

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

**HACIA LA PROSPERIDAD
DEMOCRÁTICA: VISIÓN 2010 -
2014**

SECTOR TRANSPORTE

Tabla de contenido

I. Hacia La Prosperidad Democrática: Visión 2010 – 2014	3
II. Convergencia y Desarrollo Regional - Caracterización, Dinámica y desafíos.....	7
III. Crecimiento sostenible y competitividad	16
VI. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	62
VII. Soportes transversales de la prosperidad democrática	67
IX. Plan Plurianual de Inversiones 2011-2014.....	71
X. Indicadores para el Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo.	85

I. Hacia La Prosperidad Democrática: Visión 2010 – 2014

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

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

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

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

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

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

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

Un país que confía y siente orgullo por las instituciones del Estado. Unas instituciones guiadas bajo los postulados del Buen Gobierno que cumplen a cabalidad compromisos ineludibles de gestión pública como la transparencia, la equidad, el pluralismo, la eficiencia, la eficacia, la austeridad, y la intolerancia absoluta con la corrupción. Un estado que procura la convergencia de las capacidades de desarrollo regional y abre y consolida espacios en que los ciudadanos participan en la construcción del bienestar de la sociedad.

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

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

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

Para cumplir este objetivo, se han identificado ocho grandes ejes que se resumen en la figura 1. En primer lugar, unos *ejes transversales* que deben estar presentes en todas las esferas del quehacer nacional:

- Necesitamos **innovación** en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado, en el diseño y el desarrollo institucional, en la adaptación al cambio climático y la gestión del desarrollo sostenible.
- Necesitamos **buen gobierno** como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, en la ejecución de los programas sociales, y en la relación entre el Gobierno y el ciudadano.
- Necesitamos una mayor **relevancia internacional** de Colombia en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales, y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación.
- Necesitamos una sociedad para la cual la **sostenibilidad ambiental** sea una prioridad y una práctica como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones. Así mismo, necesitamos un Estado que abogue por el desarrollo sostenible y que anteceda y prepare a la sociedad para enfrentar las consecuencias del cambio climático.

Figura I-1. Ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014



Con base en los anteriores ejes transversales, el camino a la Prosperidad Democrática, a la

Prosperidad para Todos, debe basarse en tres *pilares*:

Un **crecimiento sostenido** basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonan el crecimiento.

Una estrategia de **igualdad de oportunidades** que nivele el terreno de juego, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen.

Una estrategia para **consolidar la paz** en todo el territorio, con la consolidación de la Seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia.

Finalmente, el camino hacia la *prosperidad para todos* pasa, necesariamente, por una reducción de las desigualdades regionales y de las brechas de oportunidades que existen en Colombia, es decir, por una mayor **convergencia regional**. La prosperidad debe llegar a cada uno de los colombianos, y a cada uno de los municipios, departamentos y regiones donde viven. La **prosperidad es para todos**.

El éxito de las estrategias incluidas en cada uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 dependerá de la efectividad de la ejecución de las entidades del Estado, pero también del

papel crucial que jugará el sector privado y la sociedad civil. El Estado es quien despeja el camino - fija las reglas de juego y dirige los conflictos-, pero el sector privado y la sociedad en general son quienes lo construyen y lo recorren.

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

II. Convergencia y Desarrollo Regional - Caracterización, Dinámica y desafíos

C. Lineamientos estratégicos para la formulación de políticas y estrategias regionales diferenciadas

Algunos macroproyectos con impacto en el desarrollo regional y nacional

A continuación se relacionan algunos macroproyectos que se impulsarán en el cuatrienio, considerados estratégicos para la lograr mayor convergencia y desarrollo Regional, así como para contribuir a alcanzar los objetivos de mayor crecimiento, competitividad e igualdad de oportunidades. Algunos de estos macroproyectos son nuevos y otros, complementarios de programas y proyectos existentes y de largo plazo. A modo indicativo se señalan los siguientes:

- Ordenamiento ambiental y desarrollo territorial de La Mojana
- Aprovechamiento productivo, integración y desarrollo de la Orinoquía (Altilanura)
- Segundo túnel de la línea (Segundo Centenario)
- Tren del Carare
- Gestión Ambiental articulada del ecosistema Macizo Colombiano
- Navegabilidad de los ríos Magdalena, Caquetá, Putumayo, Guaviare y Meta
- Canales de acceso a puertos
- Gestión ambiental de los ecosistemas marinos e insulares
- Consolidación Red Férrea del Pacífico
- Consolidación de corredores viales Megaproyectos de Transporte
- Nuevos Macroproyectos de Vivienda
- Distrito de Ranchería Fase II
- Nuevo Puerto Agua Dulce
- Consolidación corredor Bogotá- Buenaventura
- Consolidación corredor Bogotá- Cúcuta
- Consolidación corredor Bogotá- Villavicencio
- Autopistas de la Montaña
- Transversal de las Américas
- Rutas del Sol
- Arterias del Llano
- Conexión Sur Colombia - Ecuador
- Programa Nacional de Observación de la Tierra
- Macroproyectos minero energético portuarios con impacto regional y nacional
- Macroproyectos de productos agroalimentarios no tradicionales

D. Retos del desarrollo regional

La incorporación del enfoque regional en la planificación del país es un proceso gradual que implica retos de política de corto, mediano y largo plazo. A continuación se presentan algunos de ellos.

Retos de corto y mediano plazo (cuatro años)

- Orientar los presupuestos de inversión anual, focalizando el gasto público en las regiones de menores condiciones para elevar la calidad de vida de la población y movilizar sus capacidades
- de desarrollo; para ello, se acordarán criterios y ajustes institucionales y normativos que permitan que el Presupuesto General de la Nación atienda las políticas y estrategias de desarrollo regional.
- Disminuir las brechas regionales institucionales, a través de asistencia técnica diferenciada. Para ello, se diseñará e implementará un programa nacional de creación y fortalecimiento de capacidades institucionales territoriales.
- Promover la conformación de áreas de desarrollo territorial, alrededor de los principales ejes viales y macroproyectos de inversión que faciliten la articulación pública y privada y potencien las capacidades de desarrollo local, consolidando los avances de las comisiones regionales de competitividad en el marco del Sistema Nacional de competitividad. Se promoverán, entre otras, La Mojana, la Altillanura y el Pacífico.
- Estructurar un sistema de indicadores que permita el análisis y la planificación con enfoque territorial, así como su seguimiento y evaluación.
- Incorporar de manera integral, la atención y prevención del riesgo por efecto de fenómenos naturales en la planificación y gestión del desarrollo territorial.
- Brindar lineamientos estratégicos regionales para articular los planes de desarrollo de las entidades territoriales con las políticas nacionales.

2. Retos de largo plazo (más de cuatro años)

En el largo plazo, se espera que el enfoque regional se convierta en una práctica permanente de la planificación y de formulación de los presupuestos públicos en el país, que permitan:

- La formulación y distribución del presupuesto incorpore criterios regionales.
- La existencia una institucionalidad fortalecida para el diseño e implementación de políticas regionales diferenciadas.
- Impulsar estrategias de desarrollo regional conduzcan a acelerar la convergencia regional en la calidad de vida de la población y en las condiciones de desarrollo local y regional.
- Ampliar la conectividad y comunicación local y regional para reducir las distancias económicas y sociales y mejorar la movilidad intra e interregional.
- Consolidar un sistema urbano regional, articulado mediante ejes y áreas de desarrollo territorial.

E. Estrategia, ruta y esquema operativo para conformar Áreas de Desarrollo Territorial (ADT)

1. Estrategia

El país se caracteriza por un crecimiento y desarrollo desigual que espacialmente se concentra en los conglomerados urbanos de mayor tamaño poblacional y capacidad económica y en sus áreas de influencia inmediata; la mayoría de tales centralidades se localiza en el centro del país, sobre la zona Andina. La reducción de los desequilibrios en el desarrollo regional es posible en la medida que se promueva el desarrollo endógeno de las áreas de menor desarrollo relativo y que además éstas se articulen con los centros con mayores capacidades funcionales, formando redes y encadenamientos productivos y posibilitando la irradiación territorial amplia de los potenciales de nodos de desarrollo.

La Nueva Geografía Económica⁵ ofrece explicaciones sobre la formación de la gran variedad de aglomeraciones de las actividades económicas en el espacio geográfico y sobre la tendencia a concentrarse en determinadas zonas estratégicas tomando en cuenta la accesibilidad con los mercados nacionales y globales.

Con el propósito de lograr un crecimiento espacial más equilibrado, es estratégico consolidar las áreas de mayor desarrollo relativo, promover el desarrollo local de las áreas de menor desarrollo y articular dichas áreas, para aprovechar las capacidades funcionales y externalidades positivas de las primeras, de manera que irradien crecimiento y desarrollo en su área de influencia. Esto significa reducir las distancias físicas entre los centros urbanos y entre estos y sus áreas de influencia y superar las deficiencias institucionales y barreras administrativas que impiden o que no favorecen la asociatividad y la unión de esfuerzos público- privados para emprender proyectos integrales de desarrollo territorial supramunicipales y supradepartamentales. Para el efecto, una estrategia territorial potente es el aprovechamiento de los ejes de integración físicas la constitución de ejes y áreas de desarrollo territorial alrededor de las infraestructuras viales y de comunicación, impulsando procesos de desarrollo regional en sus zonas de influencia.

La estructuración del sistema urbano regional a través de áreas de desarrollo territorial, se soporta en la articulación intra e interregional por medio de la infraestructura vial y de comunicaciones intermodal, buscando generar desarrollo regional y local alrededor de las zonas de influencia de dichas infraestructuras, e integrando las áreas de mayor y menor desarrollo relativo, con el propósito de reducir las elevadas disparidades de desarrollo regional que caracterizan al país.

Los medios, instrumentos y/o procesos que se pondrán en interacción para facilitar la articulación regional y la difusión del crecimiento son las redes de infraestructuras y equipamientos, el sistema logístico nacional, la red de ciudades, los encadenamientos productivos, los clúster territoriales, las iniciativas regionales y subregionales de desarrollo y de ordenamiento territorial; las agencias de desarrollo local y regional, ADEL y las Comisiones Regionales de Competitividad y las políticas para promover el desarrollo empresarial y territorial.

⁵ Informe sobre el desarrollo mundial 2009. *Una nueva geografía económica*. Banco Mundial. Washington, D.C. Un desarrollo más amplio de este tema puede verse en el capítulo VII del PND: *Soportes transversales de la prosperidad democrática*.

En este contexto, y para estructurar las áreas de desarrollo, es necesario entender la infraestructura vial y de comunicaciones y los equipamientos regionales como ejes o nodos articuladores que movilizan y conectan los polos de desarrollo y facilitan la creación de entornos territoriales competitivos, vinculando activamente los territorios adyacentes de manera que aprovechen tales infraestructuras y eleven la accesibilidad a los diversos puntos situados en el área de influencia del eje. La articulación territorial al interior de los departamentos y entre departamentos, a través de los ejes de desarrollo, posibilitará que las zonas de mayor desarrollo relativo se integren y complementen con las de menor desarrollo, elevando en general la competitividad económica y la calidad de vida.

La consolidación y/o formación de estructuras territoriales regionales, tipo áreas de desarrollo requerirá adelantar procesos de planificación y gestión del desarrollo a través de programas y proyectos integrales que promuevan y articulen infraestructuras, equipamientos, encadenamientos productivos, clúster territoriales y red de ciudades. Estos procesos logran sus objetivos implementando acciones de corto, mediano y largo plazo, por lo tanto requieren acciones institucionales públicas y privadas continuas, durante más de un periodo de gobierno.

La caracterización departamental que presenta este capítulo, muestra la gran heterogeneidad existente con respecto a las condiciones territoriales, especialmente en las variables sociales. Los departamentos de mayor desarrollo relativo se ubican al interior del país y principalmente en la zona Andina. En efecto, Bogotá D.C., Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca y los departamentos del Eje Cafetero concentran 62% de PIB y poseen un NBI de 17% inferior a la media nacional de 28%. Estos departamentos son los que se encuentran más integrados física y funcionalmente, poseen una mejor cobertura y calidad vial y de comunicaciones y en ellos se localizan las principales Áreas Metropolitanas y ciudades intermedias –el 50% de la población urbana–, por lo cual sus densidades urbanas tienen mayor potencial de crecimiento y desarrollo. Las zonas departamentales periféricas en la mayoría de departamentos, poseen niveles de desarrollo similares a las zonas más rezagadas del país.

El país ha venido mejorando gradualmente su sistema de vías y comunicaciones y actualmente se cuenta con una red vial troncal nacional donde se destacan importantes vías para la prosperidad que posibilitarán que las diversas zonas del país se articulen a su interior, con las áreas de mayor desarrollo relativo y con el exterior. Las áreas de desarrollo se estructurarán en zonas estratégicas alrededor de los principales ejes de comunicación.

El eje occidental que comunica el norte y sur del país, paralelo a la costa del pacífico presenta un eje de desarrollo en la zona intermedia en proceso de consolidación entre Manizales, Pereira, Armenia, Cartago (Eje Cafetero) que permite articular las economías agrícola, industrial, comercial y el turismo de los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda. En la vía Cali - Buenaventura, se encuentran el eje de desarrollo: Cartago – Buga, que se bifurca hacia Popayán, vinculando la producción económica del nororiente del departamento del Cauca.

El eje occidental se intercepta con el eje Bogotá - Buenaventura y allí convergen los principales flujos de importaciones y exportaciones del país, observándose la importancia de conformar un área de desarrollo alrededor del eje vial Buga - Buenaventura, que facilite la comunicación hacia la Cuenca del Pacífico y dinamice el desarrollo regional del Pacífico colombiano. Hacia el norte del país, el eje occidental articula los flujos económicos del departamento de Antioquia con el Eje Cafetero y con el Caribe colombiano, posibilitando el acceso a los puertos del océano Atlántico.

Ese eje se abre hacia el golfo de Morrosquillo, conectando a Medellín con el puerto de Turbo y con la zona productiva de Urabá y permitiendo el acceso de Antioquia a la Cuenca del Caribe.

En la parte norte del eje vial de occidente que conecta a Antioquia con el Caribe, pasando por Cauca y Montería, se destaca la región de La Mojana, ecosistema vital para la regulación hidrográfica de los ríos Cauca, San Jorge y Magdalena y con importante potencial productivo. Con el propósito de articular interna y externamente La Mojana y promover el desarrollo sustentable de esta región se promoverá la conformación de áreas de desarrollo alrededor de los ejes que comunican San Marcos, Majagual - Achí y Achí - Nechí y el dique multipropósito Achí - Nechí⁶.

Hacia el sur del país, el eje occidental posibilita integrar el desarrollo productivo del departamento de Cauca y Nariño y conectarse con el corredor Panamericano IIRSA⁷ que vincula al país con Ecuador, Perú y los países del Mercosur.

Por otra parte, la Ruta del Sol y el principal eje hídrico del país, el río Magdalena, permiten vincular el centro del país por el oriente, con las zonas portuarias y corredores logísticos central y del Caribe, posibilitando además la comercialización de los recursos marítimos hacia el interior del país, integrar las subregiones norte y sur del Caribe y fortalecer la red de ciudades de dichas zonas.

Bogotá D.C., los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Santander, Santander del Norte, Cesar y Magdalena tienen como eje vertebral la Ruta del Sol y el eje vial Bogotá - Bucaramanga - Cúcuta; éste último facilita el intercambio comercial con Venezuela, constituyéndose también en uno de los tramos prioritarios del sistema andino de IIRSA. En esta vía se destaca la formación avanzada del eje de desarrollo económico Bogotá - Tunja - Sogamoso.

En general, la costa Caribe Colombiana está articulada alrededor del eje vial Barranquilla-Cartagena y Santa Marta y Riohacha⁸, lo cual posibilita un desarrollo económico destacado del norte de los departamentos de Atlántico, Magdalena, Bolívar y en alguna medida de las zonas de influencia inmediata de Sincelejo y Montería, en los departamentos de Sucre y Córdoba. Las principales centralidades urbanas se localizan al norte de la región Caribe y tienden a estructurar un eje de desarrollo costero junto con la formación de una región metropolitana a partir de las áreas metropolitanas de tres centros principales: Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.

Alrededor del eje Bogotá - Buenaventura existen condiciones para la formación de un área de desarrollo que dinamice los flujos económicos entre Bogotá D.C. y los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Huila, Eje cafetero y el Valle del Cauca. Esta área es estratégica para las exportaciones e importaciones del centro del país y de los departamentos que requieren acceder a los mercados de la Cuenca del Pacífico.

En los departamentos del centro del país, junto con Meta, Casanare, Arauca, Vichada y Guaviare es posible constituir áreas de desarrollo alrededor del eje Bogotá - Villavicencio (Principal centro

⁶ Para promover el desarrollo de esta región se cuenta con una propuesta de Plan de Acciones Prioritarias para el desarrollo sustentable de La Mojana, elaborado en 2008 con la participación de las administraciones departamentales y municipales de la región y en agosto de 2010. El Gobierno nacional creó una gerencia público-privada para adelantar las acciones que se impulsan para el desarrollo de dicha región.

⁷ La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) busca impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio Suramericano.

⁸ Alrededor de Barranquilla – Cartagena y Santa Marta y del eje vial que une estos centros se está estructurando un corredor de desarrollo costero junto con la formación de una región metropolitana.

regional de la Orinoquia colombiana) considerando tres ejes: Villavicencio - Yopal - Arauca; Villavicencio - Puerto López - Puerto Gaitán - Puerto Carreño y, Villavicencio - San José de Guaviare. El eje de integración Villavicencio - Puerto Gaitán - Río Meta - Río Orinoco permitiría articular los flujos económicos de Venezuela y Colombia y facilitará el acceso a la Cuenca del Pacífico, por Buenaventura⁹. Este eje además es importante porque posibilita crear las condiciones necesarias, desde el punto de vista de las infraestructuras, comunicaciones, acceso a tecnologías y manejo ambiental sostenible, para aprovechar los potenciales económicos de la Altillanura¹⁰.

En el eje Bogotá - Villavicencio - Arauca, en el trayecto Yopal - Villavicencio, está surgiendo una red de ciudades menores con funciones urbanas de apoyo al desarrollo rural y regional. Este eje económico está sustentado por una base económica petrolera y por el surgimiento de emprendimientos agroindustriales y pecuarios que están creando condiciones para el desarrollo local y la competitividad.

Por otra parte, la articulación entre Meta y Guaviare se proyecta a través del eje de integración Bogotá - Villavicencio - San José de Guaviare. Este eje tiene potencial para la formación de encadenamientos productivos agroindustriales y de rutas ecoturísticas, considerando las características de reserva ambiental de la zona de transición entre la Orinoquia y la Amazonia.

Hacia el sur del país, la articulación entre los departamentos de Cauca, Putumayo, Nariño, y entre éstos y el centro del país, se facilita a través del eje vial: Espinal - Neiva - Pitalito - Florencia - Mocoa - San Miguel. Este eje permite estructurar un sistema de centros urbanos en el área de influencia del Macizo Colombiano y afianza la integración con la frontera ecuatoriana, contribuyendo además a la consolidación de la gobernabilidad y creación de condiciones favorables para la competitividad regional. Adicionalmente, permite aprovechar los recursos minero-energéticos (petróleo - gas), la riqueza hídrica y biodiversidad, los potenciales agropecuarios y forestales, los atractivos turísticos y la cultura étnica.

La zona suroccidental del país, en los departamentos de Cauca y Nariño, se articula a través del eje Popayán - Pasto - Ipiales, facilitando la integración nacional de la economía andina del sur del país y consolidando el papel funcional de centros regionales y subregionales como Pasto e Ipiales, respectivamente. Desde el punto de vista de la articulación de Putumayo y Nariño es importante el eje Puerto Asís - Mocoa - Tumaco, como parte del Eje de Integración Amazónico IIRSA, que en el futuro conectará el Atlántico con el Pacífico, y contribuirá a fortalecer la integración y el desarrollo fronterizo con Perú y Ecuador.

2. Ruta para promover áreas de desarrollo territorial

La conformación de ejes y áreas de desarrollo territorial, como los descritos anteriormente, tienen el potencial para constituirse no sólo en ejes de integración espacial sino también en plataformas

⁹ Este eje hace parte de uno de los ejes Andinos de IIRSA.

¹⁰ La Altillanura abarca entre once a doce millones de hectáreas de los departamentos del Vichada y Meta. El propósito del Gobierno es transformar entre cinco a seis millones de hectáreas de esta zona en una especie del "Cerrado Brasileño" que contribuyó a convertir a ese país es una potencia agrícola mundial. Entre los productos que se buscan desarrollar se encuentra el cacao, maíz-soya, los correspondientes a la avicultura y porcicultura, la ganadería intensiva, el caucho forestal y la palma. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Diciembre de 2010.

impulsoras de un mayor crecimiento regional y desarrollo equilibrado y sostenible, así será posible alcanzar los siguientes objetivos:

- Integración de las principales centralidades del país (Bogotá - Medellín y Cali), buscando complementariedades económicas competitivas, impulsando el desarrollo de subregiones alrededor de los ejes para reducir los desequilibrios.
- Integración del interior del país y la zona occidental con los puertos y zonas fronterizas de acceso a mercados internacionales como la Cuenca del Pacífico, Cuenca del Caribe y Suramérica.
- Articulación de regiones de mayor y menor desarrollo relativo para promover desarrollo más equilibrado y aprovechar complementariedades.
- Integrar la gran densidad urbana - regional del centro del país con las zonas periféricas, procurando dos objetivos complementarios: facilidades y reducción de los costos de exportación y, simultáneamente, el desarrollo de las zonas intermedias, propiciando encadenamientos productivos y el desarrollo endógeno territorial de las zonas aledañas.
- Articulación y aprovechamiento de zonas con gran potencial productivo (ejemplo: Atillanura)

La selección de los ejes y áreas de desarrollo territorial que se promoverán para alcanzar dichos propósitos se realizará teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes componentes para estructurar la estrategia de manera integral:

1. La existencia de macroproyectos de infraestructura y equipamientos con elevado impacto regional y que se podrán constituir en ejes de integración entre centros urbanos y zonas de interés económico, social y ambiental (redes viales, ferrovías, infraestructuras, transportes, comunicaciones, redes logísticas, hidrovías, etc.).
2. Las dinámicas de procesos urbano-regionales existentes y potenciales.
 - Procesos metropolitanos, institucionalizados y de hecho.
 - Iniciativas de ciudad región o regiones metropolitanas, entre ellos Eje Cafetero, Región Capital, Región Metropolitana Costa Caribe.
 - Procesos subregionales de desarrollo sustentable e integración regional, entre ellos, La Mojana¹¹, Montes de María, Magdalena Medio.
3. La red de conglomerados urbanos con capacidad funcional para proveer servicios y equipamientos en el área de influencia de los ejes de integración.
4. Las iniciativas de procesos productivos y encadenamientos económicos existentes y posibles de desarrollar en el área de influencia del eje.
5. Los programas y proyectos impulsados por las entidades territoriales, las comisiones regionales de competitividad, o las agencias de desarrollo local o regional que se localizan alrededor de los ejes de articulación.
6. La definición del área de influencia directa del eje de desarrollo para conformar el área de desarrollo territorial.

¹¹ Para atender los problemas estructurales de la Mojana y lograr su desarrollo sostenible la Gerencia público-privada constituida por el Gobierno nacional promoverá el diseño e implementación de un proyecto estratégico territorial, vinculando a los gobernadores, alcaldes, organizaciones y pobladores de la zona.

En la figura II-5 (Bases del PND) se presentan los ejes de integración y desarrollo potenciales y su relación con algunos de los componentes enunciados: Clusters, conglomerados urbanos y centros logísticos.

Finalmente estos componentes harán parte de planes estratégicos que se promoverán para las áreas de desarrollo territorial y que se constituyen en el instrumento que permite la articulación de acciones sectoriales, públicas y privadas derivadas de los componentes anteriores, buscando estructurar proyectos integrales de desarrollo regional y la unión de acciones de actores de las principales organizaciones públicas y privadas en función de propósitos de desarrollo con visión de largo plazo. Así mismo, dicho proceso, se constituye en la base para generar acuerdos o contratos plan entre el gobierno nacional y las entidades territoriales.

La promoción de las áreas de desarrollo territorial es una iniciativa congruente con los postulados del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 058/10-C, presentado al Congreso de la República por el Gobierno nacional el 23 de agosto de 2010. En este proyecto se proponen esquemas asociativos territoriales para promover procesos de desarrollo concertados, alrededor de proyectos integrales y estratégicos de propósito común, de alcance regional y nacional con el fin de atender fenómenos específicos de carácter económico, social, cultural, ambiental, urbano regional, y de desarrollo fronterizo y costero.

Los esquemas asociativos incluyen las regiones administrativas y de planificación, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, las asociaciones de municipios y/o territorios indígenas. Estos esquemas constituyen un instrumento de promoción de la unión de esfuerzos no sólo entre el sector público, sino de éste con el sector privado, para de esta manera generar alianzas y sinergias para el desarrollo alrededor de proyectos integrales estratégicos como los que se estarían promoviendo mediante la conformación de áreas de desarrollo alrededor de ejes de integración.

Así mismo el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 058/10-C contempla la figura del convenio o contrato-plan como el instrumento que permite la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo regional.

3. Esquema operativo

Contar con un sistema urbano regional articulado a partir de ejes y áreas de desarrollo territorial, implica desarrollar un proceso de coordinación institucional entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, que permita integrar los diferentes componentes de la estrategia, a través de un **Programa Nacional para la formación y/o consolidación de ejes y áreas de desarrollo territorial**, mediante el cual se definan los componentes, las fases, recursos e instrumentos para promover e integrar ejes y áreas de desarrollo territorial. Una fuente posible para financiar este Programa puede provenir de los recursos del Sistema General de Regalías (Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 aprobado en plenaria del Senado, el 12 de octubre de 2010), en el cual se establece un fondo de desarrollo regional, cuya finalidad es la financiación de proyectos regionales de desarrollo (artículo 2).

4. Metas de proceso

Tabla II-4

1	Un documento con el diseño de un Programa de creación y fortalecimiento de ejes y áreas de desarrollo territorial
2	Tres documentos que consignen las acciones adelantadas para la estructuración de áreas de desarrollo en tres casos piloto: <ul style="list-style-type: none">• La Mojana: Áreas de desarrollo alrededor de la infraestructura vial: Caucasia - Nechí - Achí - Magangué y San Marcos - Achí - La Gloria.• La Altillanura: Áreas de desarrollo alrededor de la infraestructura vial: Villavicencio-Puerto López y del Río Meta.• Región El Pacífico: Área de desarrollo alrededor de la infraestructura vial: Cali - Buenaventura.

III. Crecimiento sostenible y competitividad

B. Competitividad y crecimiento de la productividad

2. Infraestructura para la competitividad

a) Servicios de transporte y logística

1. Desarrollo logístico

El continuo crecimiento de los volúmenes de comercio exterior, en conjunto con una mayor demanda del mercado nacional, fundamenta la necesidad de promover la utilización de la infraestructura de transporte de forma óptima y segura. Es así como la logística se convierte en la herramienta de gestión efectiva del flujo y almacenamiento de bienes, servicios e información. Esta nueva concepción de optimización del transporte, permitirá enfrentar adecuadamente el aumento del comercio transfronterizo, fomentar buenas prácticas, consolidar la intermodalidad, y articular planes ambientalmente sostenibles.

En ese sentido, y con el objetivo de apoyar el desarrollo del transporte y la infraestructura del país, se fortalecerán las acciones de implantación de la Política Nacional Logística (PNL), lo cual redundará en un impacto directo sobre la productividad de las locomotoras del cuatrienio.

Marco institucional e información logística

Se fortalecerá el marco institucional del sector logístico, creando al interior del Comité Nacional de Logística de Transporte (CNL)⁵⁷, la Coordinación Programática de Logística (CPL) y la Unidad Técnica de Ejecución Logística (UTEL). Esta estructura le permitirá al Comité aumentar su operatividad, desarrollar nuevas herramientas de actuación para la implementación de la PNL, y mejorar la coordinación de los sectores público y privado responsables de la política.

La CPL estará compuesta por representantes de las mismas entidades que conforman el Comité⁵⁸ y dará orientaciones operativas y seguimiento a las actividades asociadas a los lineamientos de política. Esta Coordinación se deberá articular y estará en continua comunicación con las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), acompañando y apoyando los ejercicios de planeación estratégica para la competitividad. Lo anterior, también implicará un fortalecimiento

⁵⁷ Antes COMIFAL: Comité para la Facilitación del Comercio y la Logística.

