

Camino hacia un **País de Propietarios** con Desarrollo Sostenible



P l a n S e c t o r i a l 2 0 0 2 • 2 0 0 6



Libertad y Orden

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

República de Colombia



Libertad y Orden

República de Colombia

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

SANDRA SUÁREZ PÉREZ

MINISTRA DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

JUAN PABLO BONILLA ARBOLEDA

VICEMINISTERIO DE AMBIENTE

BEATRIZ ELENA URIBE

VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

SANDRA PATRICIA BUENO LENIS

SECRETARÍA GENERAL

LEONARDO MUÑOZ CARDONA

DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN, INF. Y COORDINACIÓN REGIONAL

JULIA MIRANDA LONDOÑO

DIRECCIÓN DE PARQUES NACIONALES

SANDRA CONSUELO FORERO RAMÍREZ

DIRECCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL

GLORIA INÉS ACEVEDO ARIAS

DIRECCIÓN DE AGUA POTABLE, SANEAMIENTO BÁSICO Y AMBIENTAL

MAURICIO AGUDELO MARTÍNEZ

DIRECCIÓN DEL SISTEMA HABITACIONAL

MIGUEL GONZALO ANDRADE CORREA

DIRECCIÓN DE ECOSISTEMAS

LILIANA GAITÁN PÉREZ

DIRECCIÓN DE DESARROLLO SECTORIAL SOSTENIBLE

GILDA SARMIENTO

GRUPO DE COMUNICACIONES

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

GRUPO DE COMUNICACIONES MAVDT

JOSÉ ROBERTO ARANGO

WILSON GARZÓN

FOTOGRAFÍAS

ARCHIVO MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES

CONSTRUCTORA BOLÍVAR

ACUEDUCTO DE BOGOTÁ

VÍCTOR MANUEL PARGA M.

IMPRESIÓN

QUEBECOR WORLD

ISBN 958-97393-2-6



EMBAJADA REAL DE LOS PAÍSES BAJOS

LA PRESENTE PUBLICACIÓN SE IMPRIMIÓ
GRACIAS A LA COLABORACIÓN DE
LA COOPERACIÓN DE LA
EMBAJADA REAL DE LOS PAÍSES BAJOS

Contenido

	Presentación	5
	Introducción	7
	Política Ambiental Bases para el desarrollo Sostenible	9
	Política de Agua Potable y Saneamiento Básico Ambiental La revolución del agua	24
	Política de Desarrollo Territorial La clave para construir entornos territoriales innovadores	33
	Política de Vivienda El camino hacia un País de Propietarios	43

Presentación

La transformación del Ministerio de Ambiente en febrero de 2003, fue una decisión audaz que convirtió a Colombia en uno de los países pioneros en incorporar los principios de la Cumbre de Johannesburgo, celebrada en septiembre de 2002, en la cual se reafirmó el compromiso con el desarrollo sostenible.

Orientada por las Naciones Unidas, la declaración de Johannesburgo, con una visión extensa y futurista, definió la agenda para avanzar y fortalecer los pilares del desarrollo sostenible -desarrollo económico, desarrollo social y protección ambiental- que apunta a la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano.

Dicha agenda contempla aumentar el acceso a requerimientos básicos como el agua potable, el saneamiento básico, vivienda adecuada y protección de la biodiversidad, misión que en Colombia fue asumida por el naciente Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En Johannesburgo, Sudáfrica, se enfatizó que la globalización agregó una nueva dimensión al desafío del desarrollo sostenible, el cual demanda erradicar la pobreza, el cambio de los modelos de producción y consumo, la protección y la administración de la base de recursos naturales para el desarrollo económico y social.

Pese a las diversas líneas de acción que implica el desarrollo sostenible que apuntan a evitar que se amplíe la brecha entre ricos y pobres, la Declaración de Johannesburgo, no olvidó que el ambiente continúa sufriendo.

“La pérdida de la diversidad biológica continúa, las reservas pesqueras siguen reduciéndose, la desertificación clama por tierra más y más fértil, los efectos adversos del cambio climático son ya evidentes, los desastres naturales son más frecuentes y más devastadores, los países en desarrollo más vulnerables, y el aire, el agua y la contaminación marina continúan privando a millones de una vida digna”, señala la declaración de Johannesburgo.

Hace 30 años en Estocolmo se planteó la urgencia de responder al problema del deterioro ambiental. Dos décadas más tarde, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro, a la protección ambiental vino a sumarse el desarrollo social y económico como fundamentos del desarrollo sostenible, compromiso que reafirmó la Declaración de Johannesburgo.

El Plan Nacional de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario, que es la carta de navegación de este Gobierno hasta el 2006, recoge esta visión de largo plazo y orienta la

decisión de transformar el Ministerio del Medio Ambiente, al cual se le encomendó la misión del desarrollo sostenible.

En la Cumbre de Johannesburgo los niños del mundo fueron invitados a hablar y expresaron de una manera simple pero clara que el futuro les pertenece.

Pensando en los 44,5 millones de colombianos y en especial en los niños, en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, estamos trabajando por el desarrollo sostenible.

Nuestro compromiso es construir el camino hacia un país de propietarios, donde la reactivación económica, la reactivación social y el empleo, se conjuguen con viviendas y ciudades mejor planificadas, mayor cobertura de agua potable y respeto por el medio ambiente.



SANDRA SUÁREZ PÉREZ

Ministra

Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, fijó como objetivos nacionales: La seguridad democrática. El impulso al crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, construir equidad social, mejorando la distribución de ingreso y el crecimiento económico, la consolidación de un país de propietarios, que vincule al Estado en el gasto social eficiente y en la protección a los sectores más vulnerables. Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado, a través de un rediseño de las entidades y un avance en la descentralización con mayores y efectivos niveles de autonomía territorial.

En ese ambicioso Plan, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tiene la misión de contribuir al crecimiento económico sostenible y la generación de empleo impulsando la vivienda, con criterios empresariales y responsabilidad social para afrontar con eficiencia los crecientes déficit habitacionales cuantitativos y cualitativos.

El impulso a la vivienda se centra en tres estrategias por grupos de población. Para los de menores ingresos ampliar y optimizar el subsidio familiar de vivienda. En total se financiarán 400.000 unidades de vivienda de interés social en el área urbana y rural.

Para los estratos medios la implementación de un mecanismo de protección contra la inflación para créditos en UVR. Así, los establecimientos de crédito y los deudores tienen mayor certeza al adquirir un crédito porque se cancelará durante toda la vida del empréstito una tasa fija. Esta cobertura beneficiará a los primeros 40.000 créditos originados durante dos años contados a partir de septiembre de 2002.

Para los estratos altos se mantiene el beneficio tributario de las cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción - AFC. La meta es promover la apertura de 50.000 cuentas AFC.

El Gobierno Nacional también impulsa la reglamentación y puesta en marcha del nuevo régimen de arrendamientos, que busca corregir las imperfecciones del mercado y contempla una exención al impuesto de renta para estimular la inversión privada en la construcción de vivienda de interés social para arrendamiento y la entrada al mercado de otros actores como los Fondos de Inversión.

País de propietarios, calidad de vida urbana y capitalismo social en los servicios públicos son tres de las Herramientas de Equidad Social, las cuales aseguran la integración de vivienda con los elementos estructurales del espacio público y los servicios públicos domiciliarios.

El Plan tiene previsto definir un modelo de desarrollo urbano-regional, como marco general para la implementación de la política de vivienda y construcción.

La política de fortalecimiento del desarrollo territorial se estructura en tres áreas estratégicas: Formulación de la política y lineamientos; impulso a la asistencia técnica dirigida a municipios y regiones; apoyo a proyectos especiales de desarrollo territorial.

Se estructurará e implementará un Plan de Asistencia Técnica que atenderá prioritariamente las necesidades de 210 municipios rezagados en los procesos de formulación y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial.

En lo que ha denominado el Presidente Álvaro Uribe como la revolución del agua, se espera que al terminar el cuatrienio se aumente la cobertura en acueducto urbano a 2,6 millones de personas, aunando esfuerzos entre la Nación y las entidades territoriales; llevar el servicio de alcantarillado a 3,2 millones de personas más y ampliar el servicio de aseo en 4 millones de personas en las áreas urbanas.

En el sector rural, aumentar en 1,7 millones de personas el servicio de abastecimiento de agua y en un millón más el servicio de alcantarillado colectivo o de soluciones individuales.

Se promoverá la conformación de 20 consejos de agua en zonas prioritarias y se brindará asistencia técnica a por lo menos 200 municipios para la formulación y desarrollo de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS y a 30 programas de reciclaje.

