% en 1993 a 88,1% en 2003 (ECH – Hogares).

⁷ Cálculos DNP-SE-DDS con base en ECH – DANE. Según cálculos del MEN con base en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) la tasa de cobertura bruta de la educación superior es 22,4% (2004).

⁸ La línea de indigencia es el valor de una canasta básica de alimentos, mientras que la línea de pobreza incluye otras necesidades básicas y es, generalmente, 2 o 2,5 veces la línea de indigencia (dependiendo de la ciudad o zona cabecera/resto). Las líneas de indigencia y de pobreza fueron calculadas por el DANE en 2005 y son preliminares (están en revisión por la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, MERPD).

⁹ Para poner esta cifra en perspectiva, el índice de Gini de Suecia, uno de los países más equitativos del mundo, fue 0,258 en 2000, mientras el de Brasil fue 0,591 en 1998. Naciones Unidas, *Informe sobre desarrollo humano 2004*.

¹⁰ Para algunos autores, la menor natalidad se asocia en el largo plazo a una menor tasa de dependencia, con el correspondiente incremento de las personas en edad productiva y tiene, por tanto, efectos positivos en el crecimiento, el ahorro y el empleo. Sin embargo, para otros, la natalidad y la cantidad de los hijos es una variable endógena que depende de las decisiones racionales en el seno de las familias, basados en supuestos de existencia de información suficiente en un mercado de capitales eficiente. Ver Armando Montenegro y R. Rivas. *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*. Bogotá, 2005. Págs. 123-138.

¹¹ La equidad en salud se refiere a que nadie debería tener desventajas para alcanzar su estado de salud potencial, si dichas desventajas pueden ser evitables. Gwatkin. “Health Inequalities and Health of the Poor”. What do we know? What can we do?” en Boletín de OMS, 78 (1): 3-18, 2000.

¹² Una propuesta de política para el control de la evasión y la elusión es la implementación definitiva del sistema único de registro y recaudo, el número único de la seguridad social y el cruce con las bases de datos del sistema pensional y otros impuestos.

¹³ Un ejemplo de esto es la actualización catastral en el área rural.

¹⁴ Incluye dengue, malaria, leishmaniasis, enfermedad de Chagas, fiebre amarilla, principalmente.

¹⁵ Gwatkin, “Health Inequalities and Health of the Poor”. What do we know? What can we do?” en Boletín de OMS, 78 (1): 3-18, 2000.

¹⁶ Según la Ley 30, las funciones de la educación superior se resumen en las actividades de docencia, investigación y extensión.

¹⁷ Conpes Social 81 de 2003 plantea el proceso de diseño e implementación de la estructura del Sistema, acorde con el desarrollo de funciones en diferentes componentes.

¹⁸ Esto sin ignorar la necesidad de *prevenir* los riesgos laborales desde un principio, mejorando las condiciones de trabajo y educando a los trabajadores sobre la prevención de riesgos.

¹⁹ Este Consejo tendrá, a diferencia del Conpes Social, una función más operativa y de articulación de las decisiones y programas necesarios para una efectiva asistencia y protección social, entre los cuales está la operación del Fondo de Protección Social descrito más adelante.

²⁰ El fondo fue creado por el artículo 1 de la Ley 789 de 2002, como una cuenta adscrita al Ministerio de la Protección Social.

²¹ Sin embargo, se deberán considerar mecanismos de financiamiento efectivo y oportuno frente a crisis coyunturales de otro tipo, tales como desastres naturales. De igual forma, a nivel regional es necesario promover mecanismos similares ante crisis regionales o locales.

²² Dado que el gasto en asistencia social es precisamente el que se orienta a atender a la población más vulnerable, su recorte en épocas de recesión limita el principal mecanismo de protección que tiene dicha población. Por esta razón, para garantizar el logro de los objetivos del SSR se propone establecer un mecanismo de financiación que permita contar con recursos suficientes y oportunos para su operación.

²³ Dado que el fondo sólo se utilizará en épocas de recesión económica a nivel nacional, es importante que las entidades territoriales desarrollen también mecanismos anticíclicos para afrontar situaciones de recesión económica local.

²⁴ El ciclo económico no es el único riesgo covariable al que está expuesta una población; existen otros, tales como desastres naturales, para los cuales se debe tener en cuenta un mecanismo de financiamiento similar, de tal forma que se acumulen recursos para emergencias no previstas. Este mecanismo podría funcionar a través de la destinación de recursos del mismo SSR o de la creación de un fondo específico para la mitigación de riesgos no relacionados con el ciclo económico.

²⁵ J. Núñez, y S. Espinosa. Asistencia Social en Colombia: diagnóstico y propuestas. (Mimeo) BID, Washington D. C. Pág. 4.