⁵⁸ Sector privado: sector productivo, gremios y transportistas; sector público: Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones, Ministerio de Infraestructura y Transporte, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, DIAN, Proexport y DNP.

institucional y técnico de las CRC en temas específicos de soluciones de infraestructura y logística, bajo los lineamientos del Sistema Nacional de Competitividad (SNC).

Por su parte, la UTEL estará compuesta por profesionales especializados en temas de transporte y logística, economía, procesos productivos y ambientales del MIT y del DNP, y tendrá como objetivo principal ser la secretaría técnica del CNL, desde donde se estructurarán las actividades para la implementación de la PNL.

El equipo de la UTEL servirá para conformar las gerencias de corredores logísticos integrales, quienes se encargarán de articular a los actores públicos y privados en la gestión de todas las acciones que se realicen sobre un corredor estratégico en el que convergen múltiples flujos comerciales. El MIT con el apoyo del DNP conformará la primera gerencia de corredores logísticos articulada con el desarrollo de infraestructura logística especializada.

Bajo el liderazgo de la UTEL, se pondrá en marcha el primer Observatorio Nacional de Logística de Cargas (ONLC) que consolidará, administrará y procesará información del sector, que refleje la evolución de la logística del país, posibilitando el diseño de políticas y la priorización de acciones para la eficiencia de las cadenas de abastecimiento, y que con un seguimiento efectivo de las mismas, determine la necesidad de reorientarlas o reformularlas.

Transporte intermodal, plataformas y logística urbana

La UTEL adelantará las acciones necesarias para impulsar la complementariedad modal, incluyendo estudios específicos sobre la mejora de la navegabilidad del modo fluvial y la operatividad del modo férreo, con recomendaciones para la promoción e integración de estos modos.

Además, se continuará con los estudios de factibilidad para la construcción de Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE) que tengan un impacto en las dinámicas de comercio, y enfocadas a la generación de valor agregado en las cadenas logísticas. Los estudios incluirán el análisis del modelo de gestión para su desarrollo.

Con base en parámetros generales de competitividad y generación de valor agregado en procesos logísticos, el Gobierno nacional trabajará en la reglamentación específica de las ILE, definiéndolas como infraestructura estratégica de interés público y nacional, e incluyendo mecanismos de promoción a los puertos secos, zonas de actividad logística portuaria (ZAL), áreas de apoyo logístico en frontera, centros de carga aérea, zonas de consolidación y distribución urbana, plataformas logísticas multimodales⁵⁹. En ese sentido, esta nueva concepción de tipología de infraestructura, implicará la revisión y ajustes normativos y operativos en temas de facilitación del comercio exterior.

Así mismo, para fortalecer la productividad de las zonas y terminales portuarios en términos de servicios logísticos, y su integración a cadenas de abastecimiento eficientes, los Planes de Expansión Portuaria a los que se refiere la Ley 1 de 1991, incluirán lineamientos específicos para estimular la inversión privada en zonas de actividad logística portuaria.

⁵⁹ Política Nacional Logística, Documento CONPES 3547 de 2008

Mediante la consolidación de modelos de ciudades en términos logísticos –ciudades puerto, ciudades fronterizas, ciudades de consolidación, ciudades de logística mixta, etc.–, el Gobierno nacional, a través de la UTEL, apoyará a los entes territoriales en la articulación de sus planes logísticos con sus planes de ordenamiento territorial y de movilidad urbana. En particular, la UTEL asistirá en el diseño de herramientas que orienten la gestión logística, y permitan identificar y aumentar los impactos positivos que estas iniciativas generan en la funcionalidad del transporte y el entorno urbano local.

Todas las iniciativas de constitución de nodos regionales representan un reto institucional en la medida en que diferentes actores deben funcionar bajo un objetivo común. Casos como el del Eje Cafetero, la zona Caribe y Cauca - Pacífico, plasmados en la PNL, reflejan el potencial de agrupar orientaciones de mercado así como fortalezas industriales. Para ello, la UTEL adelantará los estudios necesarios a nivel de pre- factibilidad y factibilidad que permitan determinar diseños básicos de la infraestructura logística, micro localizaciones de la misma y modelos de gestión.

Promoción de Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE)

La articulación del sector público y privado se estimulará a partir de la conformación de los espacios adecuados de diálogo y concertación en los que se integren los esfuerzos de ambas partes para apalancar grandes proyectos. El desarrollo de ILE estará a cargo del sector privado y será promocionado por el Gobierno nacional. Así mismo, se estudiarán las siguientes alternativas de fomento de estos proyectos: (1) adquisición y concesión de los terrenos identificados como aptos para la construcción de ILE; (2) declaración de las ILE dentro del régimen de zonas francas; (3) declaración de los terrenos aptos para el desarrollo de ILE como de interés nacional y utilidad pública; (4) cofinanciación de la inversión necesaria para adelantar el proyecto; (5) participación pública dentro del modelo de gestión de la ILE; entre otras.

Lo anterior, conlleva a incluir dentro de la reorganización y fortalecimiento institucional para el transporte y la logística, estrategias para identificar y dotar a las entidades involucradas en el tema, de las funciones y herramientas de gestión para la efectiva promoción de este tipo de infraestructura estratégica para el país.

Servicios logísticos de valor agregado

Con el objetivo de elevar al transporte terrestre automotor de carga como un sector de clase mundial, se transferirá la metodología de transformación productiva para este sector. Se brindará especial enfoque a planes que motiven la prestación de servicios logísticos eficientes, que fortalezcan las cadenas productivas nacionales de alto valor transable, incorporándoles estándares de calidad y seguridad.

En el marco de las buenas prácticas empresariales que promueve la PNL, se apoyará la formalización empresarial de prestadoras de servicios de transporte, en especial para el modo fluvial cuyos beneficios directos se reflejarán en el aumento de la confiabilidad por la prestación de mejores servicios. De igual manera se incentivará la asociación de empresas de transporte de carga de los modos férreo, carretero, fluvial y marítimo que migren de un esquema empresarial monomodal e independiente, a uno integrado y que promueva la intermodalidad. Este trabajo lo coordinará el MIT como parte de la estrategia de política y regulación de servicios que adelantará

para el servicio público de transporte de carga, y para lo cual contará con fondos de cooperación técnica de banca multilateral.

Como una de las estrategias para implementar buenas prácticas en el sector privado, se enfocarán esfuerzos para capacitar al capital humano en el sector, fomentar la investigación y fortalecer los conocimientos en gestión de la cadena de abastecimiento y la interrelación entre el transporte y la logística de carga. Igualmente, y a partir del desarrollo de un estudio sobre las principales cadenas de abastecimiento, donde se identifiquen cuellos de botella, necesidades logísticas y debilidades competitivas, se incorporará el concepto de logística de reversa en la cadena productiva.

La UTEL gestionará y facilitará la firma de acuerdos y convenios académicos entre el Gobierno nacional y entidades nacionales e internacionales, en aras de crear el Programa Nacional de Investigación en Transporte y Logística. En el marco del ONLC, se estructurará un plan para integrar al país con la comunidad logística regional de América Latina y el Caribe, que incentive el intercambio de conocimiento y experiencias en temáticas específicas del sector. Así mismo, la UTEL, con apoyo de las autoridades locales, gremios, sector productivo y academia, fomentará la organización y desarrollo de foros, congresos y talleres temáticos periódicos, que presenten avances en desarrollos tecnológicos y expongan estrategias para el desarrollo del sector.

A fin de articular los sistemas de información y telecomunicaciones a procesos e infraestructuras logísticas, se llevarán a cabo los estudios que permitan determinar el nivel de penetración de TIC e SIT, y la definición de acciones requeridas para su uso, masificación y aprovechamiento, en aras de mejorar la operatividad logística y generar beneficios derivados del posicionamiento, trazabilidad y confiabilidad. El MIT incorporará las mejores prácticas en sistemas de información y telecomunicaciones para procesos logísticos en el diseño y desarrollo del ICL e implementación del RNDC.

Control y facilitación del comercio exterior

Mediante la consecución de acuerdos entre países vecinos, se buscará compatibilizar los procesos y requisitos aduaneros de manera que se agilicen los tiempos de paso en los nodos comerciales. Así mismo, y a partir de la exitosa experiencia de implementación de procesos de facilitación comercial registrada en los puertos, se dará alcance a todos los puntos de ruptura de carga con procesos ágiles y óptimos de inspección y control de aduanas en el marco del nuevo estatuto aduanero. Específicamente, se consolidará la herramienta de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), la implementación del sistema de Inspección Física Simultánea y de Inspección No Intrusiva. Adicionalmente, se apoyará la implementación del Operador Económico Autorizado, figura que ofrecerá facilidades al movimiento de carga transfronteriza.

Todas aquellas estrategias y acciones de facilitación comercial que se analicen e implementen en los nodos de comercio exterior deberán velar por la seguridad del movimiento de carga local y extranjera, incrementando y asegurando un nivel de confiabilidad en la cadena de abastecimiento. Para esto, se analizarán, entre otras, todas las ventajas y beneficios que el uso de TIC ofrece sobre el control y monitoreo de los bienes, al igual que la homologación y alineación de procesos aduaneros entre el país y sus principales socios comerciales, especialmente los países vecinos.

De manera complementaria, para dar continuidad a la prestación de los servicios logísticos asociados a la distribución de la carga de importación y exportación, las empresas privadas involucradas y las entidades gubernamentales encargadas de la inspección y control aduanero,

antinarcoóticos, sanitario, fitosanitario podrán adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar el servicio a los usuarios de la carga durante las veinticuatro (24) horas del día de los siete (7) días de la semana en los diferentes puertos marítimos y otros centros de concentración de carga exterior, que serán definidos por el MIT. La medida buscará equilibrar la demanda a lo largo de todas las horas del día para lograr una distribución más eficiente del uso los diferentes nodos logísticos.

Por otro lado, la creación de la figura de los corredores logísticos, será complementaria al desarrollo de las gerencias de los corredores, con el fin de brindar una adecuada articulación entre la infraestructura y los servicios sobre los cuales se presta el transporte. En esencia se buscará al menos desarrollar tres corredores que garanticen una adecuada conectividad y competitividad del país.

Gestión y control del tránsito y transporte

El Gobierno nacional declara de importancia estratégica para la Nación el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT). El adecuado funcionamiento del RUNT, y del esquema de ayudas técnicas y tecnológicas que el MIT diseñará para el aprovechamiento del sistema RUNT, es un elemento esencial para el logro de los objetivos de política, regulación y control de los servicios públicos de transporte y de la movilidad en general de carga y pasajeros en todo el territorio nacional. Además de las ventajas asociadas a realizar funciones de registro, validación y autorización del registro de tránsito en línea y en tiempo real, se dispondrá de información altamente desagregada y en tiempo real sobre las características y comportamiento de la oferta y la demanda del transporte en general, incluidas las infracciones y los accidentes viales.

Para lograr este objetivo, el MIT pondrá en marcha el *RUNT en Movimiento*. Esta estrategia consistirá en visitas programadas a cada departamento del país donde se encuentren operando actores del RUNT. Las visitas serán coordinadas por el MIT, y participarán el concesionario e interventor del RUNT, la SIIT y otros organismos de control. Como resultado de cada visita, las entidades participantes del RUNT en Movimiento definirán un plan de mejora y estandarización de requisitos de obligatorio cumplimiento para los agentes del RUNT en cada departamento, incluidos los Organismos de Tránsito, los Centros de Diagnóstico Automotriz (CDA), Centros de Enseñanza Automovilística (CEA), Centro de Reconocimiento de Conductores (CRC), Centros Integrales de Atención (CIA), entre otros.

Se espera que con la entrada en funcionamiento de los registros de tránsito y transporte del RUNT y la refrendación de las licencias de conducción con el nuevo formato que deberá definir el MIT estos sistemas de información se consoliden. En este sentido se facilitará al ciudadano la obtención de la licencia de conducción en el nuevo formato, eliminando requisitos que para el propósito del cambio no arrojen nueva información o que simplemente se puedan cumplir mediante otro trámite.

Este esquema permitirá mejorar y hacer más eficiente y eficaz tanto las funciones de planeación, regulación y gestión del MIT, así como las de inspección, control y vigilancia de la SIIT y demás organismos de control.

El RUNT también generará un beneficio institucional estratégico para el MIT, sistematizando la mayoría de los trámites y permitiendo que la capacidad organizacional y de capital humano del Ministerio pueda enfocarse a su función primordial de planeación, regulación y gestión del sector. Los organismos de tránsito de todo el país también se beneficiarán del RUNT, a través de la integración con sus plataformas para la gestión integral de la movilidad, y en particular con los sistemas de detección electrónica de infractores.

Los beneficios mencionados, podrán ser realizables en la medida en que se desarrolle una ley que permita: (1) circunscribir la jurisdicción de los CEA y CRC al del Organismo de Tránsito; (2) acreditar prueba de domicilio en la jurisdicción del Organismo de Tránsito donde se realice el registro de vehículos particulares; (3) refrendar las licencias de conducción de servicio particular cada tres años y sancionar de la misma forma como la no renovación de las mismas; y (4) ampliar la figura de solidaridad para la efectividad en la detección de infracciones de tránsito y transporte por medios técnicos y tecnológicos asegurando el cumplimiento del debido proceso.

Los Sistemas Inteligentes de Transporte (SIT) harán parte del esquema de ayudas técnicas y tecnológicas que el MIT diseñará para el aprovechamiento del sistema RUNT. Los SIT son un conjunto de soluciones tecnológicas de las telecomunicaciones y la informática, diseñadas para hacer más eficiente, seguro, cómodo y sostenible el tránsito y la movilidad en general. El Gobierno nacional desarrollará un Plan Maestro de los SIT, adecuado al contexto y a las características de todos los sistemas de transporte a escala nacional, regional y urbana, y que establezca el marco general y las estrategias para implementar SIT de una manera coordinada, armónica, eficiente e integrada. El Plan Maestro de SIT incluirá la coordinación con otros actores y políticas que se relacionen con el sistema, incluido el Programa Nacional de Seguridad Vial en Carreteras, los sistemas de control y gestión operacional del sistema de transporte de carga y logística, pasajeros por carretera, los SITM y los SETP, la política de gobierno en línea, el desarrollo de las TIC en Colombia, atención de emergencias, comercio exterior, programas de competitividad, entre otros.

El Gobierno nacional, dictará las normas técnicas, desarrollará y adoptará estándares y protocolos de tecnología relacionados con componentes técnicos de los proyectos SIT para Colombia. Los entes territoriales expedirán los actos administrativos correspondientes para garantizar el funcionamiento de los sistemas de gestión de tránsito y transporte de proyectos SIT en sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con el marco normativo que establezca para tal fin el Gobierno nacional.

Sostenibilidad ambiental y estrategias de mitigación al cambio climático

El Gobierno nacional desarrollará una propuesta de transporte sostenible para el *Global Environment Facility* (GEF). El GEF de transporte sostenible busca asistir al MIT en la estructuración y ejecución de estrategias y acciones que promuevan la sostenibilidad ambiental y contribuyan a mitigar los efectos del cambio climático, a través de la reducción de emisiones contaminantes y de gases efecto invernadero en los diferentes sistemas de transporte.

En particular, se definirán estrategias para los SITM, SETP, transporte terrestre automotor de carga y de pasajeros, ILE, y modos logísticos complementarios como el transporte fluvial y férreo. Aunque con el GEF se analizarán diversas estrategias, desde la administración y gestión de la demanda y el fortalecimiento institucional, el énfasis de la propuesta consistirá en el desarrollo de estrategias para promover el uso de combustibles limpios y en la reglamentación de las

condiciones y los aspectos que conlleven a la reducción de gases contaminantes producidos por fuentes móviles buscando tener vehículos de tecnologías limpias que generen menor contaminación (vehículos híbridos, a gas o eléctricos), así como la utilización de modos más eficientes en términos de emisiones, como el modo férreo y fluvial. El GEF se complementará con un programa de cooperación técnica con la banca multilateral para desarrollar una propuesta de *National Appropriated Mitigation Actions* (NAMA) en el sector transporte así como por estudios específicos por modo de transporte en donde se puedan identificar las acciones encaminadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

Adicionalmente, como parte de la preparación de los nuevos programas de préstamo con banca multilateral para financiar los aportes de la Nación a los SITM y SETP, el Gobierno nacional estructurará los programas de transporte urbano sostenibles correspondientes al Plan de Inversión del *Clean Technology Fund* (CTF) para Colombia, aprobado por la comunidad internacional de países donantes de los *Climate Investment Funds* (CIF).

Los recursos concesionales del CTF atenderán componentes de infraestructura, política y regulación que promuevan el transporte no motorizado con infraestructura dedicada para la movilidad en bicicleta y a pie, complementarias a las inversiones ya programadas en el SITP y en los SETP, y para la incorporación de buses con tecnología limpia de bajas emisiones.

Seguridad vial

En 2009, en Colombia hubo 5.634 muertos y más de 135.000 heridos de gravedad en accidentes de tránsito. Cerca del 70% de las muertes ocurren dentro de perímetros urbanos y el resto en carreteras, aunque estos últimos accidentes suelen ser más letales. La tasa de muertos por cada 10.000 vehículos en 2009 fue 9,6, mientras que México tiene una tasa de 8,5, Chile 8,1 y España 1,3.

Se estima que para 2020 el país incrementará su parque de vehículos particulares en un 54% y el de motos en un 152% reflejando la necesidad de aunar esfuerzos en materia de política de seguridad vial en el país. En la actualidad la accidentalidad vial es la primera causa de muerte en niños entre los 5 y 14 años, por encima de cualquier enfermedad; y la segunda causa de muerte en adultos entre los 15 y 44 años de edad. Es particularmente crítico el incremento en los últimos años de la mortalidad de los usuarios de las vías más vulnerables, como son peatones, ciclistas y motociclistas. Los pagos en siniestros del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) por accidentes en motocicletas representan más del 70% del total de pagos de siniestros del SOAT en todo tipo de vehículos. Se estima que los costos asociados a la accidentalidad vial, en un país de ingresos medios como Colombia, pueden ser equivalente al 3% del PIB.

Ante la problemática actual de la accidentalidad vial en el país, y el llamado de toda la comunidad internacional –Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud, ONG, entidades multilaterales, etc.–, en declarar ésta la década de acción en seguridad vial, el Gobierno nacional declara la seguridad vial como una política de Estado que trascienda los planes y programas de un período de gobierno. La política es consecuente con el mandato constitucional y legal que tiene el Estado en garantizar la prestación del servicio de transporte en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad y será liderada por el MIT a través de su Viceministerio especializado en temas de transporte y tránsito, e implicará una articulación institucional a nivel público y privado.

La política de Estado de seguridad vial también se deberá reflejar en el régimen de infracciones y sanciones para todo el sector. La estrategia de política de seguridad vial incluirá las siguientes acciones.

Infraestructura para proteger la integridad de los usuarios

El MIT buscará que tanto la infraestructura que se desarrolle a partir del presente Plan de Desarrollo como la que se encuentre en diseño y/o construcción cumpla con criterios mínimos de seguridad vial, tales como sistemas de contención modernos y adecuados, consistencia en los límites de velocidad, vías pensadas en los usuarios y en la población discapacitada. Una infraestructura más humana deberá preservar la seguridad de todos los usuarios, privilegiando a los modos no motorizados como la bicicleta y el peatón, así como garantizar la accesibilidad de personas con movilidad reducida.

Así mismo, el MIT realizará un diagnóstico, establecerá el inventario de intervenciones en la infraestructura actual y formulará un plan de trabajo para lograr su modernización y el cumplimiento de estándares mínimos de calidad. En el mismo sentido, impartirá las directrices requeridas para que los demás niveles de gobierno hagan lo propio en sus respectivas competencias, tanto a nivel rural como urbano en coordinación con otras dependencias del Gobierno como el MAVDT y los ministerios de la Protección Social, de Educación Nacional y de Defensa Nacional.

Por último y con el propósito de contribuir a la seguridad vial y al control en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte, el MIT estructurará el Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte (CICTT), como una plataforma tecnológica robusta de administración y gestión, operado por la Dirección de tránsito y transporte de la Policía Nacional en coordinación con la SPT.

Equipo y vehículos para una movilidad segura

El Gobierno nacional promoverá la existencia de alternativas de transporte público y particular seguro en todo el territorio nacional. Así mismo, establecerá mecanismos para que los vehículos y los elementos de seguridad que los complementan, cumplan con estándares de seguridad internacionalmente aceptados. El MIT definirá la normatividad y regulación del transporte en motocicleta, a partir de un análisis integral del impacto socio-económico de esta modalidad, y de los principios de la política de Estado en seguridad vial.

Comportamiento de los usuarios

El Gobierno nacional diseñará esquemas de control que incrementen sustancialmente la capacidad para detectar infracciones y sancionarlas de acuerdo con la normativa vigente. En este contexto, el MIT liderará esquemas de coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno a partir de la plataforma RUNT y los esquemas de SIT complementarios.

El objetivo primordial de la política de seguridad vial debe ser la protección de todos los actores, en especial deberá privilegiarse el modo peatón, para lo cual deberán asegurarse mecanismos que

permitan tener recorridos seguros en los que también se garantice la accesibilidad de personas con movilidad reducida.

En desarrollo de esta política, el MIT liderará y elaborará un Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2015, que busque disminuir la accidentalidad vial en el país a través de la definición de lineamientos de política claros. Éstos incluirán la coordinación y articulación de esfuerzos con los diferentes actores, así como la más adecuada y eficiente utilización de los recursos disponibles para seguridad vial, en aspectos relacionados con la infraestructura, la calidad de equipos y vehículos, el comportamiento humano, la institucionalidad, las estrategias y acciones diferenciadas para la población con discapacidad y las personas de 60 años y más.

El Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2015 desarrollará un diagnóstico que le permitirá la definición de propuestas de solución con línea base, metas e indicadores, financiación, supervisión, evaluación de resultados, e incluirá mecanismos para promover la formulación de planes locales de seguridad vial en los entes territoriales.

Particularmente a través del Plan Nacional de Seguridad Vial 2011- 2015, se abordará con especial interés la problemática de violencia vial, conducción agresiva y las víctimas de dichas acciones, de manera que se establezcan por parte de todas las autoridades de tránsito y transporte, mecanismos que garanticen la atención de las personas que se afecten directamente por estos fenómenos. Para ello deberán facilitar y apoyar a dichas víctimas para que obtengan una adecuada justicia y reparación de las pérdidas y daños que se les ocasionen. Para esto se podrán generar acciones conjuntas con organizaciones de carácter privado que busquen este mismo fin.

El MIT liderará la implementación de este plan, coordinará las acciones de los distintos niveles de Gobierno, y evaluará la creación de una Agencia Nacional de Seguridad Vial, que lidere la puesta en marcha del Observatorio Nacional de Seguridad Vial. Este esquema servirá de soporte interinstitucional para la generación, seguimiento y control de las políticas establecidas, así como el fortalecimiento en la planeación y gestión de la seguridad vial en el país.

La información que alimente los análisis del observatorio deberá provenir principalmente del RUNT, y del Instituto de Medicina Legal o de todos los organismos de tránsito, para ello el Departamento Nacional de Estadística DANE la consolidará, permitiendo su consulta. En este sentido el desarrollo de medios tecnológicos que impliquen un mejor control de infractores o que permitan la identificación de los mismos serán promovidos como estrategias para el desarrollo del presente plan. Así mismo se promoverá el uso responsable del vehículo privado, de tal manera que el propietario del mismo se comprometa con su buen uso ayudando así a una reducción en la accidentalidad.

En desarrollo del Plan, el MIT desarrollará y adoptará las políticas y estrategias tendientes a la prevención de la accidentalidad vial, y propondrá los cambios al Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) que se requieran para salvaguardar los principios de la política con relación a las condiciones de seguridad para los usuarios en las diferentes modalidades de transporte y en cualquier de los modelos de gestión en que esta se desarrolle.

2. Metas

Tabla III-8

Programa	Indicador	Unidad	Línea base	Meta cuatrienio
	Número de infraestructuras logísticas especializadas en desarrollo (Fase estudios o construcción)	Número	4	6
	Desarrollo de corredores logísticos Número	Número	0	3
	Reducción de costos logísticos Porcentaje	Número	0	25%

b) Tecnologías de la información y las comunicaciones

Transporte

Tomando en cuenta la eficiencia que incorporan las TIC en los trámites y el acceso a la información al ciudadano, el Gobierno nacional ofrecerá la totalidad de los trámites para el sector transportador en línea, brindará una política de uso de peajes electrónicos, y ofrecerá la información al ciudadano sobre el estado de las carreteras. Lo anterior, en concordancia con el Plan Maestro ITS (Sistemas Inteligentes de Transporte), que formulará el Gobierno nacional como soporte de los servicios de transporte y logística. Así mismo, y en el marco de compartición de infraestructura sectorial, se desarrollará la priorización del desarrollo conjunto de carreteras y redes de fibra óptica.

Gobierno en Línea

Todas las entidades de Administración Pública de que trata el artículo 39 de la Ley 489 de 1998, deberán adelantar las acciones para avanzar en la implementación de la estrategia del Gobierno en Línea, sujetándose a los lineamientos y estándares que para el efecto disponga el Gobierno nacional a través del Programa de Gobierno en Línea del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

3. Apoyos transversales a la competitividad

d) Participación privada en la oferta de bienes públicos

El Gobierno nacional reconoce la importancia de vincular de manera activa al sector privado, no sólo en materia de inversión, sino también en el proceso de conceptualización y socialización de las necesidades que avocan los distintos sectores de infraestructura tanto productiva⁹⁵ como social⁹⁶, para alcanzar las ambiciosas metas que se plantean en materia de su desarrollo. Con el fin

⁹⁵ Entendida como la infraestructura conformada por todas aquellas obras físicas que permiten elevar los niveles de producción y eficiencia de los sectores que componen la oferta productiva de un país y que contribuyen al crecimiento de la economía.

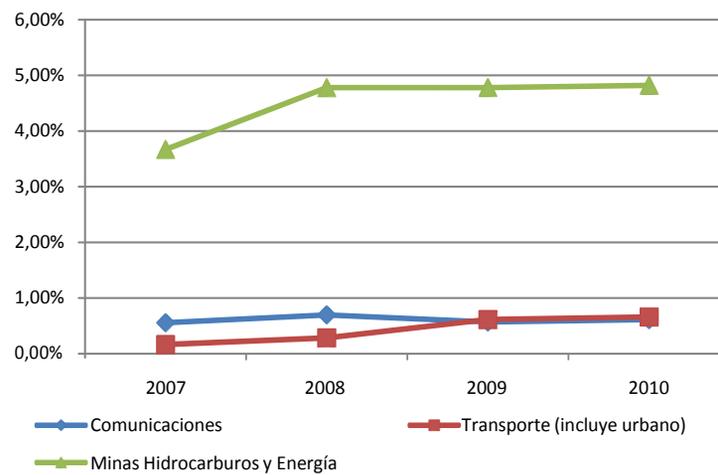
⁹⁶ Entendida como la infraestructura conformada por las obras y servicios relacionados que permiten incrementar el capital social de una comunidad y su posibilidad de acceder a mayores servicios y/o de mejor calidad.

de dar el impulso a los sectores locomotora de la economía nacional y al sector social, es necesario implementar estrategias que permitan optimizar el uso de los recursos públicos; por lo que resulta esencial desarrollar esquemas de Asociaciones Público Privadas (APP) y explorar mecanismos alternativos para canalizar inversión y gestión privada eficientes en la modernización, construcción, operación y/o mantenimiento de infraestructura pública.

La vinculación del sector privado permitirá entre otros -como lo ha hecho hasta ahora en algunos sectores-, mantener un elevado ritmo de desarrollo de infraestructura sin impactar la deuda pública en el corto plazo; ahorrar recursos públicos en un horizonte de largo plazo vía una eficiente transferencia de riesgos; responder a las necesidades de las comunidades y de los distintos niveles de la administración pública, tanto del orden nacional como del orden departamental y municipal, en términos de financiamiento alternativo para la construcción, modernización, operación y mantenimiento de la infraestructura, así como de la prestación de servicios complementarios; contribuir con el desarrollo del mercado de capitales colombiano; y alcanzar una mayor dinámica en los procesos de innovación tanto en la construcción, como en la operación y mantenimiento de la infraestructura y sus servicios relacionados, generando bienestar económico y social a la población a través de una mejor y más amplia dotación de infraestructura pública y sus servicios asociados.