Sostenibilidad ambiental se denomina el extenso capítulo destinado a contar con un Sistema Nacional Ambiental -SINA fortalecido y a implementar una política sectorial definida con base en las principales necesidades del país en materia de reforestación, gestión integral de residuos sólidos, aprovechamiento de las potencialidades de la biodiversidad para el fomento de los mercados verdes y a transitar de la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente a impulsar el desarrollo sostenible.

Para responder al reto que le impone la evolución en el contexto internacional hacia el desarrollo sostenible y el nuevo orden institucional, este Ministerio abordará su labor a través de cuatro líneas de política integradas y articuladas en una sola institucionalidad: Ambiente, Agua Potable y Saneamiento Básico, Desarrollo Territorial y Vivienda.

Política Ambiental

Bases para el desarrollo sostenible



La política ambiental contempla la visión integral del desarrollo sostenible. Se enmarca en los principios constitucionales y legales que otorgan al Estado la responsabilidad de proteger la diversidad e integridad del ambiente, la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y la formulación de políticas que aseguren el desarrollo sostenible.

El Plan Nacional de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario, incorpora nuevos elementos y criterios que recogen los principios, declaraciones y acuerdos internacionales a los que ha adherido Colombia, en especial en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo y las Metas del Milenio. Con ese propósito se estableció la estrategia ambiental, la cual busca no sólo impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, sino que comprende el desarrollo de acciones de conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales, generación de ingresos y empleo verde, sostenibilidad de la producción nacional y planificación y administración eficiente del medio ambiente.

Para hacer efectivos estos propósitos se requiere fortalecer la institucionalidad ambiental.



Diagnóstico

Colombia cuenta con 2.129.748 kilómetros cuadrados de extensión, de los cuales 1.141.748 son de territorio continental y 988.000 de territorio marino, una población aproximada de 44,5 millones de habitantes, caracterizada por una gran diversidad étnica y cultural (84 pueblos indígenas y una comunidad afrocolombiana organizada y participativa). La oferta hídrica es de 57.000 m³/año/habitante, cerca de 8 veces el promedio mundial, estimado en 7.700 m³/año/habitante. Posee una gran variedad ecosistémica y de pisos térmicos. Actualmente se encuentran en el territorio 55 millones de hectáreas de bosque y 10,2 millones de hectáreas de Parques Nacionales Naturales, que sumadas a 81 áreas de reserva de la sociedad civil (17.000 hectáreas), permiten mantener el 10% de la biodiversidad mundial que poseemos. En resumen, Colombia es un país privilegiado, con un gran potencial cultural y natural.

Frente a estas grandes riquezas y potenciales subsiste un gran número de problemas, entre ellos:

- El país posee cerca de 23 millones de pobres, de los cuales 7,4 millones de personas se encuentran en nivel de miseria. El ingreso per cápita pasó de US\$ 2.257 en 1996 a US\$ 1.890 en el 2001 (pérdida del 17%). El 20% de la población más pobre recibe el 4% del ingreso, 80% de las familias tienen ingresos menores a 4 salarios mínimos legales mensuales¹. Más de 2 millones de niños están desnutridos, 6,7 millones de personas viven del subempleo y el desempleo bordea el 15%².

- En los últimos 10 años se registraron 5 millones de casos anuales de enfermedades de origen hídrico, que demandan cerca de US\$ 400 millones al año para atender estos casos³.

Por cada 100.000 niños menores de 5 años se mueren el 5,6 por Enfermedad Diarreica Aguda -EDA y el 8,4 por Infección Respiratoria Aguda -IRA⁴.

- En los últimos 25 años, el Río Magdalena ha perdido el 78% del potencial pesquero. Los ríos Bogotá, Cali y Medellín tienen tramos biológicamente muertos (donde se concentra más del 40% de la población colombiana). En el 2015 el 64% de la población total nacional se encontrará en niveles críticos de abastecimiento hídrico⁵.

- En la zona de mayor oferta hídrica se localiza solamente el 33% de la población. Menos del 8% de los municipios tratan sus aguas residuales. Más de la mitad de la población urbana está expuesta a sufrir problemas de desabastecimiento de agua (en año seco hasta el 80%)⁶. Actualmente, 21 horas diarias, es el promedio, de continuidad en el servicio.

- Aproximadamente 27.500 toneladas diarias de residuos sólidos se generan diariamente en Colombia. El 75% de los municipios tienen con disposición final inadecuada de residuos sólidos⁷.

- Más de 1000 especies de plantas nativas y más de 24 de aves y mamíferos se encuentran en vía de extinción⁸. En los últimos 25 años la cobertura forestal se ha disminuido en un 40%⁹. Sólo el 15% de las cuencas tienen planes de ordenamiento,

1 "Mano Firme, Corazón Grande". Programa de Gobierno. Álvaro Uribe Vélez. Presidente 2002-2006. Página 4.

2. Profamilia. Encuesta Nacional Demográfica. 2002.

3. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Plan Nacional de Manejo de Aguas Residuales. Enero 2004.

4. Ministerio de Salud. Instituto Nacional de Salud. Situación de la Salud en Colombia. Indicadores Básicos 2002.

5. Ministerio del Medio Ambiente. Estudio del Plan Decenal de Aguas Residuales. 2002.

6. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM. 2002.

7. Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial. Febrero 2004.

8. Libro Rojo de Especies Amenazadas en Colombia. Ministerio de Medio Ambiente. Institutos de Investigación- Universidad Nacional.

9. Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. Zonificación de los Conflictos de Uso de las Tierras en Colombia. 2002.

el 15% de los usuarios que vierten tienen permisos y el 12% de los que deben pagar tasas retributivas, la cancelan¹⁰.

- Más de 1.300 cuerpos de agua están siendo contaminados por vertimientos municipales. El 28% de los municipios no tiene agua potable, el 40% no tiene alcantarillado. Más del 70% de la población es urbana (30% en las 3 principales ciudades)¹¹.
- Entre 1993 y el 2000 se afectaron 4,2 millones de personas por desastres naturales. Sólo el 56% de la población es propietaria¹².

En diferentes instancias como el Foro Económico Global (Davos, 2001), al comparar la sostenibilidad ambiental de todos los países del mundo, Colombia ocupa el puesto 36 entre 122 naciones, y el puesto 13, según organizaciones no gubernamentales como Greenpeace y Amigos de la Tierra¹³. Esta situación se traduce en un gran reto por mejorar, objetivo principal de esta política.

Objetivo de Política

Aportar a la construcción del Estado Comunitario, a través del conocimiento, uso sostenible y conservación de la biodiversidad y de los recursos naturales renovables; la competitividad y la promoción del desarrollo sostenible, buscando afianzar la gobernabilidad y legitimidad del Estado en la gestión ambiental y la distribución justa y equitativa de los beneficios económicos derivados de esto con el fin de afianzar la reactivación económica, la reactivación social, la generación de empleo y el mejoramiento de la calidad de vida.

Para alcanzar este objetivo, se trabaja en tres áreas estratégicas:

1. Conocimiento y conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y su biodiversidad.
2. Aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios ambientales derivados de los recursos naturales, los ecosistemas y su biodiversidad.
3. Impulso a la producción industrial y comercial nacional sostenible y competitiva.

En desarrollo de estas tres líneas estratégicas se impulsará y coordinará con el Sistema Nacional Ambiental -SINA, la implementación de programas y proyectos, que conduzcan a alcanzar los siguientes objetivos de desarrollo:

- Consolidar las acciones orientadas a la conservación del patrimonio natural.
- Disminuir la vulnerabilidad del abastecimiento del agua.
- Racionalizar el consumo de Recursos Naturales Renovables -R.N.R.
- Generar ingresos y empleo por el uso sostenible de la biodiversidad y sistemas de producción sostenibles y competitivos.
- Reducir los efectos a la salud asociados a problemas ambientales.
- Disminuir los riesgos a la población asociados a fenómenos naturales.

10. Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial. Informe de Sistema de Indicadores de Desempeño de las CAR. Ranking de Corporaciones. Enero 2004.

11. Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial. Enero 2004.

12. Dirección General de Prevención y Atención de Desastres - adaptado por el DNP - Dirección de Política Ambiental.

13. Rodríguez, M (2002), El Futuro Ambiental de Colombia, Universidad de Los Andes.

Áreas Estratégicas

Conocimiento y conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y su biodiversidad

Se pretende garantizar la provisión de bienes y servicios ambientales básicos que sustenten el desarrollo nacional, mejorando la producción agropecuaria, aumentando la competitividad de la industria, generando empleo productivo y elevando la calidad de vida de la población, en general.