²⁶ La MERPD actualmente está discutiendo el tema de la focalización de subsidios con las cajas de compensación, y éstas han mostrado interés en una mejor concentración de sus subsidios en la población más necesitada, entre sus afiliados.

²⁷ Según la Encuesta de Calidad de Vida 2003.

²⁸ Este último supuesto claramente podría cambiar debido a reasignación de recursos hacia programas más eficientes y eficaces.

²⁹ Entre otros, se podría evaluar la posibilidad de gravar un impuesto a las sucesiones, que se gravaría sólo por una vez a partir de cierto valor, de manera que no afecte a poblaciones pobres ni cree incentivos para fugas de capitales al extranjero o afecte el incentivo de la inversión para dejar herencia a los hijos (Armando Montenegro. "Otra pieza del rompecabezas", *El Espectador*, 29 de mayo 2005).

³⁰ Humberto Molina Giraldo, *Análisis del sistema nacional de ciudades: aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano*, PNUD / Ministerio de Desarrollo Económico, 2001.

³¹ Conurbación es la dinámica en la cual la expansión urbana de una ciudad genera el contacto físico con otras vecinas. Los centros subregionales mayores son ciudades no capitales con incidencia a nivel subregional en la prestación de servicios sociales y económicos.

³² El IPU mide el peso demográfico relativo de la ciudad más populosa respecto a las tres siguientes, mostrando el nivel de concentración urbana de un país en una sola ciudad. En el

caso de Colombia, el bajo IPU se explica por contar con un sistema de unidades bastante consolidado.

³³ No obstante lo anterior, es importante resaltar que durante los últimos años se han presentado importantes avances de carácter institucional. Según datos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la fecha 92% del total de municipios han adoptado su respectivo POT, lo cual ha fortalecido su capacidad de planificación mediante la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y de financiación del desarrollo urbano.

³⁴ El valor del acervo de viviendas en Colombia se estimó utilizando información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de los Catastros Descentralizados.

³⁵ Brasil (64%), Cuba (47%), México (40%), Chile (23%) y Argentina (22%).

³⁶ Población con acceso a por lo menos 20 litros diarios por persona, a máximo 1 km de distancia de una fuente mejorada como conexión doméstica, pública, pozo protegido o recolección de lluvia (OMS).

³⁷ Estos datos no coinciden con los presentados en la "Gráfica 13: Cobertura real y potencial de acueducto y alcantarillado", dado que la fuente de información difiere. Sin embargo, las diferencias se ajustan al margen de error permitido en las encuestas de hogares. Las coberturas urbanas de acueducto y alcantarillado, por su parte, son de 97,4% y 90,2%, respectivamente (DANE, ECV 2003).

³⁸ Estas reformas se orientaron hacia la profundización de la descentralización, la gestión empresarial, la participación del sector privado y la separación de roles entre el Gobierno Nacional (encargado de la formulación de la política sectorial, la regulación y el control) y los municipios, encargados de asegurar la prestación eficiente de los servicios.

³⁹ Ley 60 de 1993 y Ley 715 de 2001.

⁴⁰ En los municipios de menor tamaño, donde prevalecen tarifas bajas que en el mejor de los casos cubren sólo los costos de administración, operación y mantenimiento, las transferencias se convierten en la principal fuente de recursos para inversión.

⁴¹ Banco Interamericano de Desarrollo, *Los retos de un continente urbano*, Washington, D. C.: BID, 2004. Pág. 10.

⁴² La Agencia HABITAT de Naciones Unidas estableció como indicador deseable 15 m²/hab y como mínimo aceptable un promedio de 10 m²/hab.

⁴³ Esta área es equivalente a 100 parques Simón Bolívar de Bogotá.

⁴⁴ Esta estrategia se implementaría en ciudades mayores de 100.000 habitantes y se espera que éstas "administren" como mínimo 40% del área requerida en expansión y renovación urbana a través de modelos de participación público-privada.

⁴⁵ En relación con el segmento VIS, el gobierno tiene como meta implementar durante el período 2005-2010 instrumentos para consolidar el sistema de financiación de vivienda (meta 3), con el propósito de disminuir la dependencia de este grupo de hogares, especialmente los de ingresos entre tres y cuatro SMLM, a los subsidios del Gobierno Nacional. Por esta razón, a partir de 2010 se considerarán

hogares VIS sólo aquellos con ingresos inferiores a tres SMLM.