Fuertes sumas de inversión privada se han destinado al desarrollo de infraestructura pública (figura III-16). Sin embargo, pese a los logros alcanzados a través de estas inversiones, se requiere trabajar sobre una mejor estructuración de proyectos; desarrollar y fortalecer capacidades institucionales para el análisis, orientación y evaluación de alternativas de participación privada en el desarrollo de infraestructura; establecer criterios de selección de alternativas de provisión de infraestructura; profundizar en el diseño de esquemas de financiamiento que promuevan el uso del mercado de capitales por parte del sector privado para la financiación de proyectos; ampliar el espectro de esquemas de participación privada para el desarrollo de infraestructura en sectores sociales y para la modernización de infraestructura pública de uso institucional.

Figura III-16. Inversión privada en Infraestructura como porcentaje del PIB (Comunicaciones, Transporte, Minas, Hidrocarburos y Energía)



Fuente: Cálculos DNP. Datos estimados para 2009 y proyectados para 2010

En este contexto, el Gobierno se plantea tres ejes de acción, que se detallan en los numerales siguientes.

1. Facilitación y promoción de inversión privada en infraestructura

Un elemento central para la atracción de inversión privada es la adecuada estructuración de proyectos. Con el fin de fortalecer la estructuración técnica, legal y financiera de los proyectos a ser ejecutados a través del sector privado, el Gobierno adelantará los estudios y análisis necesarios para dimensionar su alcance y asegurar la adecuada valoración de los riesgos asociados a cada proyecto, de manera que además de facilitar la transferencia de aquellos riesgos que esté en mejor capacidad de administrar el inversionista privado, se puedan generar ahorros en los costos de preparación de propuestas a potenciales oferentes en procesos de licitación. Dichos estudios permitirán establecer entre otros la factibilidad técnica, económica, financiera y legal de los proyectos; estimar adecuadamente su potencial demanda; evaluar los beneficios socioeconómicos esperados; establecer posibles contingencias y planes de acción en materia ambiental y predial; e implantar planes óptimos de inversiones públicas y privadas. Para la estructuración de transacciones complejas o de gran tamaño, se contratarán asesores especializados, que orienten al Gobierno en el diseño de las transacciones y en la promoción de los proyectos con inversionistas, financiadores e interesados en general, para asegurar procesos competitivos que determinen el costo de las obras a precios de mercado.

La infraestructura desarrollada a través del sector privado, es además un potenciador de los mercados de capitales, por cuanto gran parte de las inversiones involucradas requieren de apalancamiento financiero de largo plazo. En Colombia sin embargo, es necesario trabajar en el fortalecimiento del marco de inversión, en la creación de un marco normativo que genere las condiciones adecuadas para desarrollar proyectos que vinculen capital privado y en la adecuada estructuración de los proyectos, de manera que se generen los incentivos correctos para que los inversionistas privados empleen el mercado de capitales como fuente primaria de financiamiento. Sobre esta temática será definitivo el trabajo adelantado en materia de asignación de riesgos en los procesos de estructuración; pero así mismo será importante propender por generar los incentivos adecuados a través de mecanismos de pago asociados a la disponibilidad de la infraestructura, a la prestación de los servicios y al cumplimiento de estándares de calidad en las distintas etapas del proyecto.

Del mismo modo, se mejorarán los mecanismos de interacción con el sector privado, a través de procesos de socialización interactivos, en los cuales se exponga a consideración de los actores involucrados en el desarrollo y financiamiento de infraestructura, la conceptualización de los proyectos y la información relevante de los mismos, de tal forma que el sector privado tenga la oportunidad de retroalimentar al Estado sobre el desarrollo de los proyectos para asegurar la competitividad de los procesos y la equidad y transparencia en la distribución de la información. Este esfuerzo del Gobierno, en la socialización de los proyectos, debe generar conciencia sobre los deberes y derechos de los inversionistas privados, quienes por la vía de la adjudicación de un proyecto, se convertirán en socios del Estado y responsables directos de asegurar que el fin último de generar competitividad y bienestar social a la población colombiana se cumpla.

En complemento de lo anterior, se reforzará el trabajo que se viene desarrollando en la actualidad a través de Proexport y de la oficina de Relaciones con inversionistas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en materia de promoción de inversión extranjera para el sector de infraestructura, buscando aprovechar la metodología y experiencia de promoción ya existente en ambas entidades para generar sinergias con las entidades públicas que promoverán y ejecutarán proyectos de infraestructura con participación privada, con el fin de atraer inversionistas extranjeros de talla mundial que refuercen y complementen la competencia en la financiación, oferta de construcción, operación y mantenimiento de infraestructura pública y sus servicios conexos.

2. Asociaciones público- privadas como mecanismo para el desarrollo de infraestructura pública

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) son esquemas eficientes de colaboración entre el sector público y el sector privado que permiten la financiación y provisión en el largo plazo, por parte del sector privado, de infraestructura y/o equipamientos públicos y servicios conexos a éstos, a cambio de una remuneración que se fija de acuerdo con la disponibilidad y el nivel del servicio de la infraestructura y/o servicio; lo que desde luego implica una transferencia total o parcial de riesgos al sector privado, que deberá darse en términos eficientes, de acuerdo con su capacidad de administración de riesgos, velando siempre por la satisfacción efectiva de las necesidades públicas.

Ante las restricciones de orden fiscal existentes y la necesidad imperiosa de activar las locomotoras para el crecimiento, el Gobierno impulsará el uso de un nuevo esquema de gestión de proyectos en el marco de las Asociaciones Público Privadas, que propenda por el desarrollo de infraestructura, mediante el uso de mejores prácticas internacionales, no sólo en los sectores que tradicionalmente se han beneficiado de la vinculación del sector privado, sino en la construcción y desarrollo de infraestructura social y de uso institucional, que permita prestar un mejor servicio a todos los ciudadanos, donde las eficiencias que genere el sector privado repercutan directamente en beneficios para la sociedad.

Dentro del nuevo enfoque de Asociaciones Público Privadas se busca: (1) estructurar los mecanismos de pago del gobierno y evaluar la infraestructura en función del servicio que se ofrece a los beneficiarios, medido en términos de desempeño, calidad y disponibilidad; (2) optimizar la transferencia y distribución de riesgos de los proyectos, con base en una valoración rigurosa de éstos y un cuidadoso análisis en términos de eficiencia en la asignación de los mismos; (3) explorar fuentes complementarias de ingresos para el inversionista privado, que faciliten el financiamiento de la infraestructura pública –por explotación comercial, inmobiliaria, etc.–, y (4) alinear los incentivos del inversionista privado y de los distintos actores involucrados en todas las etapas de desarrollo del proyecto, propendiendo por la culminación oportuna de las obras, la ejecución de la mejor construcción posible de cara a la optimización de los costos de mantenimiento a cargo del privado, y la financiación de largo plazo de los proyectos; aspectos que sin duda incentivarán la búsqueda de recursos a través del mercado de capitales por parte de los inversionistas privados.

Como elemento fundamental del proceso de evaluación previa a la ejecución de los proyectos con participación privada que requieran aportes públicos, se introducirá una evaluación cuantitativa y cualitativa de los beneficios que generaría el desarrollo de un proyecto bajo un esquema APP en relación con su ejecución bajo un esquema tradicional de obra pública, incorporando un cálculo adecuado de costos del proyecto ajustados por riesgos en ambas alternativas.

Lo anterior, le permitirá al Estado seleccionar la modalidad de ejecución de cada proyecto y la provisión de infraestructura más apropiada, contribuyendo con la eficiencia en la asignación del gasto público, y procurando generar valor para la sociedad con los recursos invertidos y controlar el gasto dentro de un riguroso marco de disciplina fiscal.

Para guiar a las entidades públicas en la implementación exitosa de proyectos para el desarrollo y/o modernización y operación de la infraestructura a su cargo a través de esquemas APP, el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación, continuará trabajando en el desarrollo de procesos y procedimientos, que bajo lineamientos estándares preestablecidos y guías técnicas, orienten a las entidades públicas en la evaluación, preparación y seguimiento de sus proyectos bajo estos esquemas y faciliten el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Así mismo, como apoyo a las entidades en la ejecución efectiva de los procedimientos descritos, el Gobierno, conformará una institucionalidad basada en las áreas de participación privada en infraestructura del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para dar soporte de manera permanente a las entidades, lo que facilitará el flujo constante de conocimiento y de información sobre APP, que servirá para impulsar y dar continuidad a las iniciativas de modernización de infraestructura pública bajo estos esquemas.

4. Continuación y fortalecimiento de programas de participación privada en infraestructura

Desde principios de la década del 90, el Gobierno nacional, con el apoyo de la Banca Multilateral, ha venido trabajando en potencializar el desarrollo de la infraestructura del país con la participación del sector privado. En este contexto, fueron desarrollados varios programas de participación privada en infraestructura tendientes a la estructuración de proyectos y al diseño de políticas orientadas al fortalecimiento institucional y regulatorio de diversos sectores de infraestructura que han permitido crear y mantener un marco propicio para la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura física del país.

Estos programas han contribuido al cumplimiento de las metas trazadas en los Planes de Desarrollo, han servido de insumo para la formulación de políticas en materia de desarrollo de infraestructura a través del sector privado y han permitido dar asistencia a entidades públicas en el desarrollo de proyectos estratégicos para Colombia. Gracias al trabajo desarrollado a través de ellos, ha sido posible atraer fuertes sumas de inversión privada al desarrollo de la infraestructura, con los consecuentes beneficios de desarrollo para el país, haciendo congruentes los objetivos sociales del Estado con los objetivos económicos del sector privado.

Con el objetivo de continuar y robustecer la dinámica de participación privada en el desarrollo de infraestructura, el Gobierno fortalecerá los programas de participación privada existentes mediante acciones tendientes a lograr los siguientes objetivos:

- Trasladar las enseñanzas derivadas de la experiencia en vinculación del sector privado al desarrollo de infraestructura productiva, a los sectores sociales y a instituciones públicas,

que presentan grandes necesidades en materia de instalaciones físicas e infraestructura y que pueden beneficiarse del desarrollo de esquemas de participación privada.

- Promover nuevos esquemas de participación privada y optimizar los mecanismos existentes para la provisión de servicios de infraestructura productiva y social en diferentes sectores, como: (1) infraestructura, mantenimiento de equipos y desarrollo de capacidades estratégicas en el sector defensa; (2) distritos de riego y adecuación de tierras; (3) infraestructura social en educación, salud y atención integral a la primera infancia; (4) infraestructura física de entidades públicas; (5) rehabilitación y mantenimiento vial; y (6) desarrollo de infraestructura logística, entre otros.
- Apoyar el desarrollo de las capacidades institucionales específicas, necesarias para el análisis, orientación y evaluación de alternativas de desarrollo de proyectos de infraestructura mediante mecanismos APP en los distintos sectores.
- Dar asistencia técnica a entes territoriales en la preparación de proyectos de infraestructura con participación privada y prever herramientas institucionales tendientes a generar proyectos exitosos a nivel local.
- Apoyar la consolidación de un modelo de Asociaciones Público-Privadas que recoja las mejores prácticas en el ámbito internacional y facilite el desarrollo de proyectos de infraestructura atractivos para el sector privado.
- Propiciar condiciones de auto sostenibilidad financiera de los programas, para lo cual se explorarán nuevas fuentes o esquemas de financiación, tales como fondos rotatorios alimentados por los mismos proyectos estructurados y adjudicados.
- Fomentar las iniciativas privadas para la ejecución de proyectos de infraestructura con participación privada, a través del fortalecimiento del marco normativo que reglamenta tales iniciativas.

5. Metas

Tabla III-15. Metas Participación Privada en Infraestructura

Indicador	Línea Base Meta	2014
Número de manuales y guías técnicas para la implementación de proyectos de Asociación Público Privada	0	1
Billones de pesos en inversión privada en infraestructura (transporte, telecomunicaciones y minas y energía) 2010 - 2014	112,7	126,7

C. Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo

Las locomotoras de crecimiento son los sectores o actividades económicas que van a definir el rumbo que tome la economía colombiana en los próximos años. Sectores con el potencial de mejorar continuamente el uso y la combinación eficiente de factores como el capital, el trabajo o los recursos naturales. Sectores no sólo con la capacidad de generar aumentos continuos y permanentes de productividad, sino con el potencial de arrastrar el crecimiento y la generación de empleo en los demás sectores de la economía, especialmente a través de sus encadenamientos productivos con actividades conexas.

Las cinco locomotoras de crecimiento identificadas por el gobierno e incluidas en esta sección del Plan Nacional de Desarrollo son: (1) nuevos sectores basados en la innovación, (2) agricultura y desarrollo rural (3) vivienda y ciudades amables, (4) desarrollo minero y expansión energética y (5) infraestructura de transporte. Merece resaltar, sin embargo, que estos cinco sectores estratégicos, identificados con base en nuestras aptitudes, destrezas, habilidades, riqueza natural y visión productiva hacia el futuro, si bien se espera que sean grandes impulsores del crecimiento económico en los próximos años, no serán los únicos motores de la economía colombiana. Los demás sectores productivos también jugarán un papel central en el crecimiento económico del país en los próximos años, ya sea con base a su propia dinámica, o producto de los encadenamientos con otras locomotoras.

En infraestructura –la cuarta locomotora–, una prioridad será superar la situación de rezago de décadas en la que se encuentra Colombia, tanto en términos de cantidad como de calidad. Lo anterior es especialmente relevante en el componente de transporte terrestre que representa más del 70% de las toneladas de carga transportadas anualmente por el país.

Aunque en los últimos años hubo avances importantes en la construcción de infraestructura vial –por ejemplo, entre 2006 y 2009, el país pasó de 440 km de dobles calzadas a más de 800 km–, todavía enfrentamos un rezago considerable frente a nuestros competidores internacionales. Por ejemplo Chile, un país con extensión y población inferiores a las de Colombia, cuenta con más de 2,400 km de carreteras con doble calzada. Así mismo, al comparar la red vial arterial pavimentada como porcentaje de la población total, encontramos que Colombia se encuentra rezagada incluso frente a países de menores ingresos como Ecuador o Bolivia. Se percibe además que existen deficiencias en la calidad de las obras de infraestructura, así como una falta de articulación intermodal entre las mismas.

Una infraestructura deficiente implica mayores costos para las empresas y, por tanto, menor competitividad en los mercados internacionales. Considerando que Colombia se encuentra en un proceso de apertura a los mercados internacionales, eliminar los cuellos de botella en infraestructura, logística y transporte es sin duda una prioridad. Algunos retos para este propósito se centran en acelerar la ejecución de las obras contratadas, hacer mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura actual y futura, fortalecer institucionalmente al sector, y establecer alianzas público privadas e instrumentos que incentiven la participación de capital privado en la financiación de las obras. Así mismo, una de los grandes desafíos del sector durante el presente

cuatrienio, es enfrentar las consecuencias de la emergencia invernal en sus tres fases – atención, rehabilitación, y reconstrucción y prevención-, y en especial en los modos carretero y fluvial.

3. Infraestructura de transporte¹⁴¹

Los grandes retos de la infraestructura de transporte en Colombia dependen en gran medida de las políticas del nivel central y de las disposiciones institucionales, regulatorias y presupuestales en el sector, así como de la geografía y sus efectos.

La evolución histórica de la institucionalidad del sector transporte se puede resumir como la constante intención de construir una base técnica para soportar el desarrollo alejado de la influencia política. Sin embargo, esta insistente búsqueda, ha redundado en repetidos fracasos que a pesar de las lecciones aprendidas, se siguen presentando.

Instituciones cuya función debería centrarse exclusivamente en la estructuración de proyectos se encuentran a cargo de la ejecución, supervisión y vigilancia, lo que redundando en un conflicto de intereses que afectan la maduración de los proyectos y la asignación de riesgos asociados a la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura. Estas ineficiencias no sólo generan sobrecostos para el Estado sino también una falta de confiabilidad y de garantías para el inversionista privado, disminuyendo el potencial de su participación como patrocinador de grandes proyectos.

Aunado a esto, los organismos de control, supervisión y vigilancia, tienen dificultades operativas lo que significa en algunos casos insuficiencia técnica para garantizar el cumplimiento de su función.

La falta de diferenciación en la administración del sector no ha permitido dar un tratamiento particular y especializado al componente de infraestructura física y al de los servicios de transporte y logística, cuya importancia hasta el momento no había sido plenamente dimensionada y enfocada hacia la calidad de los mismos.

En este sentido, se hace necesario plantear una institucionalidad para apoyar e impulsar iniciativas que busquen el desarrollo del sistema logístico y de servicios del país, ayudando a superar los sobrecostos históricos en la producción, distribución y comercialización de mercancías en el país.

En lo regulatorio, a pesar de existir un ambiente competitivo en el sector, persiste una serie de reglas económicas que distorsionan el mercado y que obligan a posteriores intervenciones que buscan equilibrar las dinámicas entre los agentes, alterando la sostenibilidad del sector en el largo plazo y la calidad brindada al usuario final.

Adicional a ello, en aras de mejorar la normativa en el sector, se han adelantado cerca de 14 reformas al código de tránsito, lo que ha resultado en obligaciones tales como la refrendación, recategorización o incluso un nuevo formato para todas las licencias de tránsito, condiciones y cambios en las cuales no se identifica una relación beneficio-costo positiva.

¹⁴¹ Basado el Plan Maestro de Transporte, componente Regulación y Servicios (Maiguashca, 2010).

Los servicios de transporte de pasajeros intermunicipales tienen libertades excesivas en itinerarios y tarifas con incentivos perversos. Por su lado el servicio de transporte de pasajeros rural ha crecido de manera espontánea lo que implica, para formalizarlo y vigilarlo, el montaje de un control adecuado de las condiciones y lugares donde se presta.

Para algunos tipos de carga, en especial la de granel, la integración entre servicios carreteros y transporte férreo, marítimo o fluvial, podría viabilizar el intercambio modal en algunos corredores, pero también podría significar un conflicto de interés cuando otros sectores quieran acceder a dichos servicios y no se hubiese establecido la condición de uso por parte de esos terceros; por lo cual se requiere de una regulación por parte del Estado que establezca las condiciones, infraestructura y servicios para aquellos que desarrollen corredores multimodales orientados un tipo específico de carga, promoviendo la asociación entre diferentes usuarios y garantizando, hasta donde sea posible, a todos la oportunidad de tener un servicio eficiente.

Las acciones en el campo de la seguridad vial han estado encaminadas básicamente hacia el fortalecimiento de los programas de defensa y seguridad ciudadana en las carreteras nacionales, con una escasa priorización de recursos, que no garantizan la reducción de la accidentalidad en las vías del país, limitan la evaluación y cumplimiento de la normativa vigente y evidencian la necesidad de una interacción coordinada entre las diferentes dependencias del Gobierno, competentes en esta temática.

De otra parte, la geografía y la dispersión poblacional del país constituyen otro gran reto del sector, responsable de garantizar la conectividad entre los centros de producción y de consumo. Lo anterior, demanda obras de gran complejidad en todos los modos que no necesariamente cuentan con altos flujos que viabilicen esquemas financieros auto sostenibles, dependiendo en gran medida de recursos públicos asignados sin criterios técnicos, sociales o económicos, que conllevan al desarrollo de pequeños proyectos dispersos, no necesariamente estratégicos.

A pesar de las ventajas estratégicas que supone la oferta en modos como el fluvial y el férreo, éstas alternativas no se han potenciado adecuadamente, debido a la ausencia de una política clara que defina, a partir de diagnósticos precisos, las acciones necesarias para contar con redes intermodales en óptimas condiciones.

Como resultado de lo anterior, gran parte de los servicios de transporte se realizan por el modo carretero. Esta realidad ha causado que más del 80% de la carga se transporte por este modo, lo que ha resultado en un delicado equilibrio entre generadores y prestadores de estos servicios.

El sistema de carreteras, presenta diferentes debilidades, por un lado su orientación, históricamente en sentido longitudinal, significa una débil articulación de la red y un bajo nivel de intervención de vías estratégicas en sentido transversal, limitando la competitividad y la accesibilidad de las regiones a la red troncal.

De igual manera, y a pesar de los esfuerzos realizados por desarrollar esquemas de mantenimiento de la red vial existente, hoy en día menos del 50% se encuentra en buen estado, con los consecuentes costos que esto conlleva, tanto para el Estado como para los usuarios.

Lo anterior lleva a pensar que, pese a las múltiples reformas institucionales y de los recursos destinados al sector, especialmente en los últimos años, el país aún está rezagado en materia de

infraestructura. Los indicadores de calidad, calculados por el Foro Económico Mundial (FEM) para 133 países, presentan a Colombia en el puesto 79 con una calificación inferior a la de países como Chile, Uruguay y Brasil, y superando a algunos países de la región como son Ecuador (96), Venezuela (108), Perú (88), Bolivia (100) y Paraguay (125)¹⁴². Aunque entre 2006

y 2010 se mejoraron 4.724 km de la red vial nacional entre el INCO y el Invías (SIGOB, 2010), y que entre 2002 y 2009 de acuerdo con la Cámara Colombiana de la Infraestructura, la extensión de las dobles calzadas pasó de 52 km a 726 km, el país aún cuenta con bajos niveles de modernización de infraestructura vial.

Adicional a esto, las implicaciones del cambio climático sobre la infraestructura de transporte, exigen necesariamente un nuevo desarrollo de estrategias de alto impacto para atender de manera inmediata las emergencias y la solución definitiva de los puntos en los cuales recurrentemente la red vial se ve afectada por fenómenos como crecientes, derrumbes, flujos de lodos, movimiento en masa o inundaciones.

Aunque, en principio, el primer objetivo es restablecer las condiciones de tránsito en la vía, el objetivo final deberá ser acometer acciones para mitigar a mediano y largo plazo los riesgos recurrentes en puntos críticos del territorio y redes modales. Por ello se hará necesario realizar estudios que permitan identificar las soluciones técnicas como primera fase para las soluciones definitivas.

En las vías terciarias, que en general tienen menores especificaciones y recursos de mantenimiento limitados, se hace necesario invertir en el manejo de las aguas superficiales, obras como cunetas, descoles o alcantarillas, deberán priorizarse en conjunto con obras de estabilización como muros de gaviones, trinchos o cortacorrientes. En cualquier caso, el objetivo de conectividad que tiene la red terciaria al unir los espacios rurales y los desarrollos urbanos, debe ser la razón fundamental para mantener la operatividad en dichas vías.

Fenómenos como la ola invernal (2010) requieren de un esfuerzo por parte del Gobierno nacional en la elaboración de los estudios necesarios para la priorización de proyectos y estrategias para la obtención de recursos de la nación como por ejemplo: el cobro transitorio de impuestos, el accesos a recursos del Fondo Nacional de Regalías y recursos de crédito o venta de activos.

Con respecto a la relación clima-sector, se prevé que una nueva ola invernal dificulte la planificación y la operación de la logística –especialmente en los modos aéreo, fluvial y terrestre–; los cambios extremos en el régimen de precipitaciones, podrían afectar especialmente al transporte terrestre¹⁴³, aumentando la accidentalidad, congestión y degradación de la infraestructura –incluyendo el aumento del aporte de sedimentos a los ríos y canales navegables–. En contraste, la disminución de las precipitaciones podría perjudicar principalmente al transporte fluvial, al disponer de un menor calado en los puertos y al dificultar su navegabilidad. El aumento de la temperatura por su parte, generaría el abatimiento acelerado del nivel freático, lo que podría afectar la malla vial, debido a posibles hundimientos. Por último, el aumento del nivel del mar

¹⁴² Para la estimación de este indicador, el FEM realiza una encuesta entre empresarios de cada país, quienes clasifican la calidad de la infraestructura entre uno (pobremente desarrollada) y siete (entre las mejores del mundo).

¹⁴³ El impacto más grave lo causan las inundaciones; el costo en concepto de retrasos y de cancelaciones de viajes es relativamente pequeño en comparación con el daño ocasionado a la infraestructura (PNUMA 2008).

podría agudizar los procesos erosivos o incluso generar dificultades en los canales de acceso a los diferentes puertos.

Finalmente, para que exista un verdadero cambio en la situación presentada, se debe conformar un conjunto de instituciones robustas técnicamente independientes y nuevos marcos de financiamiento que recojan las lecciones aprendidas para la construcción exitosa, mantenimiento, operación y conservación de infraestructura plenamente integrada con la prestación del servicio al usuario.

a) Visión sectorial y principios de *buen gobierno*

La consolidación del sector transporte como locomotora de prosperidad se evidencia en su participación en la producción nacional, representando en un promedio anual del 7,23%¹⁴⁴ del PIB durante los últimos cinco años y soportando la competitividad de otros sectores estratégicos. Del total de su contribución a la economía, los servicios de transporte aportan el 60% de la participación total y presentaron un crecimiento promedio anual de 4,3%. Por su lado, la construcción de obras civiles se destaca por su crecimiento promedio anual de 13,1% para el mismo periodo¹⁴⁵.

Así mismo, la inversión en infraestructura de transporte medida como porcentaje del PIB nacional aumentó del 0,66% en 2002 al 1,73% en 2010. Del total de inversión, cerca de un 35% provino de la participación privada, lo que le ha permitido al Estado apalancar recursos financieros. Sin embargo, esta inversión en infraestructura que deriva en la ampliación de la capacidad portuaria, el mejoramiento de terminales aeroportuarias y el aumento en el número de kilómetros de vías en doble calzada, no ha sido suficiente frente a la movilización de pasajeros y carga, y deberá adaptarse al importante crecimiento esperado de la inversión y la economía en los próximos años.

A pesar de los avances, se hace necesario trabajar en aumentar los niveles de inversión en el sector, los cuales están aún muy por debajo de lo recomendable para un país de ingreso medio como Colombia (3% del PIB), y que de acuerdo con comparativos internacionales, se encuentra rezagado en términos de cobertura y calidad de infraestructura de transporte frente a otros países de la región como Chile, México y Brasil. Lo anterior, permitirá el desarrollo de los diferentes modos de transporte y su potencial articulación en pro de la complementariedad modal y la prestación de servicios de valor agregado.

Por todo lo anterior, las nuevas directrices sectoriales estarán basadas en una concepción gerencial del sector transporte, su carácter intermodal y de facilitación logística, su sostenibilidad, así como del manejo de los recursos públicos, lo que permitirá mejorar la eficiencia de la gestión pública, orientada a fortalecer la gobernabilidad y la transparencia, desde los siguientes principios generales de buen gobierno: (1) realización de mejores estudios de pre-inversión, que contemplen la variable de riesgo, estimada con base en la evolución del cambio climático, buscando la funcionalidad de los proyectos, aún en condiciones extremas causadas por fenómenos naturales o antrópicos, y el diseño de esquemas de financiación, garantizando excelencia técnica, (2) gestión

¹⁴⁴ El porcentaje del PIB transporte correspondiente a obras civiles, incluye obras en otros sectores diferentes al transporte. Por la estructura de este indicador no ha sido posible desagregarlo.

¹⁴⁵ Análisis Ministerio de Infraestructura y Transporte con base en datos no estacionalizados del DANE.

contractual orientada a los resultados, (3) diseño de políticas y de un marco regulatorio que promuevan servicios de transporte y logística en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad, y (4) fortalecimiento jurídico en la mejor gestión de la defensa del Estado.

Por último, como estrategia para asegurar la integridad de la infraestructura las entidades estatales, concesionarios y entidades territoriales, deberán prever la adquisición de seguros para la protección de la infraestructura de transporte tanto en su etapa de construcción como una vez terminada, como lineamiento de buen gobierno para contrarrestar los efectos del cambio climático. El objeto de estos seguros será cubrir el costo de los daños producidos por eventos naturales súbitos e imprevistos, ajenos a la voluntad del tomador, asegurado o beneficiario.