Las dos grandes líneas de acción son: Ordenación, manejo y restauración de ecosistemas y áreas protegidas y conservación de la biodiversidad.

● Ordenación, manejo y restauración de ecosistemas y áreas protegidas.

La redelimitación y ordenamiento de reservas forestales incluye el diseño y formulación de una propuesta de redelimitación, ordenación y manejo de 1.000.000 hectáreas de bosques naturales¹⁴ declaradas por la Ley 2^{da} del 59, para contribuir a generar empleo y al desarrollo económico regional¹⁵. En la ordenación y manejo de ecosistemas se formularán las bases técnicas para la restauración y conservación de ecosistemas estratégicos, y en coordinación con el IDEAM, se definirán las prioridades nacionales y se determinarán los criterios técnicos para el ordenamiento, manejo y restauración de cuencas hidrográficas. Así mismo, en coordinación con el proyecto piloto de ordenación forestal del Urabá Chocoano, se definirán los criterios técnicos y metodológicos para establecer las especies y cupos globales para el aprovechamiento de bosques naturales y de común acuerdo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se definirán las especies y los volúmenes de pesca susceptibles de ser aprovechados en las aguas continentales y en los mares adyacentes.

Se hará el seguimiento a la implementación de las políticas, mediante la aplicación estratégica de líneas e instrumentos, especialmente las de manglares, páramos¹⁶, humedales¹⁷, y la aplicación de la ordenación de cuencas hidrográficas¹⁸. Se elaborará una propuesta de Guía Técnica para Compensación Forestal en los proyectos de licenciamiento ambiental.

El Ministerio en coordinación con el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis (Invemar) y la Comisión Colombiana del Océano - COO, formulará, adoptará y pondrá en marcha el Programa Nacional para la Investigación, Evaluación, Control y Mitigación de la Contaminación del Medio Marino. Se creará un fondo ambiental para la recuperación, mantenimiento y conservación de la Ciénaga Grande de Santa Marta, reserva mundial de la biosfera y humedal de importancia internacional en la Convención Ramsar. Además se formulará, validará y socializará el Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía.

En la rehabilitación y restauración de ecosistemas se hará énfasis en el establecimiento de 120.000 hectáreas de bosques protectores, la formulación del programa de investigación y monitoreo para las áreas reforestadas y restauradas, y el impulso para su implementación. Adicionalmente, se impulsará la ejecución del Plan Nacional de Prevención, Control de Incendios Forestales y Restauración de Áreas Afectadas, en coordi-

14 Se formularán 4 planes de ordenación y manejo forestal en el marco del PNDP, en la Amazonia, Urabá Chocoano, Norte de Santander y Eje Cafetero como parte de la meta de ordenación y manejo de un millón de hectáreas de bosques naturales

15 Complementado con 500.000 has de microcuencas con planes de ordenamiento y manejo integral. Componente que se desarrollará en el Capítulo sobre Agua Potable y Saneamiento Básico.

16 3 Planes de Manejo Integral - PMI en las zonas de páramo de Doña Juana - Juanoy; Rabanal y Santurbán, así mismo, se promoverá la formulación del PMI del páramo de Anaimé - La Línea, en el departamento del Tolima.

17 Prioritariamente se promoverá la implementación de 4 PMI en los complejos de humedales prioritarios de la Depresión Momposina y la Cuenca del río Sinú.

18 Ministerio de Medio Ambiente. Decreto 1729 de 2002 por el cual se reglamentan las cuencas hidrográficas.

nación con las entidades miembro de la Comisión Nacional Asesora para la Prevención de Incendios Forestales.

Es altamente prioritaria la implementación de una estrategia de recuperación y saneamiento del patrimonio natural y de los bienes de uso público indebidamente ocupados por particulares, con el fin de detener el proceso de fragmentación y alteración de ecosistemas y garantizar la prestación de bienes y servicios ambientales para el desarrollo económico del país.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo Forestal se trabajará en la definición de criterios técnicos del proyecto de ley general forestal, el desarrollo de actividades económicas rentables y la incorporación de actividades de investigación y desarrollo tecnológico en el sector forestal y agroforestal.

Se diseñará una estrategia para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP, que incluye la promoción de 6 Sistemas Regionales de Áreas Protegidas y la elaboración de una propuesta de reglamentación. Se promoverá la incorporación de 165.000 hectáreas nuevas de áreas protegidas nacionales (Yariguies 105.000 hectáreas y Churumbelso 60.000 hectáreas)¹⁹, se impulsará la conservación del corredor biológico interoceánico, entre los departamentos de Córdoba, Antioquia y Chocó, que une el Mar Caribe y el Océano Pacífico. Se fortalecerá la red de reservas de la sociedad civil.

● Conservación de la biodiversidad

La caracterización de la biodiversidad se abordará con la formulación, validación y adopción conjunta con el Instituto Alexander von Humboldt, del Plan de Acción del Inventario Nacional de la Biodiversidad, con la regulación de las condiciones generales del uso sostenible, aprovechamiento, manejo, conservación y restauración de la diversidad biológica tendientes a prevenir, mitigar y controlar su pérdida y/o deterioro.

Se formulará una propuesta de política y de marco normativo en materia de recursos genéticos, se coordinará con el Instituto Humboldt la sistematización de la información contenida en las colecciones biológicas registradas y se vigilará que el estudio, exploración e investigación de nacionales o extranjeros en relación a los recursos naturales, respete la soberanía nacional y los derechos de la Nación sobre los recursos genéticos. Se desarrollarán 50 nuevos proyectos de investigación en áreas del SINAP.

En la recuperación o manejo de especies focales (amenazadas, endémicas e invasoras) se hará especial énfasis en la implementación de 9 Programas Nacionales de Conservación de Especies Silvestres de Flora y Fauna de Colombia. En el marco de la Convención sobre el Comercio Internacional de Flora y Fauna Silvestres, se fortalecerán los programas de conservación de especies amenazadas objeto de comercio. Complementariamente, se editarán y divulgarán los Libros Rojos de Especies Amenazadas de la Flora y Fauna Colombiana: anfibios, mamíferos e invertebrados terrestres y se actualizará la declaratoria de especies amenazadas.

Para prevenir y controlar el tráfico ilegal se formulará el Plan de Acción mediante el cual se implementará la Estrategia Nacional para la Prevención y Control del Tráfico



¹⁹ Se estudia la posibilidad de que se adicione la Serranía del Perijá y las áreas inundables del Casanare.



Ilegal de Especies Silvestres, la cual incluye el fortalecimiento del control mediante la capacitación a entidades de apoyo: como la DIAN, la Fiscalía, las Fuerzas Militares, la Policía, el DAS, y la conformación y apoyo de comités interinstitucionales a nivel regional.

En bioseguridad y bioprospección se formulará la Política de Biotecnología y se concertará y socializará su marco normativo. Se Implementará en Colombia el Protocolo de Cartagena en Bioseguridad. Se promoverán desarrollos biotecnológicos a partir de los componentes de la biodiversidad.

Para fomentar el uso sostenible de la biodiversidad, se promoverá la consolidación de la base técnica a partir de la cual se desarrollarán alternativas productivas en las diferentes regiones del país, con participación de comunidades rurales y demás interesados en el manejo y aprovechamiento de especies promisorias de la fauna y flora silvestre.

La conservación de la diversidad biológica, ecosistémica y paisajística de Colombia se basará en la consolidación del SINAP²⁰ e incluye la formulación y puesta en marcha de planes de monitoreo de objetivos de conservación para 5 áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el establecimiento de acuerdos de conservación con organizaciones étnico territoriales y campesinas en 14 áreas y la consolidación de la estrategia de educación ambiental y sensibilización para la conservación en 11 áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Aprovechamiento de los recursos naturales, los ecosistemas y su biodiversidad

Se busca crear las condiciones necesarias para impulsar un modelo de desarrollo económico regional basado en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la biodiversidad, la producción de bienes y servicios ambientales competitivos en los mercados nacional e internacional y el aprovechamiento de residuos, mediante la implementación del Plan Nacional de Mercados Verdes.

El Ministerio trabajará en la promoción de bienes y servicios ambientales que sean comercializados en los mercados nacional e internacional. El objetivo será facilitar la incursión competitiva de Colombia en los diferentes mercados de productos ambientales. Los sectores prioritarios que serán abordados son: i) aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, ii) productos naturales no maderables, iii) ecoturismo, iv) minería sostenible, v) eco-productos industriales, vi) energías más limpias y vii) mitigación del cambio climático.