⁴⁶ Para elevar el nivel de producción de vivienda es necesario un mayor apalancamiento del sector financiero. En la actualidad, se estima que sólo entre 20% y 25% del valor de las viviendas construidas anualmente se financian con créditos de largo plazo. Por esta razón, los desembolsos anuales de crédito representan en la actualidad 0,5% del PIB, cuando en 1996 el sistema financiero desembolsó un monto equivalente a 2,7% del PIB.

⁴⁷ En el 2004, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial inició el montaje del sistema de información del subsidio como parte de la Red Nacional de Información. De igual forma, el DANE, en coordinación con el MAVDT, el DNP y otras entidades y gremios del sector, ha venido trabajando en la optimización de las estadísticas de vivienda y construcción.

⁴⁸ Este tipo de edificaciones logran ahorrar energía eléctrica utilizando fuentes alternativas, reciclan parte del agua para ser utilizada en usos domésticos, crean sistemas adecuados de ventilación natural en climas cálidos, aprovechan al máximo la iluminación natural y utilizan materiales reciclables y de bajo impacto ambiental. El impacto positivo de estas construcciones no es sólo con el medio ambiente (menores emisiones de gases). La menor utilización de energía en sistemas de iluminación, aire acondicionado, calefacción y la posibilidad de reciclar parte del agua, representaría un ahorro importante en los costos de los servicios públicos para los hogares y para el Estado.

⁴⁹ El tope vigente restringe la oferta de créditos a hogares de bajos ingresos.

⁵⁰ El nivel de consumo básico está definido como aquel “destinado a satisfacer las necesidades esenciales de las familias” (Decreto 1006 de 1992).

⁵¹ Derivado de acciones en tres entidades: Programa de Modernización Empresarial del MAVDT, los procesos de toma de posesión de la SSPD y los procesos de liquidación de prestadores públicos ineficientes de la CRA.

⁵² Artículo 1. Ley General de Cultura. Ley 397 de 1997.

⁵³ Sentencias T380/93, T342/94, SU039/97. Este marco normativo ha sido enriquecido por el Plan Nacional de Cultura 2001-2010 “Hacia una ciudadanía democrática cultural”, y más recientemente por el documento Conpes 3162, donde se establecen los parámetros para la sostenibilidad de dicho plan, haciendo énfasis en el fortalecimiento institucional y la reorga-

nización del sector mediante cuatro lineamientos fundamentales: información, financiación, legislación y gestión.

⁵⁴ En cuanto a la cooperación nacional, ha sido fundamental la contribución del Banco de la República.

⁵⁵ Ley del libro y Ley del cine.

⁵⁶ Este porcentaje corresponde a casas de cultura, bibliotecas, museos, teatros, archivos, monumentos nacionales, centros indígenas, auditorios, centros culturales y artesanales, entre otros.

⁵⁷ Cuadro de seguimiento de la infraestructura cultural. Octubre 25 de 2002. Ministerio de Cultura.

⁵⁸ El Portafolio de Convocatorias 2004 del Ministerio de Cultura, por ejemplo, de las 401 solicitudes recibidas sólo otorgó 51.

⁵⁹ Plan Nacional del Deporte.

⁶⁰ La ampliación del Museo Nacional de Colombia permitirá la exhibición de las colecciones representativas de la historia de la cultura colombiana y de la identidad multiétnica y pluricultural de la Nación. De igual manera, este proyecto se orienta a proteger y exaltar el edificio histórico del siglo XIX que le sirve de sede, y a contribuir a la renovación urbana del centro de Bogotá. En el caso de la Biblioteca Nacional, la propuesta es construir un edificio de preservación para las colecciones, con el objetivo de ampliar la capacidad de almacenamiento y evitar la pérdida de la memoria patrimonial.

⁶¹ Cabe mencionar experiencias exitosas como la red de bibliotecas de Bogotá, que ha inspirado ejercicios similares en Medellín y en Casanare.

⁶² Es preciso, entonces, reglamentar los artículos 23 y 64 de la Ley General de Cultura, que se refieren a la educación artística y cultural no formal, y debe contemplarse la sostenibilidad económica de los programas que se adopten, definiendo las obligaciones de las entidades territoriales en este asunto.

⁶³ Encuesta Nacional de Hábitos de Lectura y Consumo de Libros. Bogotá, 2001. DANE, Fundalectura, CERLALC, Ministerios de Educación y Cultura.

⁶⁴ Luis Bernardo Peña, *La lectura en contexto. Teorías y propuestas de lectura en Colombia. Un marco de referencia para el estudio PIRLS*. Bogotá, 2002. Ministerio de Educación Nacional.

⁶⁵ En promedio, las bibliotecas públicas colombianas cuentan aproximadamente con un volumen por cada diez habitantes, con alta concentración en Bogotá y Medellín; en Europa, el número de libros por habitante es de 3,3.