En este sentido será muy importante impulsar los sistemas de información y control sobre los actores que conforman el sector transporte. Un objetivo estratégico será consolidar el sistema RUNT, Registro Único Nacional del Transporte; para ello, cumplir el mandato del legislador al impulsar un nuevo formato de la licencia de conducción, será determinante en la modernización del sector, sin embargo será igualmente importante facilitar las condiciones de este cambio a todos los ciudadanos, por ello se buscará disminuir los requisitos en el proceso de tal manera que no se generen procedimientos redundantes y se tenga los menores costos para el Estado.

b) Fortalecimiento institucional del sector transporte

Con el objetivo de articular las nuevas directrices sectoriales y hacer más eficiente la actuación del Gobierno nacional se revisarán y actualizarán las disposiciones normativas del sector, la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, la planeación y gestión en el sector, lo que implicará un rediseño organizacional de sus instituciones, la formulación de una ley de concesiones, que mejore las funciones y actividades estatales de planeación, regulación técnica y económica, gestión contractual, supervisión, inspección, control y vigilancia e incorporando la función de gestión de riesgo en sus distintas fases. Una nueva ley de concesiones permitirá diferenciar este modelo de actividades comúnmente asociadas a la adquisición de bienes y servicios. En la actualidad, el diseño organizacional del sector comprende instituciones con competencias, funciones y ámbitos de actuación que requieren ser redefinidas y adecuadas a la evolución y nuevos retos en el desarrollo y financiación de la infraestructura. También, a los impactos derivados del cambio climático, así como a la demanda de nuevos niveles de servicio y a los planes y estrategias de Gobierno.

Para cumplir este objetivo, el Ministerio de Transporte (MT) pasará a llamarse Ministerio de Infraestructura y Transporte (MIT), y transformará su Viceministerio general en dos viceministerios técnicos especializados, uno enfocado al desarrollo de infraestructura y otro a la regulación de los servicios de transporte. Este cambio permitirá establecer y asignar funciones específicas para la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, y lineamientos de regulación económica y técnica en materia de transporte, tránsito e infraestructura en todos los modos.

Así mismo, se consolidará la institucionalidad sectorial para la regulación económica, para posteriormente evaluar la necesidad de su independencia en la toma de decisiones, que en cualquier caso incentivará la prestación de servicios de calidad, y permitirá realizar una mejor inspección, vigilancia y control.

En el mismo sentido, se hace necesario fortalecer técnica, institucional y financieramente a la Superintendencia de Puertos y Transporte (SPT) –que pasará a llamarse Superintendencia de la Infraestructura y el Transporte (SIIT)–, otorgándole la personería jurídica y garantizando su sostenibilidad financiera a través del cobro de cuota de vigilancia a todos los agentes vigilados. El fortalecimiento incluirá una reforma de su estructura, funciones, procesos y procedimientos internos, una revisión de competencias y su interrelación con las demás entidades, lo que deberá estar acompañado por una reforma del régimen de infracciones y sanciones. La SPT también protegerá los intereses y derechos de los usuarios con mecanismos de recepción y tramitación de quejas o reclamos, dentro del marco legal y regulatorio vigente.

Con esta supervisión efectiva, el país logrará, entre otros, (1) detectar y corregir deficiencias producto de la insolvencia económica de algunas concesiones, evitando atrasos y encarecimientos injustificados en las obras que se adelanten, (2) impulsar medidas encaminadas a que los puertos marítimos, fluviales y aéreos sean mucho más eficientes, y así generar mayores rendimientos en materia de comercio exterior, (3) promover la legalidad y el fortalecimiento del sector transporte, en todos los modos, lo que impactará en la disminución de los costos de bienes y servicios, pudiendo así ser garante de la cadena logística que alimenta a nuestra economía.

Con la intención de construir una base técnica para soportar el desarrollo del transporte; armonizar los intereses de la sociedad, el Estado y los actores privados del sector; así como de buscar fuentes alternativas de financiación y una mayor vinculación del sector privado, se transformará el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) en la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), como un ente especializado en la estructuración, promoción y definición de mecanismos de financiación para proyectos, que en una etapa inicial se enfocará a todos los modos de transporte. En cuanto a la gestión contractual de los proyectos, el MIT determinará los mecanismos más eficientes para su desarrollo.

Como complemento, se explorará la conformación de alianzas estratégicas con el sector privado y/o entidades multilaterales, con el fin de generar valor mediante el diseño, promoción y administración de proyectos de infraestructura. Estas alianzas deberán propender por atraer recursos privados al mejoramiento y construcción de infraestructura.

Por otro lado, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) optimizará la gestión y eficiencia en la administración del espacio aéreo y mejorará las condiciones de seguridad operativa en el lado aire y tierra. Para ello, fortalecerá su institucionalidad en inspección y control, para que pueda responder ante las expectativas de crecimiento de la industria y el cumplimiento de estándares y tratados internacionales.

En cuanto a la gestión contractual de los proyectos, el MIT determinará los mecanismos más eficientes para su desarrollo, fortaleciendo las labores que en la materia cumplen entidades como el Instituto Nacional de Vías (Invías) y la Aerocivil.

Todas las entidades del sector incluido el DNP, deberán establecer nuevas dinámicas institucionales que les permitan dar un tratamiento diferencial a las decisiones y priorizaciones que se hagan en materia de infraestructura y servicios y que se encuentra relacionada con el cambio climático y la adaptación a este. Desde el MIT se promoverá el diseño de un Plan Integral del Gestión de Riesgos del sector, que retome como lecciones aprendidas todas aquellas medidas

aprobadas desde el Gobierno nacional y que contribuyeron a la atención de la reciente Ola Invernal (2010).

Para las demás entidades adscritas al MIT, será fundamental la definición de protocolos por modo de transporte que permitan identificar la disponibilidad de corredores alternos, de manera que cuando una vía se vea afectada se pueda garantizar el acceso por cualquiera de las modalidades, aérea, férrea, fluvial, marítima y/ o carretera.

Bajo este precepto, se analizarán entre otras medidas, la intervención a las tarifas o la posible extensión de horarios para la prestación de servicios que sobre la infraestructura de transporte se realicen, de manera que se aminoren los impactos sobre los usuarios.

c) Política y regulación de servicios de transporte

El MIT, formulará y adoptará la política y regulación en materia de servicios de transporte, logística y tránsito para todos los modos y revisará y actualizará las sanciones y procedimientos que garanticen su prestación eficiente. Tanto los lineamientos de política, como la regulación que se adopte para el sector, deberá salvaguardar los principios constitucionales y legales que le otorgan al transporte el carácter de servicio público esencial y la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en lo que tiene que ver con la garantía de la prestación del servicio en condiciones de libertad de acceso, calidad, continuidad y seguridad para los usuarios.

La formulación de políticas y regulación deberá estar enmarcada en políticas de Estado, como son la formalización laboral; el aprovechamiento del mercado y la competencia así como la innovación en servicios tecnológicos y de información. En este sentido, el Estado intervendrá donde se presenten fallas de mercado e impulsará la construcción de un acuerdo nacional a partir de acuerdos regionales que promuevan el mandato constitucional de descentralización.

En transporte terrestre automotor, y como principio para promover la competencia, se tomarán medidas para modificar las barreras de entrada a la prestación del servicio. Estas medidas incluirán la revisión de los requisitos de capital o patrimonio necesarios para la habilitación de empresas formales bajo los principios de la política sectorial.

Para estas empresas también se promoverá, la desregulación de la capacidad transportadora y desvinculación administrativa de los vehículos que prestan el servicio público de transporte de pasajeros, y de las pólizas de renovación del parque automotor en el servicio público de transporte de carga. Para favorecer la formalización de los propietarios, desestimular la sobreoferta y mejorar los esquemas empresariales del servicio público de transporte de carga, el Gobierno nacional podrá establecer mecanismos de apoyo como fondos para la desintegración física y renovación de los equipos. Los mecanismos, la organización y la definición de los recursos de los cuales se alimentará dicho fondo, podrán ser reglamentados una vez se establezcan las dinámicas y los procesos de mejoramiento del sector promoviendo la conformación de un sector de clase mundial.

En este contexto, el MIT y el DNP asistirán y acompañarán al gremio de transportadores (propietarios y conductores de vehículos) en el fomento de la asociación empresarial, facilitando la conformación de empresas con escala óptima según mercados relevantes y localización geográfica, conservando la propiedad democrática, con prácticas corporativas eficientes y sostenibles, con

capacidad de financiamiento para la modernización e inversión en equipos, administradoras integrales de la flota de vehículos y del recurso humano con modelos de optimización operacional, y con capacidad negociadora de contratos de servicio público de transporte con generadores de carga.

El MIT evaluará la necesidad de definir un Decreto por modalidad de transporte, donde se consoliden los objetivos de política y la estrategia sectorial. Los nuevos decretos buscarán, por un lado, una racionalización normativa y regulatoria, generando incentivos para el mejoramiento continuo de la prestación del servicio, y por el otro, garantizar la seguridad jurídica de las inversiones y de la actividad transportadora por parte del sector privado con empresas formales cumplidoras de la ley.

El MIT ejecutará recursos de cooperación técnica de la banca multilateral para asistir al gremio en esta transformación, la cual a su vez contará con el esfuerzo del gremio a través de la formación de centros regionales de despacho de carga, los cuales constituirán el primer paso para la conformación de nuevas empresas, asegurando un desarrollo regional equitativo del sector. Esta transformación del mercado permitirá resolver uno de los principales problemas estructurales del sector, consolidando nuevamente el concepto de propietarios y conductores como parte integral de empresas formales de transporte público terrestre automotor de carga. Como complemento de lo anterior, el MIT en coordinación con el SENA, y otras entidades relacionadas con la formación de capital humano, fomentará la profesionalización de los conductores de servicio público de transporte, como elemento estructural para mejorar la seguridad vial.

Para el transporte de carga por carretera se revisará la tabla de fletes a partir de un modelo de costos eficientes calibrado y validado por el MIT, que se actualizará a partir del Índice de Costos de Transporte de Carga (ICTC) que desarrolla el DANE, y que tenga una correspondencia con los incentivos que se buscan generar: (1) que refleje las mejores prácticas de empresas formales; y (2) que promuevan la renovación e innovación tecnológica en equipos. A partir del ICTC, de la información del RUNT, de los esquemas tecnológicos de gestión de flota vehicular, y de información operacional y de gestión otros agentes de la cadena logística de abastecimiento, el MIT, con apoyo del DNP, diseñará y desarrollará el Índice de Costos Logísticos (ICL) que alimentará al Observatorio Nacional de Logística de Cargas.

Conforme con lo anterior, el Gobierno nacional reglamentará la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de carga, posibilitando esquemas de contratación de mediano y largo plazo que flexibilicen la regulación económica transitoria del Estado, siempre y cuando exista un acuerdo mutuo entre todos los agentes de la cadena. Todas estas acciones estratégicas conducirán a un desmonte vigilado de la tabla de fletes.

Para reducir las asimetrías de información, el MIT diseñará e implementará el Registro Nacional de Despacho de Carga (RNDC), como parte del sistema RUNT y como mejora del manifiesto de carga electrónico. El RNDC complementará un mercado virtual (bolsas de carga) donde los generadores y las empresas formales transarán contratos, bajo un esquema de iniciativa privada que el Gobierno nacional ayudará a promover. El RNDC y las bolsas de carga le permitirán a las empresas realizar una planificación operacional y optimizar la utilización de la capacidad de su flota de vehículos, en particular para los centros regionales de despacho de carga que iniciarán la transformación estructural del mercado. Los agentes de la cadena de abastecimiento alimentarán el RNDC, que acompañado de ayudas técnicas y tecnológicas, le permitirá al MIT construir el ICL. En el

transporte público terrestre automotor de pasajeros, el MIT evaluará los estudios y propuestas de reorganización de rutas y servicios, y constatará si la demanda actual de pasajeros ha tenido cambios importantes con respecto a los existentes en el momento que se adjudicaron los permisos originales de las rutas.

A partir de este análisis, se propondrán mejoras al servicio acorde con las necesidades de movilidad actuales en todo el territorio nacional. Así mismo, se revisará la estructura y el nivel de las tarifas mínimas actuales para el transporte de pasajeros por carretera, y se evaluará la conveniencia de ajustarlas, asegurando una correspondencia con los incentivos que se buscan generar: (1) que refleje las mejores prácticas de empresas formales que cumplan con la formalización laboral integral y los demás principios de la política sectorial; (2) que promuevan la renovación e innovación tecnológica en equipos. Se promoverá el desarrollo de observatorios de movilidad, que faciliten la construcción del Índice de Costos de transporte de pasajeros, para lo cual se podrá contar con la colaboración de Departamento Nacional de Estadísticas (DANE); (3) en los casos que se considere necesario el MIT podrá otorgar permisos temporales, con el fin de formalizar servicios de transporte que en la actualidad se presten hasta tanto se defina y se otorgue el nuevo esquema de prestación de servicios.

Para promover la sana competencia en el transporte por carretera de pasajeros de media y larga distancia, el MIT ajustará la normativa y reglamentación de las terminales de transporte, aumentando su cobertura, e introduciendo mecanismos novedosos para reducir las asimetrías de información del usuario sobre el nivel de servicio, incluyendo aprovechamiento de TIC y servicios web, entre otros. Los mecanismos incluirán el desarrollo de un índice sobre el confort, antigüedad y seguridad de los vehículos, cumplimiento de horarios y servicios de valor agregado de la empresa, los cuales deberán ser publicados en terminales y medios de difusión.

Se promoverá la descentralización de las competencias sobre la autorización de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros por carretera en rutas de influencia y de corta distancia, a través de los gobiernos departamentales y las áreas metropolitanas. Igualmente, el MIT apoyará acuerdos y convenios entre autoridades municipales, distritales y metropolitanas para la coordinación de la planeación, gestión e integración de los subsistemas de transporte de pasajeros.

Así mismo, se realizará control y vigilancia de la prestación del servicio interurbano de pasajeros de corta y media distancia, para que los mismos no compitan, ni presten el servicio urbano, en especial en aquellas ciudades que cuenten con sistemas de transporte tales como SITM y SETP. Para ello, se podrán establecer terminales de integración interurbana que mejoren la conectividad de la región, evaluando la posibilidad de contar con la participación de las sociedades de las terminales de cada ciudad y buscando integrar tarifariamente todos los servicios.

Se revisará la normativa y reglamentación del servicio especial, con un tratamiento diferencial para cada modalidad, y en particular para el transporte escolar. El MIT, en coordinación con el Ministerio de Educación, evaluará la conveniencia de un programa de ayudas que garanticen el transporte escolar rural en zonas aisladas, que asegure condiciones mínimas de cobertura y seguridad para el transporte escolar. Se deberá asegurar la vinculación de vehículos accesibles para toda la población, incluida la población con movilidad reducida, y que cumplan con la vida útil definida en la ley.

El MIT, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía (MME), Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), y el DNP, desarrollarán una política de combustibles limpios para el sector transporte y de incentivos a la importación o a la industria nacional para la producción de vehículos con tecnología limpia. La operación del transporte con vehículos a gas, eléctricos o híbridos permitirá reducir la volatilidad y la alta incidencia de los combustibles fósiles en la estructura de costos del transporte terrestre automotor.

Adicionalmente, la política de renovación de la oferta e innovación tecnológica de equipos (modernización) estará soportada por incentivos de mercado y la reglamentación de la vida útil según las disposiciones legales. Así mismo, el Gobierno nacional diseñará y estructurará un programa nacional, con la participación del sector público y privado, para ofrecer facilidades y mecanismos expeditos para la desintegración física total de vehículos que presten servicio público o particular. Para el servicio público de transporte terrestre automotor de carga, el Gobierno nacional creará un fondo transitorio para financiar la desintegración física total y reposición de vehículos, así como para asistir y acompañar al gremio en el fomento de la formalización empresarial.

Para los modos férreo, fluvial, marítimo y aéreo, el MIT reanudará el Consejo Consultivo de Transporte¹⁴⁶, en el cual se analizará el marco normativo y regulatorio de los diferentes modos en aspectos relacionados con nivel de servicio, barreras de acceso, integración con los diferentes actores de la cadena logística de transporte, requerimientos para los tratados de libre comercio, la facilitación de las operaciones de transporte multimodal y otros temas que se consideren relevantes. De acuerdo con lo anterior, se buscará la estrategia para lograr un mejor desarrollo en la prestación del servicio público de transporte de carga y pasajeros en todos los modos.

La SIIT inspeccionará, controlará y vigilará que las condiciones de habilitación de las empresas se mantengan en el tiempo, y en particular, que las empresas cumplan con el mandato legal de vincular formalmente su fuerza laboral con seguridad social integral para todos los trabajadores vinculados en la prestación del servicio en las diferentes modalidades.

El régimen de infracciones y sanciones deberá incluir incentivos para que las empresas de servicio público de transporte administren integralmente su flota y su recurso humano. La racionalidad y gradualidad de las infracciones deberá estar dada, en parte, ante la falta de garantías para que el servicio se preste en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad para los usuarios. En el caso particular del transporte por carretera, el fortalecimiento técnico e institucional de la SIIT, soportado con el esquema de ayudas técnicas y tecnológicas que el MIT diseñará e implantará para el aprovechamiento del sistema RUNT, permitirá el monitoreo permanente de la operación, mejorando sustancialmente el control de la ilegalidad en la prestación de servicios públicos de transporte garantizando la seguridad jurídica de las inversiones y de la actividad transportadora por parte del sector privado.

¹⁴⁶ Decreto 2172 de 1997, artículo 2, por medio del cual se reglamenta la conformación y funcionamiento del Consejo Consultivo de Transporte.

d) Infraestructura para la competitividad y la integración regional

La política de infraestructura de transporte estará enmarcada en procesos integrales de planificación con un nivel avanzado de los estudios técnicos para la toma de decisiones; en la definición de lineamientos estratégicos para el sector en materia de adaptación y mitigación del riesgo frente a desastres naturales; en el desarrollo de programas que respondan y complementen las apuestas productivas y sectoriales; en la adopción de nuevos y mejores mecanismos de financiación; y en la integración y desarrollo regional.

En el proceso de planificación se estructurará la política de maduración de proyectos, cuyo objetivo principal será el cumplimiento del ciclo de vida de los proyectos de inversión, para que estos de manera previa a su ejecución, cuenten con estudios de factibilidad, estructuración financiera, diseños de ingeniería y gestión ambiental, social, predial y del riesgo, que permitan un adecuado esquema de asignación de responsabilidades asociadas a la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura.

Para financiar los estudios de pre-inversión de los proyectos, el Gobierno nacional destinará un capital semilla que sumado a otro tipo de aportes generen la base para un mecanismo de autofinanciación de estructuración y desarrollo de proyectos, que alivien las restricciones de financiamiento dentro del Presupuesto General de la Nación.

Sobre estos principios, las grandes estrategias estarán encaminadas a: (1) el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad favoreciendo la intermodalidad, a través de corredores de transporte viales, férreos, marítimos y fluviales; (2) la consolidación de nodos de transferencia competitivos que mejoren las condiciones para el transporte de carga y pasajeros, (3) la promoción de mecanismos alternativos de financiación de infraestructura; y (4) la adaptación de la infraestructura actual y proyectada a los recurrentes impactos ambientales.

Por otro lado, la innovación será parte del desarrollo y planificación del sector transporte. El MIT en coordinación con Colciencias y en el marco de un Programa Nacional de Innovación e Investigación en Transporte y Logística, promoverá proyectos aplicando nuevos métodos constructivos, materiales y tecnologías en la construcción de redes de transporte que minimicen la vulnerabilidad de esta ante todo tipo de riesgo.

En lo relacionado con el flujo y disponibilidad de información, se contará con procedimientos estándar para la consolidación del: (1) Sistema Integrado de Información del Sector Transporte, (2) el Sistema Integrado Nacional de Carreteras (SINC) y (3) Sistema de seguimiento a las inversiones que se realicen para la atención de Ola Invernal u otros estados de emergencia. En este sentido, las entidades adscritas al Ministerio proveerán de manera sistemática la información actualizada que les compete y darán la sostenibilidad de dicho proceso.

e) Mejoramiento de las condiciones de accesibilidad e intermodalidad

A continuación se expondrán las acciones para el desarrollo y fortalecimiento de cada uno de los modos de transporte.

1. Corredores viales

El mejoramiento de la capacidad de la infraestructura vial es un importante aporte al fortalecimiento de la competitividad, por lo cual se impulsará la consolidación de corredores que soportan carga de comercio exterior y que conectan los principales centros de producción y consumo con los puertos marítimos, aeropuertos y pasos de frontera a través del programa Dobles Calzadas para la Prosperidad. En ese sentido, se dará prioridad a la terminación de proyectos, promoviendo la homogenización de la capacidad vial.

Para ésto, y considerando que el Gobierno nacional tiene contratada la construcción de cerca de 2.000 km de carreteras de doble calzada, se adoptarán mecanismos para asegurar su eficaz ejecución y se implementarán acciones para contar de manera rápida con la infraestructura en servicio que, adicionalmente, ofrezca condiciones de seguridad y durabilidad frente a situaciones de vulnerabilidad ambiental o fenómenos de remoción en masa tales como deslizamientos, flujos de lodos o caída de rocas. En este sentido, se espera incrementar la construcción del número de kilómetros por año, aumentando la capacidad de los corredores troncales por donde se moviliza un 80% de la carga.

En esta misma línea, y con el propósito de mejorar la conectividad transversal de la configuración vial del país, el MIT a través del Invías, implementará el programa Corredores Prioritarios para la Prosperidad, que articule los corredores troncales, facilite la conectividad y garantice la accesibilidad regional, con base en la revisión, culminación y experiencia adquirida en programas en desarrollo¹⁴⁷.

En relación con la conservación de la infraestructura, de acuerdo con el Plan Maestro de Transporte, componente Infraestructura se aprecia que desde el punto de vista fiscal la reconstrucción de un kilómetro de carretera puede costar en valor presente hasta 5 veces el costo de realizar un buen mantenimiento preventivo. Así mismo, para los usuarios, los mayores gastos en que incurren en una vía en mal estado –tiempo de viaje, combustible, repuestos, etc.–, son mayores que el aporte que se tendría que destinar para cubrir los gastos del mismo.

Para ello, el Invías, ejecutó entre el 2005 y 2010 un Programa de Mantenimiento Integral de corredores (PIRM) que abarcó cerca de 2.000 km y movilizó 1,14 billones de pesos constantes de 2009. La evaluación ejecutiva a este programa demostró el éxito del mismo, por lo que el gobierno buscará extender su cobertura.

Teniendo en consideración lo anterior, el Gobierno nacional fortalecerá los programas de rehabilitación y mantenimiento periódico y rutinario en la red vial nacional incluyendo puentes, duplicando el total de kilómetros bajo este esquema a cerca de 4.000 km Para esto, el MIT evaluará nuevas alternativas y fuentes de financiación, promoverá asociaciones público privadas con visión de largo plazo, esquemas y contratos que respondan a niveles de servicio de la infraestructura, así como la posibilidad de instalar nuevas estaciones de peaje, ampliar la base de cobro del mismo a los usuarios de la infraestructura, así como la captura del aumento en el valor de los predios adyacentes en nuevos proyectos de transporte.

¹⁴⁷ Este programa contempla en su integridad la intervención de 19 de 38 corredores de la red vial nacional de acuerdo con el Documento CONPES 3536 de 2008.

Con base en los anteriores lineamientos, el MIT en coordinación con sus entidades adscritas desarrollará según se requiera en el tiempo, los planes de expansión vial de acuerdo con los análisis de funcionalidad de la red existente y teniendo como herramienta, los resultados de la modelación de la demanda de transporte realizados para el Plan Maestro de Transporte - Componente Infraestructura, con el objetivo de establecer condiciones generales para el ordenamiento y desarrollo integral de la red vial nacional, basados en criterios técnicos o de nivel de servicio, sociales y económicos asociados a la integración regional y a la competitividad. La incorporación o exclusión de vías específicas a los departamentos o municipios, deberá estar acompañada por la viabilidad financiera para que el ente responsable se encargue del mantenimiento y conservación de la infraestructura.

Es importante mencionar que el Plan Maestro de Transporte deberá incorporar como una segunda fase la priorización de proyectos de infraestructura buscando extender el ámbito de análisis para considerar también la infraestructura de transporte del nivel regional con énfasis en las nuevas demandas que generan los sectores minero energético, agricultura, y Acción Social mediante el *Plan Nacional de Consolidación*, constituyéndose como una herramienta que las entidades territoriales podrán tener en cuenta para la asignación de los recursos que para este fin se destinen y que provengan del Sistema General de Regalías.

Para la red vial terciaria, responsabilidad del Invías y de los entes territoriales, se implementará el programa “Caminos para la prosperidad” como un eje estructural de Gobierno a través del cual se dará apoyo técnico y apalancamiento financiero para la conservación de la red terciaria, buscando intervenir cerca de 50.000 km durante el cuatrienio.

Con este programa se espera: mejorar las condiciones de accesibilidad de municipios en donde la salida de los productos agrícolas se convierte en un pilar base de su economía y consolidar esquemas de ejecución para fomentar la generación de empleo en dichas regiones. De acuerdo con lo anterior, el Gobierno nacional en aras de maximizar el alcance de la iniciativa, promoverá acuerdos para cofinanciación del programa con entes territoriales, agremiaciones y otros sectores productivos que como usuarios, estén interesados en un mejoramiento generalizado de la infraestructura regional.

El *Programa Caminos para la Prosperidad*, podrá hacer parte de un contrato o convenio plan entre la Nación y las entidades o asociaciones territoriales, con el objetivo de dinamizar y complementar la ejecución de los proyectos estratégicos, lo que permitirá también, hacer seguimiento de su ejecución conforme a lo planteado en el convenio.

Dentro de los alcances de este programa se analizará su posible articulación con el programa de Enganche laboral en oportunidades ofrecidas mediante la construcción de infraestructura y vivienda, de la Red JUNTOS.

De la misma manera, el Gobierno impulsará estrategias de apoyo para el diseño y aplicación de metodologías de priorización¹⁴⁸ y de esquemas de financiación de los proyectos con impacto regional, en el marco del programa de Asistencia Técnica Crédito a Municipios y aprovechando la experiencia adquirida del *Plan Vial Regional*. El objetivo de las metodologías de priorización, será

¹⁴⁸ Kilómetros de vía por cada 100.000 hab, km de vías por km² de área, estado de la red.

promover la eficiencia fiscal mediante la correcta inversión de recursos así como aumentar la sinergia entre las inversiones a escala nacional con las regionales.

2. Mecanismos para la articulación regional y sectorial

Considerando que en los próximos años se adelantarán grandes inversiones no sólo en el sector transporte, sino en otros sectores estratégicos del país como la minería, la agricultura y los servicios públicos, que requieren infraestructuras modales de mayores especificaciones, se consolidarán acciones conjuntas que faciliten el desarrollo ordenado del sector y el territorio. Para ello, el MIT, analizará la conveniencia de las iniciativas desde la perspectiva económica y social, definirá la viabilidad de proyectos y establecerá el ente o entidades que quedarían a cargo del mantenimiento y operación de tal manera que se garantice a futuro la sostenibilidad de los mismos.

En esta línea, el Gobierno nacional:

1. En el marco de la Ley 1228 y su Decreto Reglamentario 2976, se adelantará un proceso de concertación entre el Ministerio de Minas y Energía, el MAVDT y el Ministerio de las TIC, y de ser necesario las entidades territoriales involucradas; con el MIT, para consolidar una estrategia que defina la responsabilidad sectorial en el pago de los costos asociados al traslado de las redes de servicios públicos, en donde se adelanten nuevos desarrollos viales. Para esto, se tendrá en cuenta el costo remanente para recuperar la inversión por parte de los operadores de servicios públicos.
2. En cuanto a los proyectos que adelante el sector minero y de hidrocarburos, se diseñará un reglamento entre el MIT y el Ministerio de Minas y Energía, en donde se defina las condiciones para asignar a los inversionistas privados su responsabilidad en el mantenimiento y conservación de las vías afectadas por su accionar.
3. Para el desarrollo del sector agropecuario, el MIT en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, priorizará proyectos de impacto regional, que contribuyan a la reconversión del uso del suelo agrícola del país a través de la red de vías secundarias y terciarias.
4. En el ámbito territorial, teniendo en cuenta la especulación del valor de los predios rurales y urbanos en donde se tiene prevista la construcción de infraestructura vial, se promoverá la expedición de una ley que facilite los procesos de expropiación de predios para los proyectos de interés nacional y de utilidad pública, que responda a los valores comerciales que defina el mercado y los parámetros de valorización respectivos.
5. Para la gestión ambiental y social, se promoverán acuerdos interinstitucionales que faciliten la expedición de licencias ambientales con criterios de sostenibilidad y consultas previas con comunidades en términos de equidad.