La Política de Mercados Verdes contempla la ejecución de las siguientes estrategias:

- **Eliminación de barreras normativas y comerciales a la producción y comercialización de bienes y servicios ambientales.**

El Ministerio facilitará la revisión y ajuste de la reglamentación, con el objeto de establecer un marco normativo acorde con las necesidades y oportunidades de los diferentes sectores. De igual forma, se promoverá la apertura de nuevos canales de comercialización mediante acuerdos con empresas privadas y entidades públicas, que permitan el acceso de los productores a los centros de consumo. Así mismo, se

²⁰ Igualmente se deberán fortalecer los Sistemas Regionales de Áreas protegidas SIRAP, y las reservas de la sociedad civil, con el fortalecimiento de la Unidad de Parques del MAVDT.

implementarán instrumentos de diferenciación como distintivo único nacional de los bienes y servicios ambientales. Estas actividades impulsarán simultáneamente la demanda nacional de bienes y servicios ambientales.

- **Apoyo a la identificación y gestión de proyectos especiales, en particular los relacionados con la mitigación del cambio climático.**

Se promoverá el desarrollo de proyectos de mitigación de cambio climático, especialmente aquellos enmarcados en el Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto, en los sectores de energía, transporte, industria, residuos y forestal.

- **Canalización de recursos para el fortalecimiento empresarial.**

Por medio de alianzas y acuerdos con instituciones públicas y privadas, (Ministerios, SENA, COLCIENCIAS, PROEXPORT, gremios de la producción, cámaras de comercio, incubadoras de empresas, universidades, entidades financieras y organizaciones no gubernamentales), el Ministerio canalizará los recursos humanos, técnicos y financieros que permitan el fortalecimiento empresarial de los productores de bienes y servicios ambientales.

- **Progreso armónico de los sectores.**

Desde el Ministerio se coordinará el progreso armónico de los sectores identificados como prioritarios, buscando un desarrollo económico regional basado en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Con este propósito se trabajará estrechamente con las diferentes cadenas, especialmente los productos agroecológicos, guadua, plantas medicinales y productos naturales.

Se hará énfasis en el apoyo y fortalecimiento de proyectos productivos de pequeñas y medianas empresas, organizaciones de base comunitaria y proyectos ubicados en las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. La Política de Mercados Verdes se hará en coordinación estrecha con las entidades y organizaciones que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental -SINA- que incluye las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR, los institutos de investigación y los entes territoriales. La estrategia enfatizará el desarrollo de proyectos productivos en las regiones del Pacífico y Amazonía, por sus potencialidades.

Se busca promover y orientar la adopción de criterios de sostenibilidad en la gestión de los sectores productivos e institucionales, procurando la incorporación de sistemas de gestión ambiental, la reconversión tecnológica y el cambio en los patrones de consumo.

Se trabajará en acciones dirigidas a la prevención, control y seguimiento de la contaminación ambiental, mediante el impulso a las estrategias definidas en la Política Nacional de Producción Más Limpia, la incorporación de variables ambientales en la planificación sectorial, y el diseño y promoción de instrumentos de control y seguimiento de la contaminación ambiental sectorial.

Impulso a la producción sostenible



La implementación de las estrategias definidas en la Política Nacional de Producción Más Limpia, se realizará mediante la generación de mecanismos de trabajo conjunto con los sectores productivos, el fortalecimiento de la capacidad regional, el desarrollo de mecanismos de promoción y de estrategias de aprovechamiento y valorización de residuos.

Este trabajo conjunto hará especial énfasis en la formalización y seguimiento de los Convenios de Concertación para una Producción Más Limpia y en la implementación del Plan Nacional de Eliminación de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (SAO).

Se fortalecerá la capacidad regional mediante la ampliación y fortalecimiento de la Red de Nodos Regionales de Producción Más Limpia, la socialización de los impactos en la salud por el manejo de los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP), la regionalización de las actividades de la protección de la capa de ozono, la socialización del Plan de Gestión Regional para Residuos o Desechos Peligrosos y la evaluación de la capacidad institucional y el marco regulatorio para el manejo de COP.

El desarrollo de mecanismos de promoción incluye la ejecución de proyectos de reconversión industrial para la protección de la capa de ozono, de programas de capacitación en buenas prácticas de refrigeración y de capacitación a funcionarios aduaneros para el control del comercio de SAO, y la promoción en el uso de combustibles alternativos.

Como estrategia para el aprovechamiento y valoración de residuos se impulsará la evaluación y fortalecimiento de las cadenas de reciclaje en los sectores productivos y el desarrollo de instrumentos para su promoción, mediante la contratación de dichos procesos y la identificación y diseño de las herramientas normativas y económicas institucionales necesarias para fortalecer dichas cadenas.

La incorporación de variables ambientales en la planificación sectorial, incluye la definición y promoción de Evaluaciones Ambientales Estratégicas Sectoriales, su articulación con las demás políticas gubernamentales, y el diseño y establecimiento de instrumentos de seguimiento. En la definición y promoción de Evaluaciones Ambientales Estratégicas Sectoriales se socializarán las bases conceptuales y metodológicas para su aplicación.

La articulación de las políticas ambientales sectoriales con las demás políticas gubernamentales prevé la reactivación y suscripción de nuevas Agendas Conjuntas de Trabajo Interministeriales.

Se formularán las Políticas para la Gestión Ambiental Sectorial, para la Gestión Integral de Residuos y Desechos Peligrosos, para el Control y la Prevención de la Contaminación Atmosférica y la Vigilancia de la Calidad del Aire y se formulará el Plan Nacional para el Manejo Integral de Contaminantes Orgánicos Persistentes.

● **Planeación, control y seguimiento a la gestión ambiental de los sectores productivos.**

Se realizará mediante el diseño de instrumentos orientados a la planeación, prevención, control y seguimiento, así como la promoción de su aplicación. Se desarro-

llarán Evaluaciones Ambientales Estratégicas para sectores prioritarios. Así mismo se buscará articular y aplicar los beneficios tributarios para la gestión ambiental, diseñar proyectos técnicos de reglamentación, instrumentos de promoción de la autogestión y autorregulación e implementación de los compromisos técnicos derivados de acuerdos internacionales.

La articulación y aplicación de beneficios tributarios incluye establecer criterios de Producción Más Limpia - PML para la aplicación de éstos en la prevención y el control de la contaminación, su divulgación y los procedimientos para su obtención y la formulación de una propuesta técnica para la exención arancelaria a los equipos de los proyectos del Protocolo de Montreal.

Se diseñarán proyectos técnicos de reglamentación relacionados con la Gestión Integral de Residuos y Desechos Peligrosos, el Control de la Contaminación Atmosférica y Vigilancia de la Calidad del Aire, la Gestión Integral de Bioinsumos, el Sistema de Auditores Ambientales Mineros Externos y el establecimiento de las Guías Ambientales Sectoriales. Así mismo, se trabajará en la modificación y preparación de normas para la protección de la capa de ozono y en el desarrollo de un marco normativo para la implementación del Plan Nacional de Eliminación de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono -SAO.

En el diseño y aplicación de instrumentos de promoción de la autogestión y autorregulación se diseñará e impulsará el desarrollo de la Estrategia para el Fortalecimiento, Socialización y Evaluación de la Aplicación de las Guías Ambientales Sectoriales, se desarrollarán nuevas guías y se concertará un proyecto de Reconocimiento a la Excelencia Ambiental.

La implementación de los compromisos técnicos derivados de los acuerdos internacionales incluye el fortalecimiento institucional para la implementación del Protocolo de Montreal y el apoyo técnico a la Formulación del Plan Nacional de Aplicación para la Gestión Integral de COPs.

Un esquema integral de gestión ambiental urbana ajustado a las nuevas realidades de las ciudades, demanda instrumentos conceptuales modernos.

Gestión ambiental urbana

Dicha sostenibilidad de las ciudades no puede referirse únicamente a las formas de ocupar, usar producir y consumir el espacio construido para garantizar la permanente regeneración de sus sistemas sociales y económicos mediante la adopción de patrones de ordenamiento y ocupación del suelo urbano. La vida humana en las ciudades depende fundamentalmente de su relación con regiones próximas y lejanas de las cuales obtiene los insumos de energía y materia esenciales para su reproducción sostenida y creciente.

En este contexto, los postulados de la Conferencia Mundial Hábitat II, celebrada en Estambul, en 1996, y los lineamientos ambientales para la gestión urbano regional en Colombia, adoptados por el Consejo Nacional Ambiental en abril de 2002, definen y delimitan el marco para la actuación ambiental urbana, señalando la necesidad de tratamiento de los siguientes temas y fenómenos asociados:



- **El empobrecimiento y enriquecimiento insostenibles:** que se manifiestan en la distribución inequitativa de los ingresos, en el desempleo y subempleo, en patrones insostenibles de consumo y en la informalidad durante el proceso de construcción de ciudades.
- **La desarticulación entre ciudad - entorno - región:** cuyas manifestaciones son la presión desmedida sobre los recursos del entorno a través de la expansión sin control de las áreas urbanas, la explotación irracional de los recursos, la deforestación, los asentamientos en zonas de riesgo y el desaprovechamiento y subutilización de los recursos.
- **Las limitaciones de los gobiernos locales:** la falta de capacidades para la planeación a largo plazo, las legislaciones puramente sectoriales, los sistemas deficientes de control social, la instrumentación y aplicación de políticas públicas y la ineficiencia administrativa.
- **Deficiencias en educación, participación y organización social:** la falta de conciencia y conocimiento sobre los efectos del modelo de desarrollo en el medio ambiente urbano. La fragmentación social, la violencia, la brecha comunicacional y las dificultades para acceder a la información.
- **La insuficiencia de recursos técnicos y financieros:** políticas tecnológicas inadecuadas, debilidad del conocimiento especializado en materia ambiental urbana, pocos recursos para programas ambientales, desarticulación entre los sistemas de ciencia y tecnología y el aparato productivo, falta de evaluación económica y de indicadores de impacto.
- **La desaparición del patrimonio empírico, cultural y tecnológico:** pérdida de conocimientos y experiencias autóctonas, y de integración entre patrimonio natural y cultural.
- **Las modalidades de ocupación y uso del suelo:** desbalances en la distribución de población -congestión y hacinamiento-, deficiencias habitacionales y de equipamientos y mala asignación de los usos del espacio, asentamientos desordenados en ecosistemas frágiles, falta de armonía entre asentamiento y base de recursos, movimientos poblacionales masivos, problemas de provisión y tenencia de la tierra.

Estos asuntos transversalizan la concepción de las políticas públicas en materia de gestión ambiental urbana, así como la planeación, los instrumentos de gestión, las estrategias para la acción, el control, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos sectoriales.

De allí, la necesidad imperativa de implementar esquemas de gestión ambiental integral que consideren los diferentes aspectos del desarrollo regional y urbano, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo.

Se han propuesto cuatro líneas de acción que, pretenden impactar las dinámicas regionales y urbanas y orientar el diseño y aplicación de los instrumentos, para viabilizar los escenarios del desarrollo sostenible en el contexto urbano regional prescrito. Su

implementación implica el esfuerzo del Gobierno Nacional para mejorar la articulación en y entre los niveles nacional, regional y local, pero también, demandan el acompañamiento de los actores y agentes regionales y locales.

● **Contexto regional para la sostenibilidad de las ciudades.**

Las regiones, además de proveer recursos para la sostenibilidad de las ciudades, cuya oferta debe mantenerse y mejorarse, se constituyen en el medio para la consolidación de relaciones productivas con los agentes de la producción, pero también con otras ciudades y asentamientos.

● **Gestión para la configuración de ciudades sostenibles.**

El desarrollo urbano depende de sistemas de planeación, gestión y promoción, sobre todo, de carácter sectorial. De allí que la posibilidad de aplicar criterios de desarrollo urbano sostenible, depende de la articulación entre los objetivos de desarrollo del empleo productivo, la cohesión social y la sostenibilidad ambiental.

● **Gestión para aumentar la cohesión social.**

La gestión ambiental urbana deberá transitar por el camino de la construcción de un nuevo sistema cultural que considere: el fomento de nuevas relaciones entre los ciudadanos, el incremento del capital social y la transformación de patrones de comportamiento, consumo y concepción de lo público.

En este sentido, se impulsarán y favorecerán los modelos de intervención que, además de promover los cambios estructurales de la ciudad, incluyan con un enfoque integral, propuestas educativas y para la promoción de la organización y la participación social, que permitan avanzar eficientemente en la construcción del Estado Comunitario.

● **Fortalecimiento de la capacidad de gestión pública local y regional.**

Es necesario, generar las condiciones para favorecer y facilitar la concurrencia, complementariedad y articulación de las acciones de los actores institucionales que comparten un mismo ámbito territorial urbano regional.

A manera de pruebas piloto, se promoverá la construcción de Acuerdos y Convenios y se probarán otros instrumentos novedosos como los Convenios-Plan. Se ha empezado a trabajar en su elaboración, en algunas ciudades del país.

Del Sistema Nacional Ambiental - SINA, cuyo organismo rector es el Ministerio, hacen parte las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible - CAR, como ejecutoras de la política ambiental en el ámbito regional. Bajo este esquema organizacional, corresponde a las autoridades ambientales, además de liderar la sostenibilidad del desarrollo en cada territorio, realizar la planificación y la administración de los recursos naturales y del ambiente. Los institutos de investigación, los municipios y la sociedad civil organizada, también conforman el SINA.

Fortalecimiento del SINA



Esta estructura institucional, reconocida internacionalmente por su descentralización y amplia representatividad en sus órganos de dirección, se constituye en una fortaleza que ha permitido un avance en la implementación de las políticas nacionales y el fortalecimiento de la intermediación con la gestión local.

El propósito es fortalecer los mecanismos de articulación y coordinación y mejorar los niveles de transparencia y efectividad de la gestión de las entidades que hacen parte del SINA.

Con este propósito, se impulsará el desarrollo de las siguientes acciones:

- Consolidación de los instrumentos de planificación de las entidades del sector.
- Diseño e implementación de herramientas de medición de la eficiencia, eficacia e impacto de la gestión e inversión ambiental.
- Definición e implementación del sistema de información para Colombia, garantizando la articulación y coherencia con las necesidades de información en los niveles nacional, regional y local.
- Desarrollo de mecanismos que permitan una participación efectiva de las comunidades en la gestión y control social de las entidades del sector.
- Negociación y consolidación de recursos económicos internacionales, que con los nacionales, permitan la financiación de los programas y proyectos prioritarios del Plan Nacional de Desarrollo.
- Definición de estrategias de articulación de recursos para la gestión de los temas bajo la responsabilidad del Ministerio.

● Planificación

Una prioridad para el fortalecimiento del Sistema Nacional Ambiental-SINA, es lograr una articulación y gestión coordinada de planificación entre las entidades que lo conforman. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), como ente rector del sistema, ha desarrollado varios instrumentos de carácter normativo y técnico, que son base para el desarrollo de nuevos planteamientos para cumplir los retos del sector ambiental.

Los impactos ambientales y sanitarios son el referente principal que deben ser retomados en el marco planificador de articulación de políticas nacionales y regionales, priorizando la problemática ambiental y definiendo acciones coordinadas por las entidades del SINA.

El proceso de planificación ambiental se fortalecerá a través de: (i) los Planes de Gestión Ambiental Regional - PGAR, como orientadores de la gestión ambiental en el largo plazo e insumo básico para la incorporación de la dimensión ambiental en los Planes de Ordenamiento Territorial - POT y Planes de Desarrollo de las entidades territoriales, y (ii) los Planes de Acción Trienal - PAT, instrumentos operativos que orientan la gestión de las CAR para cada período de administración (tres años), instrumentos que articularán y optimizarán los mecanismos de gestión ambiental en las regiones y que servirán de insumo a la medición de eficiencia, eficacia e impacto en la gestión y la

inversión ambiental. Estos instrumentos han permitido a las CAR acompañar y asesorar a los municipios en la incorporación de la dimensión ambiental en los POT y en los Planes de Desarrollo Municipal -PDM.

A pesar de dichos avances, se han identificado deficiencias en la definición de los mecanismos de seguimiento y evaluación de los Planes de las CAR, que permitan medir efectivamente el avance en la ejecución y el logro en los objetivos y metas planteadas, así como generar las condiciones para promover el ejercicio del control social en la gestión de estas entidades. Se ha determinado la necesidad de contar con indicadores de seguimiento y evaluación confiables que permitan al Consejo Directivo y a la comunidad en general, monitorear permanentemente el grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en el Plan y al Ministerio y entidades de carácter nacional, tener una visión consolidada de la gestión adelantada en las diferentes regiones del país. Se espera solucionar estas deficiencias con los Planes de Acción Triannual.

● Información

La información ambiental como instrumento fundamental para la toma de decisiones ha sido una prioridad de las diferentes administraciones, desde la formulación de la Ley 99. Prueba de ello, es el sistema de Información Ambiental para Colombia -SIAC²¹, eje articulador de las diferentes iniciativas que en esta materia han desarrollado en los últimos años las CAR, los institutos de investigación del SINA, los entes de control y, en general, las entidades que directa o indirectamente, generan o usan información ambiental.