3. Corredores férreos

Los corredores férreos se constituyen en ejes estratégicos para el transporte de carga, dada su eficiencia en la movilización de grandes volúmenes; para el transporte de pasajeros, por la integración que genera en el contexto urbano-regional; y ambientalmente por su producción en términos de emisiones efecto invernadero.

Por lo anterior, se incrementarán los kilómetros férreos en operación con la posibilidad de transferirlos a entes territoriales para su aprovechamiento. La transferencia a las entidades territoriales estará acompañada por la viabilidad financiera para que el ente responsable se encargue del mantenimiento y conservación de la infraestructura.

De manera articulada con el sector privado, se desarrollarán nuevos tramos que permitan fortalecer la conectividad de zonas de producción y nodos de transferencia con los puertos marítimos y fluviales, bajo estándares operacionales y de accesibilidad a la infraestructura que respondan a las necesidades de los potenciales usuarios. De esta manera, este modo se convertirá en una alternativa competitiva en costos. Por otra parte, se implementarán medidas para la recuperación de corredores férreos, rehabilitación parcial y posterior conservación de la red férrea inactiva a cargo del Invías.

En cuanto a la movilización de pasajeros y de carga, se acompañará a las entidades territoriales en el desarrollo de los estudios para determinar la factibilidad de proyectos férreos que promuevan el desarrollo e integración regional. En este sentido, los sistemas férreos para transporte de pasajeros y de carga deberán considerar entre sus alternativas, la opción de energía eléctrica por las características de precio del mercado, disponibilidad y confiabilidad de suministro, bajas emisiones efecto invernadero y alta eficiencia energética.

4. Corredores fluviales

En el modo fluvial, se definirá la política nacional para impulsar el transporte de carga, la movilización de pasajeros en la red fluvial del país y promover la intermodalidad. Para esto, se adelantará el Plan Maestro de desarrollo de navegación fluvial y su accesibilidad terrestre para combinaciones intermodales; que complemente los análisis del actual Plan Maestro de Transporte para este modo. Esto incluirá un estudio de centros de transferencia, plataformas logísticas (existentes y potenciales) multimodales, y percepción del sector privado.

Adicionalmente, mediante mecanismos de cooperación internacional y en el marco de iniciativas de integración regional como IIRSA, se definirá a través de estudios, el potencial y vocación comercial de las principales cuencas hidrográficas, con el fin de establecer las acciones que las consoliden como corredores alternativos de movilización.

En cuanto a las obras requeridas en la red fluvial nacional, se implementarán acciones para la adecuación, rehabilitación, construcción y mantenimiento de muelles, encausamiento de las vías navegables, además de la instalación, implementación y mantenimiento de señalización y balizaje. De la misma manera se promoverán sistemas de navegación satelital. Así mismo, el Gobierno

nacional evaluará mecanismos para definir el mejor modelo de gestión y consolidación del Río Magdalena como un corredor logístico que incentive la entrada de nuevos operadores fluviales, así como generar el entorno para el desarrollo de servicios fluviales y la entrada de flota. Por otra parte, se promoverán acciones que generen sostenibilidad ambiental y mejores condiciones de navegación en el río Magdalena y el Canal del Dique, así como el control de la sedimentación, considerando dentro de los criterios de formulación de dichas acciones, la afectación de la Ola Invernal sobre los municipios ribereños.

Los recursos sectoriales del Presupuesto General de la Nación que son ejecutados a través de Cormagdalena, serán priorizados en la adecuación del canal navegable, y de la infraestructura portuaria, fomentando y orientando la utilización de esta vía fluvial como una alternativa competitiva de transporte. Adicional a esto, se buscará fortalecer la gestión y obtención de recursos de esta entidad, actualizando las tarifas por los diferentes conceptos reglamentados en la Ley 161 de 1994, con base en los inventarios elaborados por Cormagdalena lo que le permitirá aumentar sus recursos de inversión.

El mantenimiento de ciénagas, y el desarrollo de obras para el control de inundación en la ribera del río, así como otras actividades de adecuación de tierras, saneamiento, producción minera y energética, se desarrollarán en coordinación con las respectivas Corporaciones Autónomas Regionales, municipios, gobernaciones ribereñas y los ministerios correspondientes. Para ello, se identificarán factores críticos de riesgo, medidas de mitigación y prevención de calamidades en las zonas afectadas por la Ola Invernal. Por tal motivo, se garantizará que los recursos que sean transferidos por la Nación a los municipios ribereños sean ejecutados en proyectos contemplados en el Plan de Manejo de la Cuenca.

Por último, al igual que en el modo carretero, los corredores con vocación comercial que conforman la Red Fluvial Nacional deberán incorporarse en el modelo de Gerencia de Corredores aun cuando la operatividad del río se desarrolle por fases.

f) Consolidación de nodos de transferencia y mejoramiento de la gestión aérea y portuaria

Para fortalecer los principales nodos sobre los que confluyen flujos comerciales con alto impacto sobre el comercio exterior y la distribución interna de mercancías, se promoverá la diversificación en la oferta de infraestructura en diferentes modos y la consolidación de la existente, dado que se observa una concentración predominante en el modo carretero, que exige complementar, mejorar, ampliar e integrar la cobertura, la accesibilidad, la seguridad y la calidad con los demás modos de transporte.

Por otro lado, es necesario fomentar acuerdos internacionales para incrementar el transporte de pasajeros y carga en todos los modos de transporte, desde y hacia el país, con el objeto de dinamizar la economía nacional en beneficio del sector y capitalizar la localización geográfica de Colombia.

1. Infraestructura portuaria y actividades marítimas

A través de los puertos marítimos, en 2009 se movilizó el 63% de las exportaciones en dólares y el equivalente al 95% de la carga total de comercio exterior colombiano. Por otra parte, las inversiones que vienen desarrollando los grandes puertos del mundo exigen la puesta a punto de la infraestructura portuaria nacional. Desde el punto de vista geográfico, se aprecia que las inversiones en la ampliación del canal de Panamá implicarán un cambio en los parámetros logísticos mundiales y de transporte marítimo internacional, que representarán retos y oportunidades para los puertos en Colombia, en términos de prestación de servicios de valor agregado a líneas navieras, de atención a barcos de mayor capacidad y de generar economías de escala en fletes para la carga doméstica.

Dado lo anterior, se promoverá la adecuación de la infraestructura portuaria, y se buscará su eficiencia operativa, teniendo en cuenta las especificidades de instalaciones y servicios que requiere cada tipo de carga. Para esto, el Gobierno nacional adelantará las siguientes acciones:

1. La ampliación de la capacidad, profundización y mantenimiento de los canales de acceso a los puertos públicos marítimos de propiedad de la Nación –Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Buenaventura, Tumaco y San Andrés–. Para esto se evaluará entre otras fuentes de financiación la inversión privada, cargos a los usuarios por paso en los canales, y recursos públicos y privados provenientes de actores locales y regionales.
2. En coordinación con las Sociedades Portuarias Regionales, se hará seguimiento, actualización de los indicadores operativos e inversiones establecidas en los contratos de los puertos de uso público, para contar con los estándares internacionales que se requieran.
3. De manera conjunta con las entidades responsables en la facilitación de trámites para el comercio exterior como el MCIT, la DIAN y Policía Antinarcóticos, se implementarán nuevas tecnologías para la inspección de la carga y se optimizarán los procesos respectivos de tal manera que generen mayor eficiencia portuaria.
4. “En atención al CONPES 3611 de 2009, mediante el cual se aprueba el Plan de Expansión Portuaria 2009-2011 denominado “Puertos para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible”, se podrán impulsar y adelantar los estudios de prefactibilidad de nuevos puertos marítimos necesarios para la movilización los crecientes flujos de comercio exterior y su potencial interconexión a través de una línea férrea interoceánica.

De igual manera y con el propósito de mantener la eficiencia de los servicios en los puertos, se fomentará la iniciativa privada y la inversión extranjera en el sector. Para ello, se promoverá la actualización del Estatuto de Puertos Marítimos consagrado en la Ley 1 de 1991, orientando los ajustes a (1) la simplificación de trámites para la solicitud de concesiones, (2) la flexibilización de los plazos de las concesiones, respondiendo a criterios técnicos y a esquemas financieros acordes con el desarrollo de la industria, (3) la revisión del esquema de contraprestación portuaria procurando una justa participación del Estado en los beneficios económicos de la actividad portuaria, y (4) la eliminación del plazo obligatorio para la formulación de planes estratégicos como el Plan de Expansión Portuaria, entre otros.

En este mismo sentido, en el marco del procedimiento de otorgamiento de las concesiones portuarias, se incorporará criterios de planificación como la accesibilidad, la pertinencia del proyecto en función de la demanda de servicios portuarios y la sostenibilidad ambiental. De la misma manera, el MIT con el apoyo del DNP y el MHCP definirá las condiciones para la reversión de las concesiones, de tal forma que se logre el máximo aprovechamiento de la infraestructura revertida.

Por último, teniendo en cuenta que los puertos ejercen una influencia directa en la economía, el empleo y el desarrollo de las comunidades vecinas, se hace necesario extender los beneficios de estos nodos de negocios a los ciudadanos menos favorecidos, que logre un efecto inductor de riqueza, solidaridad y estabilidad social. En este sentido, se buscará que las Sociedades Portuarias inicien, continúen y/o amplíen sus programas de ayuda e integración social a las comunidades más desfavorecidas de su entorno.

2. Infraestructura aeroportuaria y gestión del espacio aéreo

La infraestructura aeroportuaria con mayor movilización de pasajeros y carga está siendo intervenida para mejorar su nivel de servicio. Dado lo anterior, le corresponderá al Gobierno nacional velar por el buen desempeño técnico, legal y financiero de los ocho¹⁴⁹ contratos de concesión en marcha y los que en un futuro se celebren. Adicionalmente, implementará un programa para mejorar la infraestructura de 17 aeropuertos que representan una operación regular de pasajeros en las capitales de departamento y puntos estratégicos identificados por la Aerocivil.

En los restantes 32, se implementará un programa para mantener las condiciones básicas de operación. En aquellas regiones apartadas donde el transporte aéreo se presenta como la mejor alternativa de comunicación, se adelantarán las labores de mejoramiento y mantenimiento de los Aeropuertos Comunitarios, incorporando la variable de riesgo en la definición de las acciones programadas.

Para atender el crecimiento del transporte aéreo, la Aeronáutica Civil modernizará la infraestructura aeronáutica como los sistemas de tecnología satelital y los sistemas de comunicación, navegación y vigilancia del espacio aéreo que se establecen en el Plan de Navegación Aérea¹⁵⁰ (PNA COL). También, se buscará ampliar la cobertura nocturna de la operación de las terminales aéreas que sirvan de nodos de comercio y permitir el aterrizaje y despegue simultáneo en aeropuertos como El Dorado.

En cuanto a la gestión del espacio aéreo, el Reglamento Aeronáutico Colombiano (RAC) deberá ser actualizable y flexible para adaptarlo al entorno económico del sector aeronáutico y el cumplimiento de estándares y tratados internacionales, con el propósito de incentivar aún más la competencia en el mercado nacional.

¹⁴⁹ En total hay 18 aeropuertos concesionados

¹⁵⁰ El PNA COL formula de manera detallada los requerimientos operacionales en el espacio aéreo colombiano, orientada por el Plan Mundial de Navegación Aérea de la Organización de Aviación Civil Internacional OACI (Fuente: PNA. Aerocivil).

Se buscarán espacios para viabilizar la entrada de nuevos operadores, tomando en consideración la evolución del mercado aéreo, el comportamiento de los indicadores financieros de la industria, los niveles de ocupación, la concentración del mercado y los efectos del comportamiento de los precios del petróleo. A nivel internacional, se analizarán espacios para la entrada de nuevos operadores, fomentado la libre competencia de los mercados de pasajeros y carga.

3. Pasos de frontera

Durante el periodo 2010-2014 el Gobierno trabajará por el fortalecimiento de las relaciones binacionales, para lo cual atenderá el desarrollo de los proyectos de infraestructura en las zonas de integración fronteriza que sean consideradas de interés nacional (capítulo de Política Fronteriza).

Para el eficiente ejercicio del servicio y control migratorio sobre estos nodos, considerado como actividad esencial en las labores del Estado colombiano, y en atención a los compromisos adquiridos en los instrumentos internacionales suscritos por Colombia, se requiere contar con la planta física adecuada para desarrollar esta actividad en puertos internacionales aéreos, terrestres, marítimos y fluviales; por lo cual, en desarrollo de los proyectos ejecutados directamente por el MIT o en los concesionados a los particulares, se debe garantizar la disponibilidad de esta infraestructura.

g) Estrategia sectorial para la atención de la Ola Invernal¹⁵¹

En el marco de la declaración de los Decretos 4579: “Por el cual se declara la situación de desastre nacional en el territorio colombiano” y 4580: “Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública”, las entidades del sector transporte en coordinación con el DNP y la Presidencia de la República, vienen formulando un Plan de Acción para la atención de emergencias ocasionadas por la Ola Invernal 2010-2011.

Este plan incluye una serie de iniciativas para disminuir los riesgos que enfrenta el sector ante desastres naturales y está conformado por un diagnóstico de las afectaciones, seguido por la cuantificación de las necesidades para atenderlas en tres fases de intervención: (1) Atención Humanitaria de Emergencias, (2) Rehabilitación y (3) Prevención y mitigación del riesgo; así como de las posibles fuentes de financiación y entidades responsables y de apoyo.

La Fase I, actualmente en ejecución, incluye las intervenciones de carácter urgente para permitir tránsito por los corredores afectados ofreciendo seguridad a los usuarios. Las operaciones consisten principalmente en el levantamiento de escombros e instalación de estructuras provisionales, recuperación de la banca y reconfiguración del terreno. En algunos casos se aprovechó la presencia de empresas que trabajan en la región para dar –con mayor agilidad– paso en la infraestructura afectada, el inventario de dichas acciones así como el presupuesto de los mismos se elaborará por parte del Inviás, para el reconocimiento por parte del Fondo de Calamidades.

¹⁵¹ La evaluación aquí presentada corresponde al inventario efectuado al día 28 de enero de 2011.

Conforme con lo anterior, la Fase I tiene en consideración para la infraestructura de la Red Vial, cuatro líneas de acción, teniendo en cuenta la prioridad de atención de las afectaciones y la disponibilidad de recursos:

- Atención en tramos con cierre total
- Atención en tramos con paso restringido
- Atención en tramos vulnerables
- Desarrollo de estudios y diseños para la fase de rehabilitación (estudios fase II)

En el modo fluvial, las obras de contención de los canales y ríos presentaron fallas como es el caso del Canal del Dique, Urrá y La Mojana requiriendo construcción de diques temporales, obras de contención y cierre de brazos o simplemente la limpieza de caños para facilitar el drenaje de algunos territorios.

La emergencia ocasionada por la ola invernal, en algunos casos implicó que la única vía para acceder a algunas regiones fuese el modo aéreo, por ello se dispusieron facilidades tales como aumento en frecuencias o intervención en las tarifas para facilitar el uso de este modo en situaciones críticas de la red vial.

En la fase II, se busca rehabilitar en el corto plazo (2011-2014) los corredores viales, alcanzando el nivel de servicio ofrecido antes de que ocurrieran las emergencias. Adicionalmente, esta fase incluirá la recuperación de las ayudas de aeronavegación, encausamiento de vías fluviales, dragado de canales navegables, construcción de jarillones y diques marginales.

Por último, la fase III, actualmente en estructuración, permitirá corregir de manera integral puntos críticos y vulnerables para cada modo a través de la ejecución de proyectos estratégicos tendientes a dar una solución definitiva. Se han determinado al menos 20 sitios críticos en los cuales debe desarrollarse infraestructura que permita disminuir la vulnerabilidad ante eventos climáticos, estos puntos tendrán soluciones integrales que asegurarán el tránsito con menor riesgo en 2.400 km.

La Fase III se convertirá en una oportunidad para hacer rectificación de trazados, diseño y construcción de tramos nuevos viales y férreos, desarrollo del Plan de Navegación Aérea y recuperación de la navegabilidad en las principales cuencas fluviales.

Como parte de la metodología de cuantificación de recursos para esta fase, se ha tenido como insumo el Plan Maestro de Transporte liderado por el MIT y el DNP, así como los programas que conforman las bases del presente Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Los proyectos que comprenderán la fase III, se caracterizan por ser obras de ingeniería de mayor duración, complejidad y diseñadas para disminuir la vulnerabilidad para afrontar los futuros impactos derivados del cambio climático. Esta fase, podrá extenderse hasta el 2018 con la posibilidad de iniciar su fase de maduración desde el 2011.

De manera complementaria, los recursos destinados para la fase III no sólo permitirán la ejecución y finalización de megaproyectos, sino la culminación de obras que actualmente se desarrollan en el marco del Programa Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad (CACC) así como otros proyectos de impacto regional.

Los recursos para la puesta en marcha de las acciones mencionadas en las tres fases, provendrán del Fondo de Calamidades¹⁵² como una cuenta especial de la Nación con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social, dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar (Fase I y II) y el Fondo de Adaptación, creado mediante el Decreto 4819 de 2010 cuyo objeto será la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de *la Niña* (Fase III).

h) Promoción de mecanismos alternativos de financiación de infraestructura

El Gobierno nacional revisará la normativa vigente que enmarca los mecanismos de vinculación del sector privado para el desarrollo de infraestructura pública, adelantando las acciones que desde la perspectiva normativa y presupuestal deban aplicarse para crear un nuevo marco atractivo, estable y claro, rector de los procesos y procedimientos de selección y contratación de inversionistas privados. Para el país será una prioridad el desarrollo del Mercado de Capitales local y la participación de los inversionistas institucionales para el financiamiento de las necesidades de infraestructura. Para ello, el Gobierno nacional definirá mecanismos para la adecuada asignación de riesgos y una definición del alcance de los mismos, y fomentará mecanismos de pago de largo plazo asociados a contratos que se orienten a la prestación de servicios de calidad para los usuarios de la infraestructura.

El Gobierno nacional, en aras de fortalecer e incentivar la participación privada en el desarrollo de proyectos viales, ha logrado avances importantes en el diseño de los contratos de concesión. Sobre la base de estos avances y lecciones aprendidas, se evolucionará hacia una nueva generación de concesiones viales en Colombia, para la que entre otros aspectos: (1) se analice la viabilidad de adoptar mecanismos eficientes de adjudicación de los proyectos que involucren el concepto de asegurabilidad de las obras y de la operación de la infraestructura; (2) se garantice contar con estudios técnicos que permitan minimizar la incertidumbre en la ejecución de los proyectos; (3) se establezcan esquemas de pago que favorezcan los incentivos del inversionista privado para la adecuada ejecución de sus responsabilidades en las distintas etapas del contrato y estimulen la financiación de las inversiones privadas a través del mercado de capitales; (4) se aproveche la capacidad de innovación y gestión por parte del sector privado; y (5) se minimice la volatilidad del presupuesto público orientado al desarrollo de los proyectos.

El Gobierno nacional trabajará sobre políticas tendientes a maximizar los beneficios de la Nación y a asegurar el adecuado mantenimiento y operación de la infraestructura, así como la complementación de obras necesarias en aquellos contratos de concesión que reviertan al Estado, de igual manera se fomentarán las estrategias que faciliten la movilidad urbana, por ejemplo a partir de autopistas urbanas con estrategias como peajes electrónicos por congestión o contaminación ambiental, para ello el Gobierno nacional facilitará las condiciones para el desarrollo de estos proyectos.

¹⁵² Decreto 4702 del 21 de diciembre de 2010.

Para ello, se analizarán entre otros, previo a la finalización de los contratos de concesión vigente: (1) los requerimientos de nuevas inversiones y las necesidades en materia de operación y mantenimiento inherentes a la infraestructura para la prestación de un adecuado servicio a sus usuarios, (2) el método más apropiado de provisión de la infraestructura nueva y el mantenimiento y operación de la existente, y (3) las fuentes de financiamiento.

i) Metas locomotora¹⁵³

Tabla III-20

Programa	Indicador	Unidad	Línea base	Meta cuatrienio
Concesiones aeroportuarias	Aeropuertos con mejoras en el nivel de servicio	Número	6	10
	Incremento de pasajeros movilizados por el modo aéreo	Pasajeros	23.353.337	30.000.000
	Incremento de carga movilizada por el modo aéreo (ton.)	Toneladas	1.475.638	1.652.715
Mantenimiento del Canal Navegable del Río Magdalena	Carga movilizada por la red fluvial	Toneladas	2.383.780	6.000.000
	Kilómetros de canal navegable profundizados	Kilómetros	200	800
Corredores Prioritarios para la Prosperidad	Viaductos (Puentes) en la red vial primaria construidos	Número	1	27
	Kilómetros de red vial construidos	Kilómetros	150	740
Caminos para la Prosperidad	Kilómetros de Mantenimiento Rutinario de la red terciaria	Kilómetros	0	50.000
	Empleos directos generados anuales de mano de obra no calificada	Número	0	13.000
Mejoramiento y mantenimiento de infraestructura marítima	Mantenimiento y profundización canales de acceso	Número	0	4
Construcción de Grandes Proyectos de Conectividad	Viaductos en la red vial primaria construidos	Kilómetros	5	38,0
	Puentes en la red vial primaria construidos	Kilómetros	0	14
Construcción de Infraestructura Binacional	Puentes construidos en zonas de frontera	Número	0	3
Mantenimiento de la red vial nacional	Kilómetros de mantenimiento integral	Kilómetros	2.000	4.000

¹⁵³ Es el valor presente de los ingresos correspondientes a los aportes públicos y a los recaudos de peajes solicitado por el concesionario y que una vez alcanzado implica la terminación del contrato de concesión. Respecto al esquema de Ingreso Esperado balancea mejor el riesgo de demanda asumido por el privado, en la medida en que eventuales caídas de tráfico son compensadas a través de un mayor plazo de explotación a una tasa que compensa no sólo el valor del dinero en el tiempo sino el costo estimado de las fuentes de financiamiento del concesionario.

Construcción, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento y operación de corredores viales por concesión	Kilómetros de dobles calzadas en operación	Kilómetros	1.050	2.000
Construcción, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento y operación de corredores férreos por concesión	Toneladas de carga transportada en red férrea concesionada	Toneladas	110.762.019	144.000.000
	Kilómetros de red férrea concesionada en operación	Kilómetros	906	2.000
Infraestructura portuaria y actividades marítimas	Toneladas de carga transportada en puertos concesionados	Toneladas	416.734.629	482.027.511

4. Desarrollo minero y expansión energética

d) Interrelación con ejes transversales

5. Transporte y logística

El sector minero necesita una articulación con el sector de transporte para poder evitar posibles cuellos de botella en la producción de minerales y de hidrocarburos. En ese sentido es necesario: (1) mejorar los tiempos de respuestas en licenciamiento, permisos, y solicitudes de los agentes del sector, ante las entidades vinculadas con el Ministerio de Transporte; (2) establecer una solución en la discusión generada por el movimiento de redes de servicios públicos, con el criterio de no generar subsidios cruzados entre sectores; y (3) coordinar esquemas concesionales entre los dos sectores, cuando sean viables desde el punto de vista técnico y financiero.

5. Vivienda y ciudades amables¹⁵⁴

El grado de urbanización en Colombia, el aporte de las ciudades al crecimiento económico y los múltiples encadenamientos e impactos sociales positivos alrededor de la vivienda, la provisión de agua potable y saneamiento, y el desarrollo de sistemas de movilidad, con un marco adecuado de política, permitirán que esta locomotora sea fundamental para la disminución de la pobreza, el crecimiento económico sostenible y la generación de riqueza y la superación de las condiciones de calamidad pública ocurrida en el país por la ola invernal 2010-2011, con un mayor equilibrio regional¹⁵³.

a) Diagnóstico

La política urbana ha tenido avances importantes en los últimos años (UN-HABITAT, State of the World Cities: 2008/2009). La Estrategia de Ciudades Amables de la Visión 2019 ha generado procesos cada vez más integrales a nivel local, articulando inversiones en vivienda, agua potable, movilidad, saneamiento básico, entre otros, logrando así un avance satisfactorio en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). No obstante, persisten dificultades para lograr un desarrollo territorial más integral, relacionadas con: (1) falta de articulación y complementariedad de los procesos de desarrollo territorial a escala metropolitana o regional lo cual dificulta la formulación, estructuración financiera y ejecución de proyectos urbano-regionales estratégicos¹⁵⁴; (2) deficiencias en el conocimiento e incorporación adecuada de las restricciones ambientales y de las condiciones de riesgo en los procesos de planificación y ordenamiento urbano y regional; (3) debilidades en la estructura institucional local del sector de agua potable y saneamiento básico que afecta el proceso de formulación de políticas, su implementación y articulación con otros sectores involucrados en el desarrollo urbano; y (4) presencia de asentamientos precarios en las zonas periféricas de las ciudades. A pesar de los importantes avances que sobre esta materia son reconocidos por UN-HABITAT en su último Informe Mundial de Ciudades 2010-2011¹⁵⁵, para 2008 cerca del 15% de los hogares urbanos viven en estos asentamientos (1.370.000 hogares). A continuación se presenta el diagnóstico de vivienda, agua potable y saneamiento básico y movilidad.

¹⁵⁴ Este capítulo se complementa con el de VII.C.2: Consolidación del sistema de ciudades.

3. Movilidad urbana

La movilidad urbana constituye uno de los aspectos centrales del aparato productivo de las ciudades, siendo el soporte de las diversas actividades económicas y sociales que desarrollan sus habitantes, en lugares y tiempos distintos, siendo el sistema de transporte el que las articula. Sin embargo, el fenómeno de la congestión en las ciudades colombianas se ha convertido en un factor que comienza a afectar la movilidad y la competitividad de las mismas. La mayoría de las grandes ciudades en el mundo han evidenciado este fenómeno, causado principalmente por el aumento de la tasa de motorización –propiedad de vehículos particulares–, que termina saturando rápidamente su malla vial. Esta tendencia, ligada al aumento del ingreso promedio de la población, ocurre ahora a una mayor velocidad debido al menor valor real de los vehículos y a las mayores facilidades de crédito de la población. La experiencia de varios países ha demostrado que una política enfocada exclusivamente en el aumento de la capacidad vial no resuelve los problemas de congestión urbana. Adicionalmente, no habría espacio vial suficiente para acomodar las tasas de motorización que se proyectan para las principales ciudades de Colombia en los próximos años, ni recursos suficientes para financiarlo.

En los últimos años, el transporte público del país ha evidenciado una disminución en su utilización, debido a las crecientes tasas de motorización y consecuentemente a la realización de viajes en modos motorizados particulares. Un aspecto relevante del fenómeno de motorización en Colombia es el rápido crecimiento en la propiedad y uso de la motocicleta, situación que ha generado un aumento significativo en externalidades negativas propias del transporte como son la accidentalidad, la congestión y la contaminación ambiental. Es por esto que el Gobierno nacional, en compañía de los entes territoriales ha venido implementando los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) en las ciudades con más de seiscientos mil habitantes y, los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) en las ciudades con poblaciones entre los 250.000 y 600.000, buscando equilibrar la oferta de transporte público de pasajeros con las condiciones reales de demanda con el fin de tener sistemas sostenibles en términos operacionales, ambientales y financieros.

Una de las principales características de estos sistemas consiste en la adecuación de infraestructura prioritaria para el transporte público masivo, flexibles operacionalmente, con bajos costos de implantación, y que han permitido racionalizar y mejorar el sistema de transporte público con importantes resultados en reducción de tiempos de viajes, menor nivel de accidentalidad y mejoras en la calidad del aire.

Sin embargo, las estrategias anteriores no son suficientes, y persisten grandes retos en la implantación y puesta en marcha de los SITM. Así mismo, se prevén retos aún mayores en la implantación de los SETP, en la medida en que existe aún una proporción de la población que no se beneficia de estos sistemas. La falta de una cobertura total en algunas de las ciudades, y la carencia de política para ciudades con población menor a los 250.000 habitantes, plantean un gran desafío para la incorporación de la logística urbana en la planeación territorial.

En este sentido la respuesta integral que se diseñe para hacer frente a los múltiples desafíos de la movilidad urbana en el país tendrá implicaciones no sólo en la calidad de vida, desarrollo económico y competitividad de las ciudades, sino también en aspectos de sostenibilidad medioambiental y cohesión social, fundamentales para la prosperidad democrática y el desarrollo de las regiones.