La implantación del SIAC ocurrirá si la política de información ambiental es parte integral de los planes y acciones del SINA y tiene el apoyo institucional adecuado. Para que la gestión de los datos tenga éxito, debe ser de alto perfil y estar soportada en un mandato institucional. El éxito también depende de que existan los recursos necesarios para implantar la infraestructura indicada (construida a partir de los desarrollos existentes y de las nuevas tecnologías disponibles), requiere de la reglamentación y normalización de las metodologías y protocolos para la toma, manejo y análisis de información.

Únicamente con una infraestructura de información y de datos, se utilizarán al máximo los recursos de las entidades del SINA, que hoy, son muy limitados en comparación con los retos que afrontan.

El SIAC se consolidará como un sistema de información, que permitirá el manejo de bases de datos localizados en diferentes entidades y subsistemas, comunicados a través de una red distribuida en el país. Propenderá por:

- Adaptar, adoptar ó desarrollar estándares, protocolos, soluciones tecnológicas y procesos para la captura, generación, procesamiento, flujo, divulgación y administración de la información generada por el sector.
- Facilitar el acceso y la disponibilidad de la información ambiental y territorial como estrategia de respuesta a las demandas de información en los entornos local, regional, nacional e internacional.

21 El SIAC involucra 3 subsistemas básicos: El SIA, relacionado con la información sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente y la presión ejercida sobre ellos; el SIPGA, con la planificación, seguimiento y evaluación de la gestión ambiental; y el SIAT, con la información ambiental de las entidades territoriales.

- Generar los elementos de información que permitan el seguimiento y evaluación del estado del medio ambiente y la gestión ambiental, así como la planeación de políticas, estrategias y toma de decisiones.
- Desarrollar productos y servicios estratégicos de información, respondiendo a necesidades específicas en materia de toma de decisiones y orientación de políticas.

● Participación y Educación Ambiental

“La participación comunitaria es un mecanismo necesario para el desarrollo del Estado Comunitario”²² y es un elemento fundamental de la gestión del sector de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Todos los procesos llevan un componente implícito de capacitación y en la medida que se vincule la participación en todas las etapas de planeación, se estarán logrando mejores criterios de focalización de inversión, compromiso de trabajo y desarrollo de los mecanismos de control ciudadano, como contribución a una gestión transparente de las entidades del SINA. En consecuencia, se fortalecerán y propiciarán los procesos de participación, con lo cual se contribuirá a la recuperación de la confianza en el papel de las entidades del Sistema.

En el marco del desarrollo de las estrategias de la Política Nacional de Educación Ambiental, el Ministerio enfocará sus esfuerzos en la orientación y asesoría en varios frentes de trabajo:

- Fortalecer modelos de planificación y gestión regional con la participación amplia de sectores sociales e institucionales, tales como Agenda Pacífico 21 y Amazonía 21 y otros procesos territoriales en marcha.
- Educación formal, a través del fortalecimiento de los Proyectos Ambientales Escolares (PRAES), formando una conciencia de la importancia de lo ambiental en la población infantil. Esta estrategia se ejecutará en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional -MEN.
- Educación no formal, con el impulso de Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental (PROCEAS), orientados fundamentalmente a organizaciones de base comunitaria y ONG, dentro de los que se destacan las propuestas de Aulas Ambientales desarrolladas por las comunidades.
- Como apoyo a los procesos de planificación regional, se impulsará la conformación de los Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental, (CIDEAS), conformados por las CAR, secretarías de educación, ONG, universidades y otras instancias institucionales de los departamentos, con el fin de fortalecer las propuestas de educación ambiental en los procesos de planeación.

● Financiación de la Inversión Ambiental

Ante un escenario de restricción de recursos, el Ministerio abordará una estrategia de consecución de recursos en el ámbito internacional que contribuyan en el desarrollo de temas estratégicos del país y al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, se adelantarán negociaciones con la banca multilateral para el desarrollo de la política de vivienda (BID), apoyo al desarrollo de metas específicas

22 “Mano Firme, Corazón Grande”. Programa de Gobierno. Álvaro Uribe Vélez. Presidente 2002-2006. Página 39.

relacionadas con la reforestación, producción más limpia y manejo de residuos (BID SINA II), negociación de recursos para el tema de saneamiento básico y ambiental (Banco Mundial) y, en el campo de la cooperación técnica internacional, se trabajará con los gobiernos donantes para obtener recursos en los temas de fortalecimiento institucional, protección ambiental, desarrollo de alternativas tecnológicas para el sector productivo y utilización sostenible de la biodiversidad (mercados verdes).

En el ámbito nacional, se establecerá una estrategia de articulación de fuentes financieras nacionales, regionales y locales, de tal manera que se logre un mayor impacto de las inversiones, se homologuen técnicamente las intervenciones y se convoque el interés de varios actores frente a propósitos comunes.



Política de Agua Potable y Saneamiento Básico Ambiental

La revolución del agua



El acceso de la población, en especial de menores recursos, a servicios públicos de buena calidad²³, se ve reflejada en la disminución de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida.

Mejorar la calidad del agua para consumo humano y los servicios sanitarios reduce el riesgo de la población frente a las enfermedades prevalentes de origen hídrico, se disminuye el ausentismo escolar por infección respiratoria aguda y enfermedad diarreica aguda y contribuye al crecimiento económico.

La política busca darle un manejo social al sector y que temas como el costo del servicio, el rezago en inversión, el costo intensivo de capital, los periodos de recuperación, el desmonte de subsidios, la ausencia de gestión, la interferencia política y el manejo integral del recurso hídrico, entre otros, sean tratados con la suficiente prioridad y profundidad.

La prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y saneamiento básico han sido objeto de grandes discusiones, en su mayoría, sesgadas al tema tarifario, dejando de lado aspectos ambientales.

La prestación de estos servicios ha comenzado a incorporar la variable ambiental como un factor de sostenibilidad que permita garantizar la disponibilidad del recurso hídrico al largo plazo.

²³ La presente política hace referencia sólo a los servicios de agua potable, alcantarillado y aseo.

En los últimos años se ha desarrollado normatividad sectorial y ambiental, la cual ha mejorado el uso eficiente de recurso hídrico y conducido a disminuir el consumo²⁴, así como, instrumentos para el manejo de las aguas residuales municipales y la protección de las fuentes hídricas. Sin embargo, faltan muchas acciones que deben ser asumidas por todos los actores involucrados: Gobierno, autoridades ambientales, entidades prestadoras de los servicios y la comunidad, en general.

Diagnóstico

Antes de la reforma constitucional de 1991, el sector se caracterizaba por escasos niveles de cobertura, baja calidad, ineficiencia operativa de las empresas prestadoras, niveles tarifarios insuficientes y elevada dependencia de los recursos públicos para financiar la inversión y operación de los sistemas.

La expedición del Régimen de Prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios - Ley 142 de 1994, estableció el marco general, dando origen a profundas transformaciones institucionales en regulación, control y vigilancia, basadas en principios de eficiencia, competencia y descentralización.

La Ley buscó consolidar las empresas prestadoras de servicios públicos mediante la aplicación de la política de modernización empresarial y la vinculación de operadores especializados que garantizaran la prestación eficiente del servicio y contribuyeran con aporte de capital en la inversión.

La estructura organizacional adoptada se basa en la separación de las funciones para asegurar la prestación de los servicios en los diferentes niveles. El Gobierno Nacional está encargado de la política, regulación y control, y los municipios de asegurar la prestación de los servicios.

El marco general está complementado con la Ley 99 de 1993, que definió la estructura institucional de protección al medio ambiente.

Entre 1993 y 2002 la cobertura de acueducto²⁵ en la zona urbana progresó. Pasó de un promedio de 76% al 96% en las grandes ciudades y las zonas metropolitanas (Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla); a 90% en las capitales de departamento y ciudades mayores de 70.000 habitantes y a 88% en el resto de la zona urbana. No obstante, actualmente 2,5 millones de personas no cuentan con servicio de acueducto y el 40% de los municipios están por debajo del promedio nacional (92% de cobertura en acueducto)²⁶.

En alcantarillado, la cobertura urbana se incrementó de 64% en 1993 a un 82% en el 2002, lo cual representa que aún 5.8 millones de personas no tiene este servicio. La situación más crítica está en las capitales de departamento con menos de 100 mil habitantes, en las cuales más de 54% de la población no cuenta con un manejo adecuado de las aguas residuales²⁷.

La calidad del servicio, medido como la continuidad de la prestación, subió de 19,5 horas diarias en 1992, a más de 21,6 horas en el 2000. Para el mismo período las

24 De acuerdo con cálculos del MAVDT en los últimos seis años el consumo doméstico ha disminuido en un 37%, pasando a promedios de 17 m³ familia mes.

25 Cobertura Nominal de Acueducto: Suscriptores que cuentan con conexión a las redes de distribución, sin tener en cuenta la continuidad ni los niveles de potabilización.

26 El mayor rezago se localiza en las capitales de departamento menores de 100 mil habitantes y en los municipios entre 30 mil y 70 mil habitantes.

27 Las situaciones más críticas se presentan en Puerto Inírida, Mitú, Puerto Carreño y San Andrés. Por debajo del 60% de cobertura del servicio de alcantarillado se encuentra el 30% de los municipios (más de 300 municipios) y en ciudades como Florencia, Montería, Buenaventura y Maicao, la cobertura del servicio no alcanza más del 50%.



pérdidas de agua en los sistemas se han disminuido en las grandes ciudades en más de 7 puntos porcentuales y cerca de 10 en las capitales de departamento²⁸.

No obstante, las empresas continúan presentando ineficiencias: en general, la calidad del agua para consumo humano no es satisfactoria; el 35% de las entidades prestadoras del servicio de acueducto, en la zona urbana, no tienen sistemas de tratamiento o las que poseen presentan deficiencias operativas en su uso debido a la subutilización de la capacidad instalada, componentes fuera de servicios y falencias en el diseño²⁹. En cuanto a la disposición de las aguas residuales de uso doméstico, el 93% de los vertimientos no tienen ningún tratamiento.

En la zona rural la situación es crítica. Una muestra de 18.145 localidades rurales³⁰, en 770 municipios de 22 departamentos (muestra que es representativa del país), determinó que la cobertura de abastecimiento de agua en el ámbito nacional es del 56,3%. En cuanto a la calidad, solamente el 3,8% de las localidades cuenta con plantas instaladas de tratamiento de agua potable, de las cuales el 65% se encuentran en funcionamiento. En la disposición y manejo de aguas servidas, la cobertura con soluciones individuales (tanques sépticos, pozos de infiltración, entre otros) alcanzó un 29% y la cobertura con alcantarillado apenas el 5%.

El servicio de aseo con sus actividades de barrido, limpieza de áreas públicas, recolección y transporte de residuos sólidos, es satisfactorio en las ciudades principales e intermedias, y aceptable en los municipios medianos y pequeños. En algunas ciudades intermedias una o más empresas se están disputando los estratos y usuarios rentables, en libre competencia, lo cual ha puesto en apuros financieros a las empresas que atienden a los más pobres.

En la disposición final de residuos sólidos, de una muestra de 1.086 municipios se han identificado 565 botaderos a cielo abierto, 350 municipios que expresan disponer relleno sanitario, de los cuales más de la mitad son botaderos con alguna técnica inadecuada de manejo; 32 municipios hacen disposición en cuerpos de agua, 5 utilizan complementariamente incineración y 44 realizan alguna actividad de aprovechamiento. En términos generales, el 75% de los municipios del país están efectuando una disposición final inadecuada. No obstante, las soluciones de disposición final de residuos sólidos han sido de corto plazo, y frecuentemente se han presentado emergencias sanitarias y ambientales que han generado impacto temporal en ciudades capitales como Bogotá, Medellín, Cali, Ibagué, Cartagena y Barranquilla.

Los recursos asignados, en especial los correspondientes a las transferencias, no se están utilizando para financiar inversiones en expansión y mejoramiento porque existe descoordinación entre los planes de obra adelantados por las administraciones municipales y las empresas, o desvío de fondos a otros sectores. El presupuesto destinado a la protección de las cuencas de abastecimiento, la sobretasa ambiental, transferencias del sector eléctrico, tasas ambientales (retributiva y de uso del agua), entre otras, no han sido eficientemente aprovechados y requieren de un mejor seguimiento para garantizar la sostenibilidad del recurso.

Muchos de los sistemas hídricos que abastecen a la población evidencian una alta vulnerabilidad para garantizar la disponibilidad de agua. Según los estimativos, para

28 Política Pública para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico de Colombia. Ministerio de Desarrollo Económico, septiembre de 2001.

29 Idem anterior

30 Fuente: Inventario Sanitario Rural (2000-2002) - (MAVDT).

condiciones hidrológicas medias, cerca del 50% de la población de las áreas urbanas municipales está expuesta a sufrir problemas de abastecimiento a causa de las condiciones de disponibilidad, regulación y presión que existe sobre los sistemas hídricos que las atienden. Esta situación se hace aún más crítica cuando las condiciones corresponden a un año seco, período durante el cual esta cifra puede llegar hasta el 80%³¹.

Retos

Mejorar la productividad y eficiencia de las empresas y contar con servicios de mayor calidad. Los resultados obtenidos son insuficientes si se comparan con las necesidades del país y las expectativas de la población, y las metas a alcanzar en el marco de los compromisos de Johannesburgo.

Las acciones se dirigirán primordialmente a garantizar a la población de menores ingresos el acceso a los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. El Gobierno Nacional establecerá incentivos a la eficiencia de las empresas prestadoras, apoyando el mandato constitucional a los municipios de garantizar la prestación eficiente del servicio.

Para darle un manejo social a los servicios, atendiendo el Mandato Presidencial³², se incentivará la participación ciudadana mediante el fortalecimiento de los vocales de control y los Comités de Desarrollo y Control Social, el programa de quejas y reclamos, con apoyo de las universidades y la participación de los usuarios en el capital social de las empresas prestadoras.

El sector presenta los siguientes retos:

Por parte del Gobierno Nacional:

- 1.** Garantizar el acceso de la población urbana y rural a los servicios de agua potable y saneamiento básico como factor de desarrollo social y económico de las regiones.
- 2.** Garantizar el manejo integral del recurso hídrico, involucrando las responsabilidades de cada uno de los actores en su uso y conservación, prevaleciendo el aprovechamiento para el consumo humano³³.
- 3.** Participar y orientar los procesos de planeación sectorial, ordenamiento territorial y de cuencas hidrográficas en un marco de políticas y prioridades regionales y locales para atender las necesidades básicas de agua potable y saneamiento de las poblaciones más vulnerables, con énfasis en zonas con déficit hídrico crítico y de alta contaminación de cuencas abastecedoras.
- 4.** Ajustar el esquema regulatorio para garantizar la recuperación de los costos del servicio, evitando trasladar las ineficiencias a los usuarios e incentivar la inversión.
- 5.** Impulsar la modernización y transformación de los prestadores de los servicios públicos domiciliarios y la vinculación de operadores especializados.
- 6.** Fomentar esquemas que den mayor participación ciudadana en las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios a través de los instrumentos otorgados

31 Ideam, 2000.

32 Manifiesto Democrático, los cien puntos de Uribe.

33 Inciso 5 artículo primero Ley 99 de 1993.



por la Constitución y la Ley o explorando su participación en el capital de las mismas.

7. Implementar los ajustes normativos de seguimiento y control, y dar incentivos para que los recursos sectoriales³⁴ de responsabilidad local y regional sean utilizados de manera eficiente y eficaz (recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones -Ley 715/01-, recursos de Inversión Regional priorizados en las Audiencias Públicas -Ley 812/03-, recursos de las Autoridades Ambientales, transferencias del sector eléctrico, entre otros).
8. Apoyar a las entidades territoriales en el desarrollo de Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS reglamentados por el Decreto 1713 de 2002, y culminar el desarrollo e implementación del sistema de información.

Por parte de los municipios:

1. Asegurar la prestación eficiente y universal de los servicios de acueducto y saneamiento básico.
2. Modernizar y transformar las empresas de servicios públicos, mediante la vinculación de operadores especializados, esquemas de carácter solidario, esquemas regionales y con el fortalecimiento de una cultura empresarial en los entes prestadores.
3. Realizar inversiones en el sector con la destinación adecuada de los recursos de transferencias (Ley 715 del 2001), para aumentar la cobertura y calidad de los servicios. Para tal fin, los municipios sólo podrán invertir estos recursos de acuerdo con la priorización de proyectos contenida en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, siempre y cuando hagan parte de los programas de inversión de las entidades prestadoras de los servicios legalmente constituidas, estén previstas en los respectivos planes de desarrollo municipales o distritales y se encuentren registradas y vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos, sin perjuicio de la porción que los municipios asignen para los subsidios a la tarifa de los estratos de menores recursos, a las inversiones en saneamiento básico rural con soluciones individuales y a la conservación de microcuencas que abastecen el sistema de acueducto.
4. Elaborar planes financieros eficientes que se enmarquen dentro de los Planes de Ordenamiento Territorial y los requerimientos de inversión de las empresas, con el fin de lograr resultados eficaces.
5. Crear y asignar los recursos necesarios a los Fondos Municipales de Solidaridad y Redistribución de Ingresos y vigilar que su funcionamiento sea eficiente y oportuno para atender las necesidades de subsidios de los usuarios de estratos 1, 2 y 3.
6. Fortalecer la gestión para la conservación, el uso y aprovechamiento racional del agua y la destinación de recursos económicos para la conservación de las fuentes hídricas de abastecimiento humano.