4. Elementos para considerar en el enfoque regional

Las estrategias del presente capítulo deben responder a enfoques diferenciales relacionados con las características culturales y de clima, la incidencia del precio del suelo y la disponibilidad de insumos. Las dos últimas variables están muy asociadas con los niveles de aglomeración y urbanización de las ciudades. En el caso de los servicios públicos de agua potable, saneamiento básico y movilidad, los municipios deben asegurar la prestación eficiente a sus habitantes, por lo cual la capacidad institucional de los mismos es un factor determinante.

b) Objetivos

1. Estructurar e implementar intervenciones integrales de movilidad y desarrollo urbano que se articulen con el ordenamiento territorial, apoyando y promocionando soluciones de transporte público masivo y no motorizado, sostenibles en términos operacionales, ambientales y financieros, articulados con medidas de administración de la demanda y uso del suelo.
2. Consolidar las reformas estructurales en el sector de agua potable y saneamiento básico, para lograr impacto positivo en la disminución de pobreza, incremento de coberturas reales de acueducto, alcantarillado y aseo, mejoramiento de la salud y la competitividad de las ciudades y del sector rural.

c) Lineamientos y acciones estratégicas

1. Sostenibilidad ambiental urbana

Las acciones estratégicas identificadas para garantizar una mayor sostenibilidad de las ciudades son:

- Formular programas y proyectos de Renovación Urbana (RU), a través de los cuales se priorice la generación de suelo para vivienda, logrando una efectiva articulación con los sistemas de movilidad y espacio público. Para esto: (1) la Nación definirá las condiciones de su participación; (2) las entidades territoriales fortalecerán su capacidad de estructuración financiera y gerencial; (3) se introducirán ajustes normativos que agilicen y den credibilidad a estos procesos (p.e.: expropiación a favor de terceros y anuncio de proyectos); y (4) se desarrollarán nuevos instrumentos financieros y de gestión urbanística que incentiven la participación privada. Por último, el MAVDT liderará el proyecto de renovación urbana integral para el Centro Administrativo Nacional (CAN) en la ciudad de Bogotá.
- Expedir e implementar la Política Nacional de Espacio Público, mediante la cual se apoyará a las entidades territoriales en el fortalecimiento de su capacidad institucional y administrativa para la planeación, gestión, financiación, información y sostenibilidad del espacio público; se generarán instrumentos para regular su aprovechamiento económico; e promoverán estándares adecuados de accesibilidad para toda la población y se fortalecerá el control urbano.

En complemento a lo anterior, el presente capítulo incluye estrategias para el manejo integral de residuos sólidos y líquidos, el desarrollo de edificaciones sostenibles y la consolidación de sistemas de movilidad eficientes que promuevan un menor consumo de energía.

3. Instrumentos para mejorar la sostenibilidad de los sistemas de movilidad Urbana

Para cumplir con los objetivos de la Locomotora de Vivienda y Ciudades Amables, se deberán llevar a cabo intervenciones integrales de movilidad y desarrollo urbano que se articulen con el ordenamiento territorial¹⁶⁹, apoyando y promocionando soluciones de transporte público masivo y no motorizado como las que ha venido implementando el Gobierno nacional a través de los SITM y de los SETP¹⁷⁰, combinadas con medidas de administración de la demanda y uso del suelo. Por lo cual se adelantarán las siguientes acciones estratégicas:

- Diseñar e implementar la estrategia de Evitar-Cambiar-Mejorar (ECM). Bajo dicha estrategia de política se debe comenzar por evitar el uso de modos motorizados individuales, a través de una mejor integración de estrategias de transporte urbano, ordenamiento del territorio y uso de suelo, y de medidas integrales de administración de la demanda. Para los viajes necesarios, se buscará promover un cambio modal en el uso de vehículos motorizados particulares hacia modos que son más eficientes en el uso del espacio vial escaso, y menos intensivos en generación de emisiones, incluidos los modos de transporte público masivo y no motorizado (a pie y bicicleta). Finalmente, para mejorar la eficiencia de los sistemas de transporte, en términos de uso de energía, se promoverá el uso de combustibles limpios e incentivos a la importación o a la industria nacional para la producción de vehículos con tecnología limpia, sostenible de bajas emisiones¹⁷¹.
- Fortalecer y rediseñar institucional y organizacionalmente la Unidad de Coordinación de Transporte Masivo, con un mayor énfasis en la formulación de políticas y ejecución de estrategias ECM complementarias de apoyo a los entes territoriales. La nueva Unidad de Movilidad Urbana Sostenible (UMUS) llevará una adecuada y fluida coordinación interinstitucional con el MAVDT y las entidades encargadas de la planeación urbana local, además de los Entes Gestores y los organismos locales de movilidad urbana. Lo anterior en el marco de Fortalecimiento Institucional del sector transporte (sección infraestructura y Servicios de Transporte y Logística).
- Promover el uso de modos y tecnologías de transporte de bajas emisiones. Como soporte al diseño de estrategias ECM, el Gobierno nacional se encargará de estructurar

¹⁶⁹ Con especial énfasis en las áreas de conservación y ecosistemas estratégicos para reducir la afectación sobre su conectividad y por tanto, la producción y prestación de servicios ecosistémicos.

¹⁷⁰ Se entiende como Sistemas de Transporte Masivo (SITM), las soluciones de transporte público para municipios o áreas metropolitanas con población superior a los 600.000 habitantes. De igual manera, se entiende como Sistemas estratégicos de Transporte Público (SETP) las soluciones de transporte público para municipios o áreas metropolitanas con población entre los 600.000 y los 250.000 habitantes

¹⁷¹ Desarrollar una estrategia encaminada a incentivar el ingreso y uso de vehículos con tecnologías limpias. (Proyecto de ley de reducción del IVA y el arancel, reducción de costos por parqueo para vehículos con tecnologías limpias, disminución de impuesto de rodamiento para estos vehículos, incentivo de ensamble nacional (etiquetas).

los programas de transporte urbano sostenibles¹⁷² y la UMUS será la encargada de la coordinación de los mismos. Dichos programas incluirán componentes de infraestructura, política y regulación que promuevan el transporte no motorizado con infraestructura dedicada para la movilidad en bicicleta y a pie, complementarias a las inversiones programadas en los diferentes Sistemas de Movilidad Urbana, así como incentivos para la incorporación de buses con tecnología limpia de bajas emisiones.

- Administrar la demanda integralmente y proporcionar al usuario del sistema movilidad información en relación con la disponibilidad de oferta, el costo por el uso de la misma, las limitaciones existentes en torno a dicha oferta, y las medidas de regulación para propiciar toma de decisiones eficientes por parte del usuario. Para formular una política integral y eficiente de administración de la demanda, se deberán internalizar los costos (externalidades) asociados al uso de recursos escasos como el espacio vial y el aire limpio, así como los costos sociales y económicos generados por la accidentalidad vial. Las ayudas técnicas y tecnológicas, con los cambios propuestos al Código Nacional de Tránsito (ver capítulo Infraestructura y Servicios de Transporte y Logística), les permitirán a los entes territoriales adoptar políticas y estrategias diferenciales de tarificación vial¹⁷³, cobros por congestión o contaminación, sobretasas a los combustibles, y al registro inicial e impuesto unificado de vehículos que también se modificará por ley. Para apoyar la efectiva implantación de la política de administración integral de la demanda, será de gran utilidad la articulación con los sistemas de información, gestión y control del tránsito y transporte que serán desarrollados como parte del Plan Maestro del Gobierno nacional para Sistemas Inteligentes de Transporte.
- Definir por parte del Gobierno nacional los lineamientos y estrategias para integrar todos los servicios de movilidad que sirven a las ciudades y a las regiones. Lo cual se deberá realizar a medida que los SITM y SETP se consoliden, y los entes territoriales busquen atender la demanda total en sus áreas urbanas, mediante la adopción e implantación de Sistemas Integrados de Transporte Público (SITP) y Sistemas Integrados de Transporte Regional (SITR), que permitan integrar los diferentes modos, física, operacional y tarifariamente.
- Establecer un marco conceptual y metodológico para la fijación de tarifas de transporte público en sistemas organizados y reestructurados bajo la Política Nacional de Movilidad Urbana. Estos lineamientos deberán seguir mejores prácticas en la tarificación de servicios públicos, evitando incluir en la estructura ineficiencias de los operadores, y revisando con mucho detenimiento la conveniencia de destinar recursos de la tarifa del usuario a la financiación de infraestructura del sistema, o para la desintegración física de los vehículos antiguos.
- Implementar el sistema de recaudo centralizado y de pago con medios electrónicos como herramienta efectiva que permitirá, por un lado, mejorar el servicio al usuario, y por el otro implantar esquemas de beneficios tarifarios dirigidos a grupos de población especiales (discapacitados, adulto mayor, estudiantes, y usuarios con movilidad reducida, etc.).

¹⁷² Correspondientes al Plan de Inversión del Clean Technology FUND (CTF).

¹⁷³ Entre otros se tiene: Autopistas Urbanas, Peajes Urbanos, Gestión de Flota, Semaforización y otros elementos de tecnología ITS.

- Explorar alternativas y desarrollar mecanismos novedosos por parte del Gobierno nacional que posibiliten la financiación de las infraestructuras de transporte masivo, aprovechando el valor generado por los beneficios de accesibilidad de los sistemas integrados de transporte público. En este contexto, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte le brindarán apoyo al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) en la revisión y ajuste de la Ley 388 de 1997, particularmente en lo relacionado con los instrumentos de gestión, orientado a desarrollos encaminados al transporte sustentable, y a instrumentos de financiación que representen alternativas a la financiación de los proyectos de transporte masivo que dependen exclusivamente de la capacidad fiscal de la Nación y los entes territoriales.
- Definir la estrategia de intervención y apoyo a municipios con población inferior a los 250.000 habitantes, y que se convertirán en ejes estructurales del desarrollo regional. Al mejorar los servicios e infraestructuras de transporte en estas ciudades, permitirían relocalizar las actividades que hoy se encuentran concentradas en ciudades de mayor jerarquía y así potenciar sus economías logrando una distribución más equilibrada de la población en el territorio. Para esta iniciativa, y dados los niveles de información con que se cuenta, se ha escogido la ciudad de Ocaña como ciudad piloto para la ejecución de la estrategia y respectiva evaluación de resultados. En ella serán puestos en práctica los lineamientos y serán medidos los indicadores de la política.
- Establecer alternativas multimodales que permitan mejorar la conectividad urbano-rural, de acuerdo con las características de cada región y proponer, construir, operar y mantener redes de transporte deseables operacional, ambiental y financieramente, haciendo especial énfasis en el transporte por cable, fluvial y carretero.
- Implementar en las zonas de frontera, el SITM del Área Metropolitana Binacional de Cúcuta, a formulación de planes de movilidad y las de soluciones de movilidad sostenibles –Sistemas Amables Binacionales (SAB) en las ciudades fronterizas.
- Adicionalmente, la incorporación de la logística urbana en la planeación territorial, en conjunto con los planes de movilidad locales, se consolidará como estrategia para reordenar y optimizar los flujos de mercancías desde los orígenes y destinos de la producción, que disminuya el tránsito de vehículos de carga dentro de las ciudades, disminuya los costos logísticos, reduzca emisiones de gases efecto invernadero y busque el bienestar general.

e) Metas y financiación

Las inversiones de la estrategia de Vivienda y ciudades amables ascienden a 98,5 billones entre 2010 y 2014, con una importante participación del sector privado, especialmente en vivienda. Las metas asociadas al presente capítulo se presentan en la tabla III-22.

Tabla III-22. Metas Vivienda y Ciudades Amables

Indicador	Línea base 2010	Meta 2014
Número total de Sistemas Integrados de Transporte Masivo - SITM en operación	5	8
Número total de Sistemas Estratégicos de Transporte Público - SETP en operación	0	7
Número total de Sistemas Integrados de Transporte Público - SITP estructurados	0	4
Número total de Planes de Movilidad formulados	10	30
Número total de Sistemas Amables Binacionales – SAB formulados	0	7
Número total de Sistemas Integrados de Transporte Regional - SITR formulados	0	4
Número total de Estrategias para Ciudades Pequeñas (EPC) formulados	0	4
Número total de Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS) estructurados en ciudades	0	4

VI. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo

Colombia, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, busca avanzar hacia la Prosperidad Democrática impulsada por cinco locomotoras –agricultura, minero-energética, infraestructura, vivienda e innovación–, las cuales conforman la estrategia de crecimiento económico sostenible y de competitividad como pilar fundamental para alcanzar un mayor bienestar de la población. Esto último se expresa en la reducción de la pobreza, la igualdad de oportunidades, y la convergencia del desarrollo regional. La efectividad y eficacia de estas estrategias depende de iniciativas como las de *buen gobierno* y *posicionamiento internacional*, así como la *estrategia de gestión ambiental y del riesgo*.

El presente Plan Nacional de Desarrollo estima que, en los próximos cuatro años, las cinco locomotoras incrementarán el crecimiento económico del país en 1,7 puntos porcentuales por año, reducirán la pobreza durante el cuatrienio en cerca 1,2% y la indigencia en cerca de 1,0%.

C. Respuesta a la Ola Invernal 2010-2011

El fenómeno de *la Niña* 2010-2011 corresponde a un escenario climático regional caracterizado por un incremento importante de las lluvias, de manera particular en las regiones Caribe y Andina que tuvo su aparición a mediados de 2010 y se espera que continúe durante el primer semestre de 2011. El nivel de precipitaciones presentado durante el mes de noviembre de 2010 superó los registros históricos para ese periodo⁴⁶² llevando a aumentos en los niveles de los ríos Cauca y Magdalena y sus afluentes nunca antes presentados en la historia del país. Así mismo, de acuerdo con el Índice Multivariado ENSO - MEI (por sus siglas en inglés), este fenómeno ha sido el más fuerte registrado desde 1949. Los impactos generados por *la Niña* han dejado más de 2,27 millones de personas afectadas⁴⁶³.

El Gobierno nacional reconoce que los impactos relacionados no pueden ser superados mediante el ejercicio de facultades ordinarias en virtud de que las funciones legales del ejecutivo y los recursos asignados al Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, SNPAD, son insuficientes para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Por lo tanto, ha declarado la situación de desastre nacional y el estado de emergencia económica, social y ecológica⁴⁶⁴. Así mismo, ha promulgado 44 decretos tendientes a intervenir la emergencia declarada.

A partir de los hechos sobrevinientes expresados en el Decreto 4580 de 2010, el Gobierno nacional adelanta la formulación de un Plan de Acción tendiente a superar la situación de desastre en las

⁴⁶² Estos registros indican que en los quince primeros días del mes de noviembre llovió más de lo que llueve en todo el mes.

⁴⁶³ Fuente SIGPAD-DANE, al 21 de enero de 2011.

⁴⁶⁴ Decretos 4579 y 4580 del 7 de diciembre de 2010. Así mismo, se amplió la declaratoria de emergencia según Decreto 0020 del 7 de enero de 2011.

regiones y municipios impactados por las inundaciones lentas y torrenciales, así como por los deslizamientos. Este Plan busca definir las acciones estratégicas a ser desarrolladas en las fases de atención temprana, rehabilitación, reconstrucción y recuperación para lo cual será una prioridad para los sectores públicos y privados conocer la condición de riesgo, intervenirlo y no generar en los nuevos procesos de desarrollo situaciones de riesgo.

El proceso de reconstrucción debe basarse en un trabajo interinstitucional que integre los ámbitos nacional, regional, departamental y municipal, que garantice transparencia, eficiencia y respeto por la autonomía local y focalice las acciones estratégicas a ser adelantadas. Así mismo, debe aumentar la capacidad de recuperación de la población, el fortalecimiento de los medios de vida y la protección de la infraestructura pública.

Las acciones del SNPAD para hacer frente a la situación de desastre representan un gran reto para el mismo, así como una oportunidad para los gobiernos nacional y local, en generar procesos de desarrollo que reconozcan las bondades y limitaciones del territorio. A diferencia de otras situaciones de desastre nacional del pasado, como el terremoto del eje cafetero en 1999, el actual escenario de emergencia se hace más complejo por la dispersión de las afectaciones, la diversidad de las emergencias presentadas, lo dinámico de los procesos, la dificultad de dimensionar la magnitud de la tragedia –ya que el fenómeno de *la Niña* puede prolongarse hasta el segundo semestre de 2011–, la exigencia en la coordinación de las acciones y el complejo escenario de responsabilidades de los actores que intervienen en el manejo de la emergencia y el proceso de reconstrucción.

1. Diagnóstico

De acuerdo con la Dirección de Gestión del Riesgo y el Departamento Nacional de Estadística (DANE), el fuerte invierno del segundo semestre de 2010 ha afectado al 5% de la población nacional (470.000 familias) en 755 municipios de 28 departamentos y el Distrito Capital⁴⁶⁵. Asimismo, ha dejado 313 muertos, 290 heridos, 63 desaparecidos y 130.000 personas –de los 2.270.000 afectados– en 627 alojamientos temporales. A pesar de no contar con un análisis detallado de pérdidas, daños y necesidades, así como encontrarse en proceso el registro de afectados, a continuación se relacionan los principales daños asociados a las lluvias:

- 5.700 viviendas destruidas y 341.000 averiadas, la mayor cifra reportada en la última década.
- 751 vías, 66 puentes vehiculares y 134 peatonales afectados. Los departamentos más impactados en términos de infraestructura vial son Antioquia, Santander, Caldas, Risaralda, Norte de Santander, Atlántico, Magdalena, Sucre, Córdoba, Bolívar, Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Boyacá.
- 269 acueductos y 16 alcantarillados afectados.
- 813 centros educativos⁴⁶⁶ en 116 municipios de 19 departamentos del país, 15 centros de salud y 38 centros comunitarios afectados.

⁴⁶⁵ Fuente SIGPAD - DANE, al 21 de enero de 2011.

⁴⁶⁶ Según información preliminar de las Secretarías de Educación al 6 de diciembre de 2010. De las 813 infraestructuras educativas necesitan ser sometidas a un mantenimiento correctivo que permitirá su acondicionamiento, mejoramiento y dotación. El Ministerio de Educación Nacional calcula, que aproximadamente 40% de las 813 sedes educativas afectadas por el fenómeno de *la Niña*, necesitan reposición (reemplazo completo y definitivo) o reubicación (reconstrucción en nuevos predios). Así mismo, las infraestructuras que se han visto más afectadas han sido en Bolívar y Chocó, las cuales representan el 51% de las sedes educativas afectadas.

2. Lineamientos y acciones estratégicas

a) Fases de intervención y sectores estratégicos

Para el manejo de la situación de desastre se han considerado tres fases principales, esto es: atención, rehabilitación y recuperación y reconstrucción.

1. Fase de atención

Dentro de la misma se han considerado como acciones estratégicas en diferentes sectores:

- Transporte, en la fase de atención inmediata de la infraestructura de la red vial nacional, a través de la intervención en tramos con cierre total, paso restringido, susceptibles de ser afectados y en la realización de los estudios y diseños necesarios para la rehabilitación de la red. De igual manera, se han identificado acciones estratégicas en la red terciaria (incluye puentes vehiculares, pontones y peatonales) y en la atención de las emergencias fluviales en La Mojana, municipios aledaños al río Magdalena y Canal del Dique.

2. Fase de Rehabilitación

Dentro de la misma se han considerado como sectores estratégicos:

- Transporte, en la rehabilitación de los corredores viales –alcanzando el nivel de servicio ofrecido antes de la emergencia–. No obstante, las intervenciones no asegurarían la reducción de la vulnerabilidad ante futuras amenazas, lo cual será abordado en la siguiente fase. Dentro de las acciones consideradas en esta fase están la realización de estudios, la intervención de la red vial nacional, prioritariamente, la red vial terciaria (incluye puentes vehiculares y pontones) y la red férrea concesionada. Asimismo, la identificación de proyectos que aseguren una alta operabilidad de la infraestructura aeroportuaria del país.

3. Fase de recuperación y reconstrucción

Dentro de la misma se han considerado como sectores estratégicos:

- Transporte, en la ejecución de proyectos estratégicos que permitan soluciones definitivas a los problemas de exposición de la infraestructura vial. En particular, se busca que la solución para problemáticas recurrentes como La Mojana y Canal del Dique sea fruto de un consenso intersectorial. Así mismo, se convertirá en una oportunidad para hacer rectificación de trazados, diseño y construcción de tramos nuevos. Los proyectos comprendidos en esta fase son obras de ingeniería de mayor duración y complejidad que pueden extenderse hasta 2018, dependiendo de los estudios y diseños, así como de los procesos de contratación.

b) Esquema institucional

Con el propósito de superar la situación de desastre declarada, las instituciones deberán seguir las siguientes premisas: (1) definir estrategias de descentralización en los territorios según competencias y responsabilidades; (2) propiciar una activa participación de las comunidades y canales de comunicación eficientes con los gobiernos locales; (3) delimitar el tiempo que durará la intervención, para dar un sentido de urgencia a las acciones; (4) contar con personal calificado y experimentado en la valoración y ejecución de las acciones estratégicas; (5) demostrar imparcialidad, sentido de equidad e integralidad; (6) acelerar procesos administrativos y de toma de decisiones; (7) contar con esquemas y procedimientos que se adapten a las condiciones cambiantes de la emergencia; (8) fortalecer la capacidad de ejecución de las entidades; (9) asegurar que no se reproduzcan condiciones de riesgo tras la reconstrucción; (10) fortalecer la comunicación y difusión de los avances del plan de acción; (11) vincular a entes de control para que realicen el seguimiento a la asignación y manejo de los recursos e investiguen las denuncias presentadas por la comunidad y; (12) eliminar obstáculos al papel de cooperantes y donantes.

Las víctimas de un desastre pueden enfrentar desplazamiento forzado, desigualdad en el acceso a la ayuda humanitaria, pérdida de documentos de identidad, reubicaciones involuntarias o en lugares inseguros, vulneración del derecho a la educación cuando se usan escuelas como albergue por mucho tiempo. Por tanto, las medidas que se adopten deben reconocer los derechos humanos durante las diferentes fases de intervención, de manera particular, se identifican como acciones prioritarias: (1) la no discriminación y el reconocimiento de enfoque diferencial frente a la situación de desastre⁴⁷³; (2) la protección del derecho a la vivienda y a la propiedad; (3) el considerar durante la reconstrucción el restablecimiento de los medios de subsistencia para la población y la reactivación económica; (4) la atención a los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades afectadas y; (5) el establecimiento de un sistema de monitoreo de derechos humanos.

Para hacer frente a la emergencia se han conformado dos instancias para el manejo de las diferentes fases ya descritas, esto es, una Gerencia⁴⁷⁴ para el Fondo Nacional de Calamidades encargada de acciones dirigidas a la atención y rehabilitación. Asimismo, se ha conformado un Fondo de Adaptación⁴⁷⁵ cuyo objeto será la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de *la Niña*, con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estos Fondos en conjunto con los diferentes sectores y entidades territoriales y en coordinación con la Dirección de Gestión del Riesgo, del Ministerio del Interior y de Justicia, serán los encargados de las acciones integrales para la atención, rehabilitación y recuperación y reconstrucción de las áreas afectadas. Para ello, se ha previsto la articulación del Plan de Acción Específico de que trata el artículo 20 del Decreto Ley 919 de 1989 y artículos 3 y 4 del Decreto 4579 de 2010, con los Planes de Acción de los Fondos antes mencionados.

⁴⁷³ Los programas y políticas destinadas a grupos específicos de población, esto es, mujeres, personas en situación de discapacidad, niñas, niños y adolescentes, ancianos, minorías étnicas, incluyan las medidas dirigidas a prevenir la violación de sus derechos y a protegerlos si éste se produce.

⁴⁷⁴ Decreto 4702 del 21 de diciembre de 2010.

⁴⁷⁵ Decreto 4819 del 29 de diciembre de 2010.

Las inversiones que se realicen en las zonas buscarán la reconstrucción física, la recuperación del tejido social, de la calidad de vida y ambiental de la población, la reactivación económica y de los medios de vida y el fortalecimiento de la capacidad institucional. Para ello, se privilegiará la adquisición de bienes y servicios generados en las mismas regiones. Los incentivos deben buscar el fortalecimiento de los grupos de base en las zonas afectadas, en aras de construir confianza y cooperación entre los diferentes gobiernos y las comunidades. Asimismo, se espera una acción complementaria y solidaria del sector privado, cooperantes internacionales, autoridades locales y regionales, como de las Corporaciones Autónomas Regionales, según el ámbito de sus competencias.

c) Financiamiento

Para asegurar los recursos en las diferentes fases se han identificado como fuentes de financiamiento, las siguientes:

- Presupuesto nacional, vigencia 2010, según Decreto 4627 del 13 de diciembre de 2010 y adición presupuestal 2011, Decreto 145 del 21 de enero de 2011.
- Contratación de créditos externos con la banca multilateral, en el marco de la operación “*Disaster Risk Management Development Policy Loan*” por US\$150 millones y otras disposiciones dadas por el Decreto 4703 del 21 de diciembre de 2010.
- Recursos tributarios en el marco del Decreto 4825 del 29 de diciembre de 2010.
- Donaciones internacionales, particulares y del sector privado recibidas en la subcuenta del FNC, Colombia Humanitaria.
- Otras fuentes especiales a partir de los decretos de emergencia, esto es: (1) transferencias del subsidio familiar de vivienda urbana, Decreto 4730 del 23 de diciembre de 2010 y Decreto 4832 del 29 diciembre de 2010; (2) línea de redescuento en FINDETER, Decreto 4808 del 29 de diciembre de 2010; (3) bienes de estupefacientes a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes, Decreto 4826 del 29 de diciembre de 2010; (4) instrumentos financieros para el sector agropecuario, Decretos 4828 del 29 de diciembre de 2010 y 126 del 20 de enero de 2011; (5) recursos para prevención en salud, Decreto 0017 del 6 de enero de 2011; (6) Fondo Nacional de Regalías, en el marco del Decreto 4831 del 29 de diciembre de 2010; (7) rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales, según Decreto 4629 del 13 de diciembre de 2010; (8) enajenación de una participación accionaria de la Nación en Ecopetrol S. A., Decreto 4820 del 29 de diciembre de 2010.

Para efecto de los Fondos Nacional de Calamidades y de Adaptación, el acceso, administración, distribución, ejecución y seguimiento de los recursos serán definidos por su respectiva Junta o Consejo Directivo. El manejo de estos recursos será objeto de control por parte de los organismos del Estado creados para dicho propósito.

VII. Soportes transversales de la prosperidad democrática

B. Relevancia internacional

3. Políticas de desarrollo fronterizo

a) Diagnóstico

Colombia se conecta con el Gran Caribe, Centroamérica y Suramérica a través de sus fronteras terrestres y/o marítimas y sus límites con once países⁵⁴¹. El territorio marino-costero del país representa el 45% del territorio nacional y gran parte de éste comparte la característica de ser Fronterizo. Cuenta con 6.342 kilómetros de líneas terrestres limítrofes, que demarcan zonas diversas al interior del país.

En general existen tres grandes tipos de fronteras: comerciales, ambientales y marítimas⁵⁴². Las primeras se ubican alrededor de los siguientes corredores comerciales: 1) Maicao – Guarero, 2) Cúcuta – San Cristobal, 3) Arauca – El Amparo, 4) Ipiales – Tulcán, 5) Leticia – Sabatinga. El Primero, segundo y cuarto, son los corredores más comerciales y sensibles a las relaciones de vecindad y las dinámicas de política exterior con Venezuela y Ecuador. El tercero es un corredor de potencialidades, para el comercio pero afectado por la presencia de grupos armados al margen de la ley (GAML) y por el manejo inadecuado de los recursos públicos. El quinto se proyecta como puerto fluvial con Brazil, de gran potencial turístico, pero precariamente articulado interregionalmente y con el país.

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

Estas subregiones se caracterizan por la presencia de áreas protegidas⁵⁴³, territorios étnicos y reservas minero-energéticas. Presentan poca densidad poblacional, su institucionalidad local es

⁵⁴¹ Colombia limita con Haití, República Dominicana, Jamaica, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela.

⁵⁴² Tales zonas se localizan en los departamentos fronterizos de Amazonas, Arauca, Boyacá (a través del municipio de Cubará), Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada.

⁵⁴³ En el territorio fronterizo marítimo se encuentra el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina actual reserva de la Biosfera; en la frontera nororiental están las áreas protegidas de Catatumbo, Bari, Tamá y Tuparro; en la Amazonorinoquia se

débil e incluso dependen para su desarrollo de los departamentos, como es el caso de las áreas no municipalizadas, adicionalmente enfrentan la presencia de GAML y Bandas Criminales. En su mayoría, hay áreas con cultivos de uso ilícito. También, enfrentan los conflictos y amenazas derivados de la minería ilegal, la extracción no regulada de maderables, el comercio ilícito de biodiversidad, el tráfico de armas, precursores y combustible, entre otras problemáticas.

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

c) Lineamientos y acciones estratégicas

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

El Gobierno nacional promoverá la mayor integración de estos territorios con sus respectivos departamentos, entre sí, sus regiones y la Nación. Para lo anterior, las intervenciones que se efectúen deberán propender por la conectividad e infraestructura intermodal, privilegiando criterios estratégicos y de proyección del país. La integración interna es una prioridad. Sin una apuesta estratégica en esta dirección, no resulta coherente plantear y fomentar esquemas de integración fronteriza, binacional o regional, que redunden a favor del territorio fronterizo y sus habitantes. Para tal efecto el Gobierno nacional diseñará e implementará el Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial teniendo en cuenta las particularidades de las entidades territoriales fronterizas, étnicas, etc., teniendo en cuenta su fragilidad en materia de conectividad interregional y considerando criterios estratégicos (tales como el de soberanía)⁵⁶⁷.

En paralelo a los procesos de integración interna es necesario visualizar y avanzar en los procesos de integración externa. En la región Suramericana dos mecanismos de integración física regional están en curso: la Política Andina de Integración Fronteriza y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)⁵⁶⁸. Estos procesos deberán capitalizarse a favor del territorio fronterizo, permitiendo la conexión intermodal de municipios limítrofes con Venezuela, Ecuador, Brasil y Perú⁵⁶⁹.

Un aspecto adicional por considerar es la construcción, adecuación, gestión, control y manejo integrado de los pasos de frontera⁵⁷⁰. El Gobierno nacional, con el concurso de los países vecinos, continuará con estudios específicos para cada paso de frontera y la promoción de infraestructura de apoyo logístico⁵⁷¹, identificando alternativas para su optimización; el mejoramiento de procedimientos de control migratorio, tránsito aduanero, transporte de mercancías, controles fitosanitarios, entre otros; e intervenciones apropiadas con base en los hallazgos de los estudios y las características de las zonas de frontera.

El Ministerio de Transporte será el encargado de las intervenciones en infraestructura necesaria para la operación de cada paso fronterizo con miras a lograr su optimización y mejoramiento de su gestión y controles. Así mismo, promocionará la construcción de infraestructuras de apoyo

⁵⁶⁷ Estos programas apoyarán la formulación de criterios diferenciales para la priorización de proyectos de infraestructura.

⁵⁶⁸ IIRSA es el foro técnico asesor del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR.

⁵⁶⁹ Se deberá facilitar la conexión de zonas fronterizas marginales, la configuración de regiones transfronterizas y la articulación de nuevos corredores para el comercio exterior. Así mismo, la integración con Centroamérica a través de la participación del país en el Proyecto Mesoamérica.

⁵⁷⁰ "Un paso de frontera puede ser definido como un conjunto de elementos físicos, organizativos y de procedimientos, necesarios para que las personas, las mercaderías transportadas y los vehículos, puedan atravesar los límites de dos países, cumpliendo con los requisitos y controles impuestos por las autoridades nacionales de los mismos" Documento Técnico, IIRSA, 2003. Los pasos de frontera pueden ser nacionales, binacionales e incluso explorar alternativas de un sólo paso, que ahorren costos, mejoren desempeños logísticos y propicien más y mejores flujos comerciales, con un impacto favorable en la competitividad del país. Al respecto, el último análisis sobre pasos de frontera es el "Estudio de Optimización y Facilitación de los Pasos de Frontera Colombia – Ecuador en San Miguel Y Rumichaca", realizado para el Gobierno nacional, el cual contó con el apoyo del BID y cuya Fase I fue entregada en febrero de 2011.

⁵⁷¹ Los pasos de frontera por desarrollar y consolidar son: Rumichaca, Nariño; Cúcuta, Norte de Santander; Paraguachón, La Guajira; Arauca y Saravena, Arauca; Puerto Carreño, Vichada; San Miguel, Putumayo; La Esprilla Río Mataje, Nariño y la frontera con Panamá. Los tres primeros pasos son los empleados para el comercio exterior.

logístico conforme a las necesidades comerciales y a los acuerdos bilaterales, lo que aportará a la reducción de tiempos aduaneros y costos de logística y transporte. Adicionalmente, seguirá promoviendo el desarrollo de infraestructura eficiente e inclusiva en las zonas de frontera que fortalezca la integración binacional y mejoren la calidad de vida de los habitantes de fronteras, sus espacios públicos y entornos urbanísticos.

En este sentido se continuará con la implementación de políticas que permitan articular la movilidad de las ciudades con el desarrollo territorial y urbano-regional⁵⁷², como lo son: (1) la puesta en marcha de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) para ciudades de más de 600.000 habitantes⁵⁷³; (2) la formulación de planes de movilidad para la operación organizada y moderna del transporte público en ciudades con poblaciones de 250.000 a 500.000 habitantes y (3) la implementación de soluciones de movilidad ambientalmente sostenibles en las ciudades fronterizas.

d) Metas de proceso

Tabla VII-11

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

⁵⁷² Un insumo fundamental para el desarrollo de estas políticas se encuentra en la propuesta del Plan Maestro de Infraestructura de 2010, que incorpora en el eje de oferta como criterio estratégico el de soberanía.

⁵⁷³ Como es el caso del SITM del Área Metropolitana Binacional de Cúcuta.

IX. Plan Plurianual de Inversiones 2011-2014

El Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para el período comprendido entre 2011 y 2014 recoge la estimación de los recursos involucrados en la implementación de los pilares, objetivos y estrategias descritos a lo largo de este Plan de Desarrollo. El PPI asciende a \$564 billones de pesos de 2010, resultado de una estimación de esfuerzos mancomunados de diversas fuentes para el logro de la Prosperidad para todos los colombianos.

Este Plan es consistente con el escenario macroeconómico y fiscal descrito en el Capítulo VIII. Como se menciona en dicho capítulo, el objetivo de locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo, impulsarán la economía del país a niveles superiores al 6% del PIB, lo que se ajusta al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal, el cual supone un crecimiento potencial de 4.5% del PIB.

Teniendo en cuenta lo anterior, el PPI incluye gastos adicionales por efecto del mayor crecimiento del PIB producto de las locomotoras (0,2% anual), los cuales solo podrán hacer parte del Presupuesto General de la Nación en la medida en que se materialice dicho crecimiento o se efectúe una priorización de la inversión en cada vigencia, respetando la senda de balance fiscal establecida por el Gobierno Nacional.

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

Así, las proyecciones de gasto incorporan para cada sector, pilar, objetivo y estrategia, el resultado del ejercicio de programación de recursos asociados al cumplimiento de las metas formuladas en el Plan de Desarrollo. En todo caso, la ejecución del PPI estará sujeta a las disponibilidades que se determinen en cada vigencia fiscal, de acuerdo con las fuentes de financiación y la generación de ingresos que se establezcan en las leyes anuales de presupuesto, las cuales guardarán consistencia con el MFMP, en concordancia con las normas orgánicas que rigen la materia.

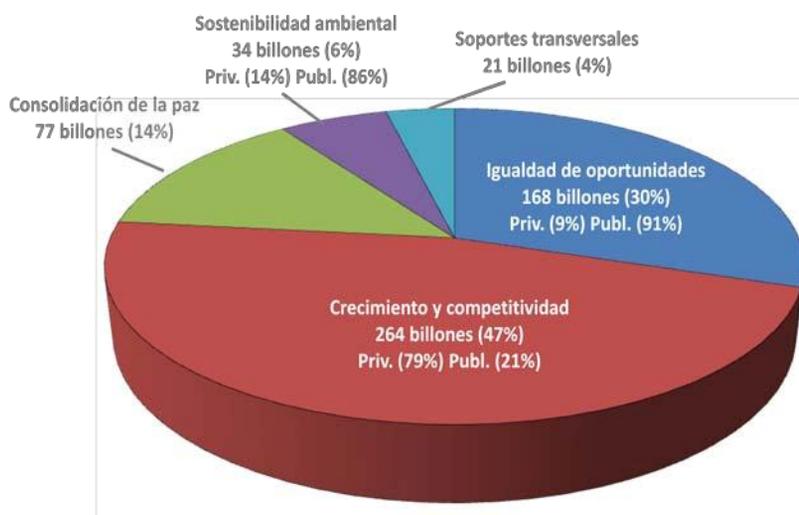
Las fuentes que financian el PPI para el período son⁵⁰:

⁵⁰ Todos los valores aquí incluidos están en precios constantes de 2010.

1. El Presupuesto General de la Nación con \$294 billones de 2010 (52% del total del PPI). Estos recursos están representados por aquellos del presupuesto de inversión que ascienden a \$195 billones (35% del total), el Sistema General de Participaciones con \$99.4 billones (18%) y recursos de funcionamiento (gastos de personal y generales) asociados a los sectores de Seguridad y los gastos de personal del Sector Justicia por \$65 billones (11%). Vale la pena mencionar que dentro de los recursos del presupuesto de inversión se incluyen los asociados a la venta de activos de la Nación para la financiación de la emergencia invernal, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4820 de 2010.
2. Los presupuestos del sector descentralizado nacional, que ascienden a \$6,4 billones (1%), donde se destacan las empresas de energía eléctrica, las corporaciones autónomas regionales y las entidades prestadoras de salud.
3. Las entidades territoriales, como cofinanciadoras de algunas de las estrategias propuestas en este PND como Innovación para la prosperidad, Vivienda y Ciudades Amables, sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo, Política para la población desplazada, cultura, deporte y la Estrategia contra la pobreza extrema, entre otros, con un monto de \$36 billones (6%).
4. El sector privado con una inversión que asciende a \$228 billones (40%). Entre estas inversiones se destacan las correspondientes a las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo, principalmente para la formalización minera y expansión energética (\$93.4 billones), Vivienda y Ciudades Amables (\$73.3 billones) y para Infraestructura de Transporte (\$16 billones).

En términos de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, los recursos del PPI se distribuyen en un 47% para el pilar de Crecimiento Sostenible y Competitividad, un 30% para el de Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social, un 14% para el de Consolidación de la Paz, un 6% para la sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo (donde se incluye la respuesta del Gobierno Nacional a la ola invernal) y un 4% para el pilar de Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática (donde se incluye Buen Gobierno, Relevancia Internacional y Apoyos transversales al desarrollo regional). Por otro lado, como se describe en el gráfico 1, es claro que el esfuerzo público (nacional y territorial) se concentra en el pilar de Igualdad de Oportunidades, mientras que el esfuerzo privado, en el de Crecimiento y Competitividad.

**Figura IX-1. Plan Plurianual de Inversiones
(Billones de pesos)**



En cuanto a la emergencia invernal, el esquema diseñado para brindar ayuda inmediata a la población más afectada, reconstruir los daños en infraestructura causados por el invierno y atenuar riesgos futuros asociados a la misma se discrimina de acuerdo a cada una de las tres fases de atención descritas en el Capítulo VI. La estimación de recursos asociados a la ola invernal, a la fecha, asciende a \$25.8 billones entre 2011 y 2014, a precios constantes de 2010, y se describe en la tabla 1.

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

**Tabla IX-1. Recursos para atender la ola invernal
(Millones de pesos de 2010)⁵¹**

Fases de Atención	Necesidades
Atención Humanitaria de Emergencia	1.225.940
Rehabilitación	5.431.412
Prevención y Mitigación de riesgos	19.123.554
Total	25.780.905

⁵¹ En precios corrientes, la cifra alcanza \$27,8 billones.

Fuente: DNP - DIFP

La tabla IX–2 presenta en forma detallada el PPI, clasificado por pilares, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, por fuentes de financiamiento. A partir de la tabla IX–3, y hasta la tabla IX–6, se presenta la distribución anual del PPI. Luego, se presenta el PPI clasificado por sectores, tanto para el período 2011-2014 como para cada uno de los años específicos.

Tabla IX-1. Plan Plurianual de Inversiones, 2011-2014
(Millones de pesos constantes de 2010)

Obj/Estra.	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
1. Crecimiento sostenible y competitividad	37.735.602	825.185	11.824.621	208.328.159	5.030.496	263.744.062
1.1 Innovación para la prosperidad	3.707.493		2.639.914	2.971.182		9.318.589
1.1.1 Conocimiento e innovación	3.303.954		2.639.914	2.971.182		8.915.050
1.1.2 Emprendimiento empresarial	375.834					375.834
1.1.3 Propiedad intelectual, instrumento de innovación	16.635					16.635
1.1.4 Promoción y protección de la competencia en los mercados	11.070					11.070
1.2 Competitividad y crecimiento de la productividad	4.275.718	118.079		15.634.107		20.027.904
1.2.1 Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	1.175.629	30.742		86.506		1.292.876
1.2.2 Infraestructura para la competitividad	2.936.236	83.202		15.547.601		18.567.039
1.2.3 Apoyos transversales a la competitividad	163.853	4.136				167.989
1.3 Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	29.752.392	707.105	9.184.707	189.722.869	5.030.496	234.397.569
1.3.1 Nuevos sectores basados en la innovación	215.254					215.254
1.3.2 Agropecuaria y desarrollo rural	4.689.209			7.013.277		11.702.486
1.3.3 Infraestructura de transporte	17.713.271			15.988.071		33.701.343
1.3.4 Desarrollo minero y expansión energética	2.545.976	707.105		93.372.131		96.625.212
1.3.5 Vivienda y ciudades amables	4.588.681		9.184.707	73.349.390	5.030.496	92.153.274
2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	53.976.213	13.158	18.212.902	14.337.008	81.542.889	168.082.169
2.1 Política Integral de Desarrollo y Protección Social	39.525.625	13.158	15.772.803	13.703.222	81.038.286	150.053.094
2.1.1 Primera infancia	8.489.181				591.970	9.081.150
2.1.2 Niñez, adolescencia y juventud	4.431.889					4.431.889
2.1.3 Formación de capital humano	7.785.883		8.407.343	2.244.186	56.763.658	75.201.070
2.1.4 Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	12.243.028	13.158	5.620.282	11.459.035	22.926.222	52.261.725
2.1.5 Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	5.664.404					5.664.404
2.1.6 Promoción de la cultura	385.978		781.213		324.188	1.491.379
2.1.7 Deporte y recreación	525.261		963.965		432.250	1.921.477
2.2 Promoción Social	8.352.653		2.440.099	633.786		11.426.538
2.2.1 Red para la superación de la pobreza extrema	3.330.237		144.230			3.474.467
2.2.2 Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia	5.022.416		2.295.869	633.786		7.952.071
2.3 Políticas diferenciadas para la inclusión social	293.754				504.602	798.356
2.3.1 Grupos étnicos	255.230				504.602	759.832
2.3.2 Género	38.524					38.524
2.4 Acceso social a servicios	5.804.182					5.804.182
3. Consolidación de la Paz	76.542.685	6.061		86.131		76.634.877
3.1 Seguridad – orden público y seguridad ciudadana/1	59.500.505					59.500.505
3.2 Justicia/2	16.002.342	6.061		64.213		16.072.617
3.3 Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional	1.039.838			21.917		1.061.755
4. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	17.930.616	5.399.138	5.636.344	4.769.454		33.735.552
4.1 Gestión ambiental para el desarrollo sostenible	549.297	5.399.138	1.863.357			7.811.792
4.2 Gestión del riesgo de desastres: Buen gobierno para comunidades seguras	142.855					142.855
4.3 Respuesta a la ola invernal	17.238.464		3.772.987	4.769.454		25.780.905
5. Soportes transversales de la prosperidad democrática	8.705.075	167.096			12.838.897	21.711.068
5.1 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	4.846.510	167.096				5.013.607
5.1.1 Buen gobierno	3.504.908	167.096				3.672.005
5.1.2 Estrategias contra la corrupción	1.017.177					1.017.177
5.1.3 Participación ciudadana y capital social	324.424					324.424
5.2 Relevancia internacional	680.703					680.703
5.2.1 Inserción productiva a los mercados internacionales	55.131					55.131
5.2.2 Política internacional	617.472					617.472
5.2.3 Políticas de desarrollo fronterizo	8.100					8.100
5.3 Apoyos transversales al desarrollo regional	3.177.862				12.838.897	16.016.759
5.3.1 Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio	2.589.511				10.024.769	12.614.280
5.3.3 Planes de consolidación	342.965				2.814.128	3.157.093
5.3.4 Turismo como motor del desarrollo regional	245.386					245.386
Total	194.890.192	6.410.638	35.673.867	227.520.751	99.412.281	563.907.728

Nota: La vigencia 2011 incluye la adición efectuada mediante decreto 145 de 21 de enero

1/ Incluye gastos de personal y generales del sector Defensa y Seguridad por valor de \$51.8 billones de 2010

2/ Incluye gastos de funcionamiento del sector Interior y Justicia por valor de \$13.2 billones de 2010

Fuente: DNP-DIFP

Tabla IX-2. Resumen PND 2011, por fuente de financiación
(Millones de pesos corrientes)

Obj/Estra.	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
1. Crecimiento sostenible y competitividad	9.488.599	216.174	2.433.819	53.299.328	1.240.113	66.678.032
1.1 Innovación para la prosperidad	701.471		-	542.531		1.244.002
1.1.1 Conocimiento e innovación	603.431		-	542.531		1.145.962
1.1.2 Emprendimiento empresarial	93.298					93.298
1.1.3 Propiedad intelectual, instrumento de innovación	2.300					2.300
1.1.4 Promoción y protección de la competencia en los mercados	2.442					2.442
1.2 Competitividad y crecimiento de la productividad	1.066.189	34.094		3.549.908		4.650.191
1.2.1 Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	259.687	7.916		-		267.603
1.2.2 Infraestructura para la competitividad	783.900	21.918		3.549.908		4.355.726
1.2.3 Apoyos transversales a la competitividad	22.602	4.260				26.862
1.3 Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	7.720.939	182.080	2.433.819	49.206.889	1.240.113	60.783.840
1.3.1 Nuevos sectores basados en la innovación	52.639					52.639
1.3.2 Agropecuaria y desarrollo rural	1.118.380			1.649.656		2.768.036
1.3.3 Infraestructura de transporte	4.683.065			3.656.382		8.339.447
1.3.4 Desarrollo minero y expansión energética	544.306	182.080		29.042.930		29.769.316
1.3.5 Vivienda y ciudades amables	1.322.549		2.433.819	14.857.921	1.240.113	19.854.402
2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	12.438.221	6.639	4.563.313	4.436.365	20.432.334	41.876.871
2.1 Política Integral de Desarrollo y Protección Social	8.452.462	6.639	3.987.467	4.273.165	20.307.939	37.027.672
2.1.1 Primera infancia	1.532.911				119.610	1.652.521
2.1.2 Niñez, adolescencia y juventud	1.216.614					1.216.614
2.1.3 Formación de capital humano	1.898.061		2.164.891	510.045	14.269.658	18.842.654
2.1.4 Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	2.268.839	6.639	1.382.576	3.763.120	5.732.195	13.153.369
2.1.5 Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	1.304.461					1.304.461
2.1.6 Promoción de la cultura	98.596		197.000		79.918	375.515
2.1.7 Deporte y recreación	132.980		243.000		106.558	482.538
2.2 Promoción Social	2.538.328		575.846	163.200		3.277.374
2.2.1 Red para la superación de la pobreza extrema	814.060		38.890			852.950
2.2.2 Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia	1.724.268		536.956	163.200		2.424.424
2.3 Políticas diferenciadas para la inclusión social	57.020				124.394	181.414
2.3.1 Grupos étnicos	47.100				124.394	171.494
2.3.2 Género	9.920					9.920
2.4 Acceso social a servicios	1.390.411					1.390.411
3. Consolidación de la Paz	19.054.845	1.561		-		19.056.406
3.1 Seguridad – orden público y seguridad ciudadana	14.899.228					14.899.228
3.2 Justicia	4.106.130	1.561		-		4.107.690
3.3 Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional	49.487			-		49.487
4. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	6.900.063	1.390.278	880.766	370.110		9.541.216
4.1 Gestión ambiental para el desarrollo sostenible	145.493	1.390.278	479.815			2.015.586
4.2 Gestión del riesgo de desastres: Buen gobierno para comunidades seguras	56.841					56.841
4.3 Respuesta a la ola invernal	6.697.729		400.951	370.110		7.468.790
5. Soportes transversales de la prosperidad democrática	2.724.595	51.446			3.084.589	5.860.630
5.1 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	1.322.566	51.446				1.374.012
5.1.1 Buen gobierno	953.172	51.446				1.004.619
5.1.2 Estrategias contra la corrupción	238.297					238.297
5.1.3 Participación ciudadana y capital social	131.097					131.097
5.2 Relevancia internacional	152.578					152.578
5.2.1 Inserción productiva a los mercados internacionales	17.201					17.201
5.2.2 Política internacional	134.568					134.568
5.2.3 Políticas de desarrollo fronterizo	809					809
5.3 Apoyos transversales al desarrollo regional	1.249.451				3.084.589	4.334.040
5.3.1 Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio	934.091				2.390.853	3.324.944
5.3.3 Planes de consolidación	254.500				693.736	948.236
5.3.4 Turismo como motor del desarrollo regional	60.860					60.860
Total	50.606.322	1.666.097	7.877.897	58.105.803	24.757.036	143.013.155

Nota: La vigencia 2011 incluye la adición efectuada mediante decreto 145 del 21 de enero

Tabla IX-3. Resumen PND 2012, por fuente de financiación
(Millones de pesos corrientes)

Obj/Estra.	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
1. Crecimiento sostenible y competitividad	10.629.310	218.271	4.368.998	57.118.827	1.314.520	73.649.926
1.1 Innovación para la prosperidad	788.033		918.000	608.864		2.314.897
1.1.1 Conocimiento e innovación	676.516		918.000	608.864		2.203.380
1.1.2 Emprendimiento empresarial	103.760					103.760
1.1.3 Propiedad intelectual, instrumento de innovación	4.681					4.681
1.1.4 Promoción y protección de la competencia en los mercados	3.076					3.076
1.2 Competitividad y crecimiento de la productividad	1.175.183	30.729		3.983.161		5.189.073
1.2.1 Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	361.408	8.153		31.500		401.061
1.2.2 Infraestructura para la competitividad	772.655	22.575		3.951.661		4.746.891
1.2.3 Apoyos transversales a la competitividad	41.120	-				41.120
1.3 Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	8.666.094	187.542	3.450.998	52.526.801	1.314.520	66.145.956
1.3.1 Nuevos sectores basados en la innovación	57.505					57.505
1.3.2 Agropecuaria y desarrollo rural	1.276.222			1.899.420		3.175.643
1.3.3 Infraestructura de transporte	5.509.953			4.558.585		10.068.538
1.3.4 Desarrollo minero y expansión energética	605.251	187.542		27.627.143		28.419.936
1.3.5 Vivienda y ciudades amables	1.217.163		3.450.998	18.441.653	1.314.520	24.424.334
2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	14.461.339	2.374	4.783.507	3.250.592	21.161.097	43.658.909
2.1 Política Integral de Desarrollo y Protección Social	10.542.348	2.374	4.150.579	3.082.496	21.029.239	38.807.036
2.1.1 Primera infancia	2.185.472				126.786	2.312.258
2.1.2 Niñez, adolescencia y juventud	1.138.825					1.138.825
2.1.3 Formación de capital humano	2.037.080		2.229.837	565.701	14.740.761	19.573.380
2.1.4 Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	3.481.332	2.374	1.460.742	2.516.795	5.964.026	13.425.269
2.1.5 Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	1.461.164					1.461.164
2.1.6 Promoción de la cultura	104.242		206.000		84.714	394.955
2.1.7 Deporte y recreación	134.234		254.000		112.951	501.186
2.2 Promoción Social	2.149.239		632.928	168.096		2.950.263
2.2.1 Red para la superación de la pobreza extrema	921.609		40.056			961.665
2.2.2 Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia	1.227.630		592.872	168.096		1.988.598
2.3 Políticas diferenciadas para la inclusión social	85.688				131.858	217.545
2.3.1 Grupos étnicos	75.470				131.858	207.328
2.3.2 Género	10.218					10.218
2.4 Acceso social a servicios	1.684.064					1.684.064
3. Consolidación de la Paz	19.323.678	1.608		26.168		19.351.453
3.1 Seguridad – orden público y seguridad ciudadana	15.010.007					15.010.007
3.2 Justicia	4.226.035	1.608		25.000		4.252.643
3.3 Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional	87.635			1.168		88.803
4. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	3.724.505	1.431.986	1.602.635	919.291		7.678.418
4.1 Gestión ambiental para el desarrollo sostenible	141.701	1.431.986	494.209			2.067.896
4.2 Gestión del riesgo de desastres: Buen gobierno para comunidades seguras	23.884					23.884
4.3 Respuesta a la ola invernal	3.558.921		1.108.426	919.291		5.586.638
5. Soportes transversales de la prosperidad democrática	2.205.666	42.834			3.381.765	5.630.265
5.1 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	1.298.278	42.834				1.341.112
5.1.1 Buen gobierno	960.378	42.834				1.003.212
5.1.2 Estrategias contra la corrupción	264.259					264.259
5.1.3 Participación ciudadana y capital social	73.641					73.641
5.2 Relevancia internacional	195.709					195.709
5.2.1 Inserción productiva a los mercados internacionales	14.769					14.769
5.2.2 Política internacional	177.940					177.940
5.2.3 Políticas de desarrollo fronterizo	3.000					3.000
5.3 Apoyos transversales al desarrollo regional	711.678				3.381.765	4.093.443
5.3.1 Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio	608.814				2.646.405	3.255.219
5.3.3 Planes de consolidación	37.000				735.360	772.360
5.3.4 Turismo como motor del desarrollo regional	65.864					65.864
Total	50.344.497	1.697.072	10.755.140	61.314.879	25.857.382	149.968.970

Tabla IX-4. Resumen PND 2013, por fuente de financiación
(Millones de pesos corrientes)

Obj/Estra.	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
1. Crecimiento sostenible y competitividad	10.369.229	223.789	3.533.243	56.478.690	1.393.391	71.998.343
1.1 Innovación para la prosperidad	1.115.254		978.000	902.670		2.995.924
1.1.1 Conocimiento e innovación	1.002.967		978.000	902.670		2.883.637
1.1.2 Emprendimiento empresarial	103.872					103.872
1.1.3 Propiedad intelectual, instrumento de innovación	5.246					5.246
1.1.4 Promoción y protección de la competencia en los mercados	3.169					3.169
1.2 Competitividad y crecimiento de la productividad	1.144.772	30.621		4.430.382		5.605.775
1.2.1 Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	316.044	8.398		31.500		355.942
1.2.2 Infraestructura para la competitividad	788.425	22.223		4.398.882		5.209.530
1.2.3 Apoyos transversales a la competitividad	40.304	-				40.304
1.3 Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	8.109.203	193.168	2.555.243	51.145.638	1.393.391	63.396.644
1.3.1 Nuevos sectores basados en la innovación	58.079					58.079
1.3.2 Agropecuaria y desarrollo rural	1.314.757			1.988.322		3.303.079
1.3.3 Infraestructura de transporte	4.796.069			4.803.402		9.599.471
1.3.4 Desarrollo minero y expansión energética	708.484	193.168		23.277.027		24.178.680
1.3.5 Vivienda y ciudades amables	1.231.813		2.555.243	21.076.888	1.393.391	26.257.335
2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	15.290.740	2.445	5.027.867	3.759.243	22.430.762	46.511.057
2.1 Política Integral de Desarrollo y Protección Social	11.455.744	2.445	4.335.352	3.586.104	22.290.993	41.670.637
2.1.1 Primera infancia	2.592.153				134.393	2.726.546
2.1.2 Niñez, adolescencia y juventud	1.183.699					1.183.699
2.1.3 Formación de capital humano	2.163.188		2.296.733	644.383	15.625.207	20.729.510
2.1.4 Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	3.657.753	2.445	1.558.619	2.941.721	6.321.868	14.482.406
2.1.5 Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	1.607.452					1.607.452
2.1.6 Promoción de la cultura	107.369		215.000		89.796	412.165
2.1.7 Deporte y recreación	144.130		265.000		119.728	528.859
2.2 Promoción Social	2.157.204		692.516	173.139		3.022.859
2.2.1 Red para la superación de la pobreza extrema	934.619		41.257			975.876
2.2.2 Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia	1.222.586		651.259	173.139		2.046.983
2.3 Políticas diferenciadas para la inclusión social	83.511				139.769	223.280
2.3.1 Grupos étnicos	72.987				139.769	212.756
2.3.2 Género	10.524					10.524
2.4 Acceso social a servicios	1.594.280					1.594.280
3. Consolidación de la Paz	21.379.721	1.656		36.373		21.417.750
3.1 Seguridad – orden público y seguridad ciudadana	16.524.350					16.524.350
3.2 Justicia	4.358.608	1.656		25.000		4.385.264
3.3 Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional	496.763			11.373		508.136
4. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	4.232.221	1.474.946	1.674.078	1.275.824		8.657.070
4.1 Gestión ambiental para el desarrollo sostenible	150.534	1.474.946	509.035			2.134.515
4.2 Gestión del riesgo de desastres: Buen gobierno para comunidades seguras	31.979					31.979
4.3 Respuesta a la ola invernal	4.049.708		1.165.043	1.275.824		6.490.576
5. Soportes transversales de la prosperidad democrática	2.196.195	44.807			3.584.671	5.825.673
5.1 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	1.290.806	44.807				1.335.613
5.1.1 Buen gobierno	934.141	44.807				978.949
5.1.2 Estrategias contra la corrupción	286.988					286.988
5.1.3 Participación ciudadana y capital social	69.676					69.676
5.2 Relevancia internacional	197.018					197.018
5.2.1 Inserción productiva a los mercados internacionales	13.389					13.389
5.2.2 Política internacional	180.709					180.709
5.2.3 Políticas de desarrollo fronterizo	2.919					2.919
5.3 Apoyos transversales al desarrollo regional	708.371				3.584.671	4.293.043
5.3.1 Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio	604.443				2.805.189	3.409.633
5.3.3 Planes de consolidación	36.561				779.482	816.043
5.3.4 Turismo como motor del desarrollo regional	67.367					67.367
Total	53.468.106	1.747.643	10.235.189	61.550.130	27.408.825	154.409.893

Tabla IX-5. Resumen PND 2014, por fuente de financiación
(Millones de pesos corrientes)

Obj/Estra.	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
1. Crecimiento sostenible y competitividad	10.146.363	230.468	2.374.905	57.463.149	1.476.995	71.691.880
1.1 Innovación para la prosperidad	1.421.564		990.000	1.175.559		3.587.124
1.1.1 Conocimiento e innovación	1.308.472		990.000	1.175.559		3.474.031
1.1.2 Emprendimiento empresarial	103.988					103.988
1.1.3 Propiedad intelectual, instrumento de innovación	5.840					5.840
1.1.4 Promoción y protección de la competencia en los mercados	3.264					3.264
1.2 Competitividad y crecimiento de la productividad	1.221.437	31.504		4.928.216		6.181.158
1.2.1 Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	330.470	8.650		31.500		370.620
1.2.2 Infraestructura para la competitividad	816.384	22.854		4.896.716		5.735.954
1.2.3 Apoyos transversales a la competitividad	74.583	-				74.583
1.3 Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	7.503.362	198.963	1.384.905	51.359.373	1.476.995	61.923.598
1.3.1 Nuevos sectores basados en la innovación	63.922					63.922
1.3.2 Agropecuaria y desarrollo rural	1.347.518			2.027.814		3.375.332
1.3.3 Infraestructura de transporte	4.033.671			4.215.581		8.249.253
1.3.4 Desarrollo minero y expansión energética	898.891	198.963		20.070.188		21.168.042
1.3.5 Vivienda y ciudades amables	1.159.360		1.384.905	25.045.790	1.476.995	29.067.050
2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	16.067.627	2.518	5.258.800	3.968.120	23.896.785	49.193.850
2.1 Política Integral de Desarrollo y Protección Social	12.266.413	2.518	4.526.455	3.789.787	23.748.629	44.333.802
2.1.1 Primera infancia	2.891.110				262.634	3.153.744
2.1.2 Niñez, adolescencia y juventud	1.231.314					1.231.314
2.1.3 Formación de capital humano	2.299.796		2.365.635	704.645	16.562.719	21.932.795
2.1.4 Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	3.839.584	2.518	1.659.820	3.085.142	6.701.180	15.288.244
2.1.5 Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	1.744.093					1.744.093
2.1.6 Promoción de la cultura	105.502		224.000		95.184	424.687
2.1.7 Deporte y recreación	155.012		277.000		126.912	558.924
2.2 Promoción Social	2.125.236		732.346	178.333		3.035.915
2.2.1 Red para la superación de la pobreza extrema	918.273		34.846			953.119
2.2.2 Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia	1.206.963		697.500	178.333		2.082.795
2.3 Políticas diferenciadas para la inclusión social	91.393				148.155	239.548
2.3.1 Grupos étnicos	80.553				148.155	228.708
2.3.2 Género	10.840					10.840
2.4 Acceso social a servicios	1.584.586					1.584.586
3. Consolidación de la Paz	22.806.121	1.706		31.714		22.839.541
3.1 Seguridad – orden público y seguridad ciudadana	17.743.357					17.743.357
3.2 Justicia	4.551.131	1.706		20.000		4.572.837
3.3 Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional	511.633			11.714		523.347
4. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	4.330.666	1.519.194	1.956.782	2.674.258		10.480.901
4.1 Gestión ambiental para el desarrollo sostenible	153.874	1.519.194	524.306			2.197.374
4.2 Gestión del riesgo de desastres: Buen gobierno para comunidades seguras	40.397					40.397
4.3 Respuesta a la ola invernal	4.136.395		1.432.476	2.674.258		8.243.129
5. Soportes transversales de la prosperidad democrática	2.218.329	40.258			3.799.751	6.058.339
5.1 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	1.302.713	40.258				1.342.971
5.1.1 Buen gobierno	922.217	40.258				962.475
5.1.2 Estrategias contra la corrupción	308.499					308.499
5.1.3 Participación ciudadana y capital social	71.997					71.997
5.2 Relevancia internacional	188.855					188.855
5.2.1 Inserción productiva a los mercados internacionales	13.795					13.795
5.2.2 Política internacional	173.017					173.017
5.2.3 Políticas de desarrollo fronterizo	2.043					2.043
5.3 Apoyos transversales al desarrollo regional	726.761				3.799.751	4.526.513
5.3.1 Fortalecimiento institucional de los entes territoriales y relación Nación-Territorio	625.344				2.973.500	3.598.844
5.3.3 Planes de consolidación	31.000				826.251	857.251
5.3.4 Turismo como motor del desarrollo regional	70.418					70.418
T otal	55.569.107	1.794.144	9.590.488	64.137.241	29.173.531	160.264.510

**Tabla IX-7. Resumen sectorial PND 2011-2014, por fuente de financiación
(Millones de pesos constantes de2010)**

SECTOR	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
ACCION SOCIAL	9.889.440		2.440.099			12.329.539
AGRICULTURA	7.753.517			7.752.476		15.505.993
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	546.967	5.399.138	1.863.357			7.809.462
CIENCIA Y TECNOLOGIA	1.773.734		2.639.914	2.971.182		7.384.830
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	735.307	4.136				739.443
COMUNICACIONES	3.002.494	83.202		15.547.601		18.633.297
CONGRESO	48.544					48.544
CULTURA, DEPORTE Y RECREACION	939.384		1.745.179		756.438	3.441.000
DANSOCIAL	12.256					12.256
DEFENSA Y SEGURIDAD	59.098.492					59.098.492
EDUCACIÓN	6.508.861	30.742	8.407.343	2.244.186	56.870.433	74.061.564
EMPLEO PÚBLICO	364.517					364.517
ESTADÍSTICAS	765.738					765.738
HACIENDA	5.060.598		1.578.960	1.763.629	13.343.499	21.746.686
INTERIOR Y JUSTICIA	16.499.341	6.061		64.213		16.569.615
MINAS Y ENERGÍA	8.620.555	707.105		93.387.586		102.715.246
ORGANISMOS DE CONTROL	350.475					350.475
PLANEACIÓN	3.210.969					3.210.969
PRESIDENCIA	272.662					272.662
PROTECCIÓN SOCIAL	36.554.664	180.254	5.620.282	11.545.541	23.411.416	77.312.157
REGISTRADURIA	244.720					244.720
RELACIONES EXTERIORES	86.287					86.287
TRANSPORTE	24.976.235		642.837	18.930.701		44.549.773
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	6.127.834		10.735.896	73.313.635	5.030.496	95.207.861
FONDO DE ADAPTACION *	1.446.602					1.446.602
Total	194.890.192	6.410.638	35.673.867	227.520.751	99.412.281	563.907.728

Nota: Dentro del nivel central se incluyen los recursos adicionados en el 2011 mediante decreto 145

* Corresponde a recursos adicionados en decreto 145 sin distribuir sectorialmente

**Tabla IX-8. Resumen sectorial PND 2011, por fuente de financiación
(Millones de pesos corrientes)**

SECTOR	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
ACCION SOCIAL	3.163.699		575.846			3.739.545
AGRICULTURA	2.817.578			1.898.856		4.716.435
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	146.093	1.390.278	479.815			2.016.186
CIENCIA Y TECNOLOGIA	282.812		-	542.531		825.343
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	172.355	4.260				176.615
COMUNICACIONES	758.056	21.918		3.549.908		4.329.882
CONGRESO	50.000					50.000
CULTURA, DEPORTE Y RECREACION	238.789		440.000		186.476	865.266
DANSOCIAL	3.156					3.156
DEFENSA Y SEGURIDAD	14.766.130					14.766.130
EDUCACIÓN	1.057.458	7.916	2.164.891	510.045	14.269.658	18.009.968
EMPLEO PÚBLICO	94.867					94.867
ESTADÍSTICAS	189.738					189.738
HACIENDA	1.837.091		387.380	652.831	3.208.983	6.086.285
INTERIOR Y JUSTICIA	4.429.269	1.561		-		4.430.830
MINAS Y ENERGÍA	2.068.612	182.080		29.058.849		31.309.541
ORGANISMOS DE CONTROL	92.547					92.547
PLANEACIÓN	1.105.591					1.105.591
PRESIDENCIA	110.200					110.200
PROTECCIÓN SOCIAL	8.116.969	58.085	1.382.576	3.763.120	5.851.805	19.172.555
REGISTRADURIA	70.040					70.040
RELACIONES EXTERIORES	13.211					13.211
TRANSPORTE	5.907.391		-	3.656.382		9.563.773
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.624.669		2.447.390	14.473.281	1.240.113	19.785.453
FONDO DE ADAPTACION *	1.490.000					1.490.000
Total	50.606.322	1.666.097	7.877.897	58.105.803	24.757.036	143.013.155

Nota: Dentro del nivel central se incluyen los recursos adicionados en el 2011 mediante decreto 145

* Corresponde a recursos adicionados en decreto 145 sin distribuir sectorialmente

**Tabla IX-9. Resumen sectorial PND 2012, por fuente de financiación
(Millones de pesos corrientes)**

SECTOR	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
ACCION SOCIAL	2.533.206		632.928			3.166.134
AGRICULTURA	1.505.172			2.068.684		3.573.857
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	140.671	1.431.986	494.209			2.066.866
CIENCIA Y TECNOLOGIA	316.296		918.000	608.864		1.843.160
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	199.253	-				199.253
COMUNICACIONES	826.249	22.575		3.951.661		4.800.485
CONGRESO	-					-
CULTURA, DEPORTE Y RECREACION	245.952		460.000		197.665	903.617
DANSOCIAL	3.251					3.251
DEFENSA Y SEGURIDAD	14.905.482					14.905.482
EDUCACIÓN	1.874.386	8.153	2.229.837	565.701	14.740.761	19.418.840
EMPLEO PÚBLICO	112.378					112.378
ESTADÍSTICAS	218.352					218.352
HACIENDA	1.220.704		412.792	706.563	3.513.623	5.853.681
INTERIOR Y JUSTICIA	4.286.688	1.608		25.000		4.313.296
MINAS Y ENERGÍA	2.340.708	187.542		27.627.143		30.155.393
ORGANISMOS DE CONTROL	91.361					91.361
PLANEACIÓN	755.919					755.919
PRESIDENCIA	58.267					58.267
PROTECCIÓN SOCIAL	9.718.247	45.207	1.460.742	2.548.295	6.090.813	19.863.304
REGISTRADURIA	62.425					62.425
RELACIONES EXTERIORES	30.829					30.829
TRANSPORTE	7.205.447		238.400	4.959.685		12.403.532
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.693.251		3.908.232	18.253.281	1.314.520	25.169.285
Total	50.344.497	1.697.072	10.755.140	61.314.879	25.857.382	149.968.970

Nota: Dentro del nivel central se incluyen los recursos adicionados en el 2011 mediante decreto 145

**Tabla IX-10. Resumen sectorial PND 2013, por fuente de financiación
(Millones de pesos corrientes)**

SECTOR	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
ACCION SOCIAL	2.508.319		692.516			3.200.835
AGRICULTURA	1.963.967			2.172.834		4.136.801
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	149.473	1.474.946	509.035			2.133.454
CIENCIA Y TECNOLOGIA	562.035		978.000	902.670		2.442.705
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	203.283	-				203.283
COMUNICACIONES	823.013	22.223		4.398.882		5.244.118
CONGRESO	-					-
CULTURA, DEPORTE Y RECREACION	259.200		480.000		209.525	948.725
DANSOCIAL	3.348					3.348
DEFENSA Y SEGURIDAD	16.416.058					16.416.058
EDUCACIÓN	1.969.845	8.398	2.296.733	644.383	15.625.207	20.544.566
EMPLEO PÚBLICO	92.244					92.244
ESTADÍSTICAS	210.880					210.880
HACIENDA	1.218.331		459.083	253.408	3.724.440	5.655.264
INTERIOR Y JUSTICIA	4.425.843	1.656		25.000		4.452.499
MINAS Y ENERGÍA	2.352.963	193.168		23.277.027		25.823.158
ORGANISMOS DE CONTROL	94.101					94.101
PLANEACIÓN	778.597					778.597
PRESIDENCIA	61.438					61.438
PROTECCIÓN SOCIAL	10.433.119	47.252	1.558.619	2.973.221	6.456.261	21.468.473
REGISTRADURIA	64.296					64.296
RELACIONES EXTERIORES	30.255					30.255
TRANSPORTE	7.178.776		300.000	5.561.035		13.039.811
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.668.721		2.961.203	21.341.670	1.393.391	27.364.985
Total	53.468.106	1.747.643	10.235.189	61.550.130	27.408.825	154.409.893

Nota: Dentro del nivel central se incluyen los recursos adicionados en el 2011 mediante decreto 145

**Tabla IX-11. Resumen sectorial PND 2014, por fuente de
financiación
(Millones de pesos
corrientes)**

SECTOR	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	Total
ACCION SOCIAL	2.402.545		732.346			3.134.891
AGRICULTURA	2.028.086			2.217.862		4.245.947
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	152.781	1.519.194	524.306			2.196.282
CIENCIA Y TECNOLOGIA	772.862		990.000	1.175.559		2.938.421
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	218.488	-				218.488
COMUNICACIONES	826.714	22.854		4.896.716		5.746.284
CONGRESO	-					-
CULTURA, DEPORTE Y RECREACION	268.446		501.000		222.096	991.542
DANSOCIAL	3.449					3.449
DEFENSA Y SEGURIDAD	17.658.757					17.658.757
EDUCACIÓN	2.152.790	8.650	2.365.635	704.645	16.682.896	21.914.616
EMPLEO PÚBLICO	92.371					92.371
ESTADÍSTICAS	205.657					205.657
HACIENDA	1.138.383		443.047	261.011	3.947.907	5.790.346
INTERIOR Y JUSTICIA	4.623.805	1.706		20.000		4.645.510
MINAS Y ENERGÍA	2.535.273	198.963		20.070.188		22.804.424
ORGANISMOS DE CONTROL	99.485					99.485
PLANEACIÓN	801.955					801.955
PRESIDENCIA	61.369					61.369
PROTECCIÓN SOCIAL	11.216.764	42.776	1.659.820	3.116.642	6.843.637	22.879.639
REGISTRADURIA	66.448					66.448
RELACIONES EXTERIORES	18.811					18.811
TRANSPORTE	6.617.409		161.600	6.321.648		13.100.657
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.606.459		2.212.735	25.352.970	1.476.995	30.649.159
Total	55.569.107	1.794.144	9.590.488	64.137.241	29.173.531	160.264.510

Nota: Dentro del nivel central se incluyen los recursos adicionados en el 2011 mediante decreto 145

X. Indicadores para el Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

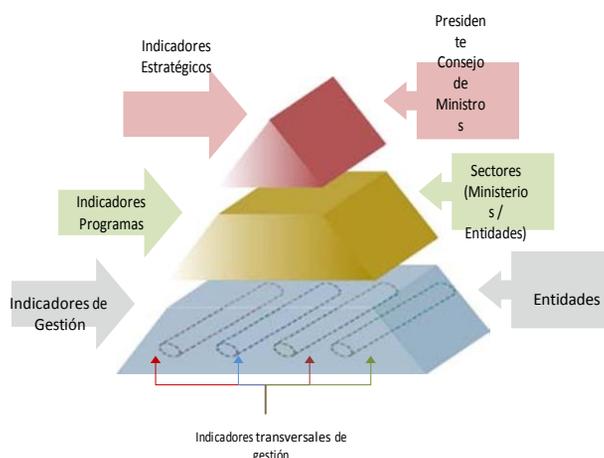
El seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo permite al Gobierno nacional y a la ciudadanía en general evaluar el progreso de las políticas y programas hacia sus metas, con el fin de mejorar su efectividad y eficiencia en el corto, mediano y largo plazo. El seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se desarrolla en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) definido en el artículo 343 de la Constitución Política, el cual es de consulta pública a través de la dirección de Internet <http://sinergia.dnp.gov.co>.

Sinergia comprende al Sistema de Seguimiento Gerencial a Metas de Gobierno –SISMEG-, el cual se concentra en el seguimiento continuo del desempeño de las entidades públicas y es insumo para la toma de acciones correctivas en aras de alcanzar los objetivos del PND; y el Sistema Nacional de Evaluaciones –SISDEVAL- el cual se enfoca en la valoración de las intervenciones del Estado y sirve de insumo para los procesos de diseño y ajuste de las políticas y de la asignación de recursos públicos.

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

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

Figura X-1. Esquema de Seguimiento a las Metas de Gobierno



Articulado a lo anterior, el sistema contará con herramientas de tipo gerencial como los tableros de control sectoriales y transversales, que permitirán mantener la coherencia de las acciones de las entidades y los sectores a los objetivos de gobierno, así como la identificación de los responsables y su aporte a estos objetivos.

Para lograr esto, el seguimiento al PND hace énfasis en la identificación de la cadena de valor de las políticas públicas la cual representa la forma como se articulan las diferentes acciones de gobierno para alcanzar los objetivos de política definidos⁷⁰³. Este seguimiento, se realizará a través de indicadores de gestión, producto y resultado, con metas debidamente identificadas y concertadas con el Departamento Nacional de Planeación, las cuales discriminarán las metas para cada uno de los años de gobierno, y la regionalización (regiones, departamentos o municipios) y focalización poblacional (desplazados, primera infancia, género, grupos étnicos) según la naturaleza misma de cada indicador y el programa respectivo.

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

Con estas consideraciones el seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo analiza el progreso de las políticas públicas tanto a nivel nacional o agregado, como a nivel regional en términos de la provisión de bienes y servicios, y la disminución de las brechas de desarrollo entre regiones. Así mismo analiza en forma integral la oferta de bienes y servicios institucionales, la percepción ciudadana sobre los resultados alcanzados con dichos bienes y servicios y los efectos e impactos de los mismos en la población. Adicionalmente, el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo se realiza en articulación con las metas de mediano y largo plazo consideradas en otros ejercicios de planificación adelantados por el país, tales como la Visión 2019 y la Política Nacional de Competitividad⁷⁰⁴.

⁷⁰³ La cadena de valor, modela la escalabilidad de las acciones de gobierno en 5 eslabones: insumos, procesos, productos, resultados e impactos; permitiendo una base analítica sólida y común para el seguimiento al PND.

⁷⁰⁴ Las metas consideradas en los ejercicios de planeación de mediano y largo plazo, deberán ser revisadas y ajustadas a la luz de los indicadores y metas consideradas en el Plan Nacional de Desarrollo.

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

Tabla X-1. Indicadores y Metas Estratégicas del Gobierno

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
Crecimiento sostenible y competitividad				
PIB per cápita (USD\$)	\$ 5.139,0	USD\$ 6.250.		\$ 20.000,0
Crecimiento económico (Tasa de crecimiento del PIB promedio del cuatrienio)	4,1%	6,2%	6,0%	
A. Innovación para la prosperidad				
Innovación (Inversión en ciencia, tecnología e innovación como porcentaje del PIB)	0,39%	0,70%	2,0%	
Exportaciones con valor agregado (Como porcentaje de exportaciones de bienes totales)	29,0%	40,0%		
B. Competitividad y crecimiento de la productividad				
Apertura de comercio (X+M / PIB)	33,0%	43,0%		
Informalidad laboral. Total Nacional (% informales sobre el total de ocupados)	61,1%	54,4%	33,0%	
Inversión Extranjera Directa (Millones de USD\$)	\$ 7.169,0	\$ 13.200,0		\$ 47.765,0
Exportaciones (Millones de USD\$-FOB-)	\$ 32.853,0	\$ 52.600,0	\$ 109.172,3	
Visitantes extranjeros (Personas)	2.494.000	4.000.000		
Conectividad				
a) Conexiones de internet de banda ancha (Millones)	2,2	8,8		

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
b) Mipymes conectadas a internet	7,0%	50,0%		
c) Hogares conectadas a internet	27,0%	50,0%		
Bancarización de la población adulta	57,3%	68,0%		
C. Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo				
Tasa de desempleo				
a) Promedio nacional	12,0%	8,9%	5,0%	
b) Mayor ciudad / menor ciudad (13 ciudades)	2,19	1,7		
<i>Inversión privada en infraestructura de transporte, telecomunicaciones y minas y energía en el cuatrienio (Billones de Pesos Constantes 2010)</i>	\$112,7	\$126,7		
1. Nuevos Sectores basados en la innovación ⁽¹⁾				
2. Agricultura y desarrollo rural				
Dinámica agropecuaria (Toneladas de producto)	30.588.362	36.283.568	48.581.239	
Hectáreas en plantaciones forestales comerciales	364.080	596.330	1.382.064	
3. Infraestructura de transporte				
Infraestructura para la competitividad (Kilómetros totales construidos de dobles calzadas - Red Concesionada)	1.050	2.000		
Red Férrea en Operación (Kilómetros de Red Férrea Concesionada)	906	2.000		
Kilómetros de mantenimiento rutinario de la red terciaria	0	50.000		
Kilómetros de canal navegable profundizados en el Río Magdalena	200	800		
4. Desarrollo minero y expansión energética				
Dinámica Minera - Producción de Carbón (Millones Tons/Año)	73,0	124,0		
Dinámica energética - Capacidad de Generación eléctrica (MW)	13.542	16.234		
Dinámica Petrolera - Producción de petróleo y gas (BPED)	990.600	1.420.000		
Capacidad de Transporte por oleoductos (Kbpd)	700	1.400		
Capacidad de transporte de gas natural (Mpcpd)	1.100	1.375		
5. Vivienda y ciudades amables				
Dinámica de la construcción (Viviendas Iniciadas en el cuatrienio)	560.300	1.000.000	1.800.000	
Nueva población con servicio de saneamiento (millones de personas)	3,6	4,5	4,3	
Ciudades con soluciones de movilidad urbana en operación	10	22	28	
Igualdad de oportunidades para la prosperidad social				
Pobreza y desigualdad				
a) Incidencia de pobreza por ingreso (LP)	45,5%	38%	20,0%	
b) Incidencia de Pobreza Multidimensional (IPM)	34,6%	22,4%		
c) Incidencia de pobreza extrema por ingreso (LI)	16,4%	9,5%		
d) Coeficiente GINI de ingreso	0,58	0,54		
Tasa de Mortalidad infantil ajustada (por cada mil nacidos -EEVV-DANE-2008)	20,6	17,15		
Metas de Desarrollo del Milenio (Indicadores adoptados alcanzados)	19/51	46/51		
A. Política Integral de Desarrollo y Protección Social				
1. Primera infancia y niñez				
Atención integral a Primera Infancia (Niños atendidos - Población Vulnerable)	566.429	1.200.000		
Niños con desnutrición crónica (porcentaje – ENSIN 2010)	13,2%	8,0%		
2. Formación del Capital Humano				
Cobertura bruta educativa				
a) Transición	90,7%	100,0%		
b) Media	79,3%	91,0%	100,0%	

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
c) Superior	35,3%	50,0%		
Calidad educativa Saber grado 11				
a) Estudiantes con desempeño alto lenguaje	27,10%	37,0%		
b) Estudiantes con desempeño alto matemáticas	27,27%	37,0%		
c) Incremento del nivel de desempeño de la población evaluada en la pruebas Saber 5to, y 9no. respecto a los resultados de 2009		0 25,0%		
3. Acceso y calidad en Salud: Universal y Sostenible				
Coberturas sistema general de seguridad social en salud				
a) Cobertura régimen subsidiado	90,2%	100,0%		
b) Afiliados régimen contributivo	18.116.769	19.593.047		
Calidad en Salud – Porcentaje de la población que percibe como bueno su estado de salud (ECV 2008)	79,0%	90,0%		
Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que han sido madres o están en embarazo	20,5%	<15%		
B. Promoción Social				
1. Juntos contra la pobreza extrema				
Familias que se gradúan de la Red de Superación para la Pobreza Extrema (cumplen condiciones de salida-cumplen con las condiciones para no ser pobres extremos)		0 350.000		
2. Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos				
Tasa de desempleo juvenil (Jóvenes entre 14 y 26 años de edad)	21,6%	16,1%		
3. Política para la población desplazada				
Población acompañada para la superación de su situación de vulnerabilidad ocasionada por el desplazamiento (familias)		0 260.000		
C. Fortalecimiento del Capital Social				
Brecha en la tasa de desempleo entre hombre y mujeres	6,5p.p	3,2p.p		
Consolidación de la Paz				
A. Seguridad –orden público y seguridad ciudadana-				
Tasa de homicidios (Por cada cien mil habitantes)		34,0	32,0	
Desmovilizados individuales (personas)	11.751		7.500	
Inmovilización de insumos químicos (Toneladas)	34.540		50.000	
Tasa de hurto común (Por cada cien mil habitantes)		185	180	
B. Justicia				
Descongestión Judicial (Expendientes represados)	2.893.969		1.900.000	
C. Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional⁽²⁾				
Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática				
A. Gestión Ambiental y del Riesgo de Desastre				
Hectáreas incorporadas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas	12.601.817		15.601.817	
Hectáreas en reforestación con fines de protección (hectáreas en rehabilitación y recuperación)	310.000		400.000	
Capacidad técnica de entidades territoriales y CAR en gestión del riesgo (planes para la gestión del riesgo formulados)		226	790	
Unidades ambientales creadas en los sectores de vivienda, infraestructura, agricultura y minería		0	4	
B. Buen Gobierno y lucha contra la corrupción				
Mejora en Índice de Transparencia internacional		3,5	4,0	
C. Relevancia Internacional⁽³⁾				
Países beneficiados por Colombia a través de cooperación sur-sur		28	50	
D. Apoyos transversales al desarrollo regional				
Reducción de brechas regionales				
b) Municipios conectados a través de redes de fibra óptica		200	700	
Municipios atendidos y recuperados de ola invernal		0	755	

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	2014	2019 (Visión Colombia 2019)	2032
Convergencia Regional				
a) IENDOG promedio	24,7%	26,7%		
b) Dispersión del desarrollo regional (Diferencia porcentual con respecto al promedio)	21,1%	18,4%		
Desempeño Integral Municipal				
a) Promedio	62,1%	64,5%		
b) Dispersión (Diferencia porcentual con respecto al promedio)	23,0%	21,0%		
Notas				
1/ Comparte los indicadores de innovación para la prosperidad				
2/ Comparte el indicador de Seguridad -orden público y seguridad ciudadana-				
3/ Los resultados de este objetivo se ven reflejados en las metas a alcanzar en el objetivo de competitividad y crecimiento de la productividad				