³⁴ Entendiéndose recursos sectoriales al de todas las entidades relacionadas con brindar agua potable y saneamiento básico a las poblaciones, incluido el sector ambiental.

Objetivo de Política

General:

- Garantizar la disponibilidad de agua potable y saneamiento básico y ambiental para mejorar la calidad de vida de la población e incentivar el crecimiento y desarrollo económico, bajo principios de equidad y sostenibilidad ambiental.

Específicos:

- Aumentar la población beneficiada y mejorar la calidad en la prestación de los servicios de acueducto y saneamiento básico en las zonas urbanas y rurales.
- Focalizar las acciones del Estado para garantizar el acceso a los servicios de acueducto y saneamiento básico a la población de menores ingresos, con costos acordes a su capacidad de pago.
- Incentivar la eficiencia de la prestación de los servicios por parte de las empresas prestadoras.
- Promover el manejo integral del recurso agua y la protección de las cuencas abastecedoras de acueductos municipales y veredales.

Áreas Estratégicas

Se crearán mecanismos que incentiven la participación de los usuarios y trabajadores en las empresas, mediante esquemas que faciliten que ellos sean propietarios, en algún porcentaje, de las empresas prestadoras de los servicios de acueducto y saneamiento básico.

Se introducirá un concepto de democracia que recupere y brinde nuevos espacios para la participación de los ciudadanos, promueva el concepto de pertenencia, genere actitud de control y responsabilidad social, mediante la asesoría y capacitación de la comunidad en los temas de participación en servicios públicos³⁵. Se pretende alcanzar como mínimo que 10 empresas de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico tengan la participación de usuarios y trabajadores en el capital de las empresas.

Manejo social de los servicios públicos de acueducto y saneamiento básico

Estrategia para fortalecer la gestión de los prestadores de los servicios públicos domiciliarios, mediante capacitación a los distintos actores sociales con el fin de involucrarlos en la resolución de los problemas de abastecimiento de agua potable, uso racional del recurso con criterio de sostenibilidad ambiental y disminución de la problemática de salud.

Con el fin de mejorar el desempeño de los trabajadores de las empresas de servicios públicos, manteniendo unos estándares de calidad se llevará a cabo la coordinación y el seguimiento de la ejecución del Plan Nacional de Capacitación Sectorial.

Fomento a la gestión empresarial eficiente

³⁵ El Manifiesto Democrático, enuncia en su punto 65 "Creemos el Programa de Quejas y Reclamos, sin nuevas burocracias, con participación de universidades".



Se continuará impulsando la modernización de las empresas para incrementar los niveles de calidad y cobertura de los servicios, mediante la creación y consolidación de entidades prestadoras autónomas y la estructuración de proyectos sostenibles, con participación de operadores especializados, contribuyendo con la cofinanciación de las inversiones prioritarias.

La estrategia plantea una gestión prioritaria para el fomento a la conformación y fortalecimiento de las empresas prestadoras de servicios públicos, tanto con operadores especializados como con microempresas comunitarias, mediante la difusión de las herramientas de asistencia creadas para apoyar la gestión de las empresas³⁶.

Como meta se plantea el apoyo en la conformación de 184 empresas comunitarias en municipios menores y zonas rurales e incrementar en 246 las empresas eficientes del sector mediante el fomento de la vinculación de operadores especializados y el desarrollo de una cultura empresarial en los prestadores. Se espera capacitar 2.370 personas en gestión empresarial y cultura del agua y reducir en un 4% el índice de agua no contabilizada en un grupo de 56 empresas seleccionadas.

Apoyo financiero para infraestructura de agua potable y saneamiento básico

Se busca garantizar que los recursos transferidos por la Nación a los municipios y distritos, (Ley 715 de 2001), destinados al sector para la inversión en obras de infraestructura física y el cubrimiento de subsidios otorgados por el Estado, sean invertidos de acuerdo con los Planes de Obras e Inversión - POI, realizados por las empresas prestadoras y enmarcados en los Planes de Ordenamiento Territorial.

Se prevé la búsqueda de nuevos mecanismos y fuentes para apalancar el financiamiento del sector, para lo cual la Ventanilla Única³⁷, será el instrumento de recepción y viabilización de proyectos, así como para dar apoyo en la estructuración de los esquemas financieros de los mismos.

Se orientará y realizará el seguimiento a la destinación efectiva de los recursos administrados por las Autoridades Ambientales Regionales y los entes territoriales para infraestructura en agua potable y saneamiento básico, y conservación de fuentes hídricas para consumo humano.

Se dará énfasis a proyectos de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico para población con problemáticas sanitarias y ambientales. Se incentivará a las Empresas Prestadoras de Servicios para que realicen inversiones en el sector, con mecanismos como las exenciones tributarias.

Se espera que al terminar el cuatrienio se aumente la cobertura en acueducto urbano a 2,6 millones de personas, aunando esfuerzos entre la Nación y las entidades territoriales; llevar el servicio de alcantarillado a 3,2 millones de personas más y ampliar el servicio de aseo en 4 millones de personas en las áreas urbanas.

En el sector rural, aumentar en 1,7 millones de personas el servicio de abastecimiento de agua y en un millón más el servicio de alcantarillado colectivo o de soluciones individuales.

³⁶ Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico - RAS y Modelo Computarizado de Selección de Tecnologías de Potabilización de Agua - SELTEC, Software INTEGRIN, Guías y Manuales, entre otros.

³⁷ Artículo 93 de la Ley 812 de 2003.

Con esta estrategia se avanzará en un ajuste al marco regulatorio y tarifario, el cual genere incentivos a la inversión especialmente en esquemas regionales, permita cubrir los costos y evitar el traslado de ineficiencias a los usuarios mediante la participación ciudadana en la vigilancia de los servicios a través de la medición de resultados, establecimiento de metas con indicadores de gestión y cumplimiento de la normatividad regulatoria vigente.

En síntesis, se tiene como meta establecer la base normativa para el ajuste al marco regulatorio de la prestación de los servicios públicos, además de la estrategia de fomento a la participación ciudadana en la vigilancia de la prestación de los mismos.

Regulación y control de la prestación de los servicios públicos

Se busca apoyar el fortalecimiento institucional para la administración y la gestión del agua, guardando un equilibrio entre las metas ambientales de la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y las metas sectoriales del servicio público domiciliario en cuanto a cobertura y calidad de prestación del mismo.

Se fomentará la implementación de programas de manejo del recurso hídrico, los cuales contemplen la conservación de las zonas protectoras en cuencas abastecedoras e incremento de infraestructura de saneamiento básico (redes de alcantarillado, colectores e interceptores para evacuar las aguas residuales de los centros poblados y sistemas de tratamiento).

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial busca ordenar y manejar adecuadamente 500.000 hectáreas de cuencas, prioritariamente aquellas que sirven de aprovisionamiento a acueductos urbanos y veredales. Así mismo, promoverá la conformación de 20 consejos de agua en zonas prioritarias. En particular se apoyará la optimización de 40 sistemas de tratamiento de aguas residuales que tengan una operación deficiente.

También promoverá la implementación de instrumentos de control de la contaminación y del uso del agua para abastecimiento humano (concesión y tasas de uso, tasas retributivas y permisos de vertimiento, programas y planes de uso eficiente y ahorro del agua).

Se formulará e implementará el Plan de Manejo de Aguas Residuales, según los lineamientos del Conpes 3177 de 2002, que incluya la reglamentación de la metodología para la formulación y evaluación de los planes de saneamiento y manejo de vertimientos.

Se fortalecerá la implementación de Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV), como una herramienta que oriente las acciones locales para el manejo y control de las aguas residuales en los centros urbanos en especial, se apoyarán los grandes proyectos de descontaminación hídrica, como el “Programa de Descontaminación del Río Bogotá”.

Fortalecimiento de la gestión para el manejo sostenible del recurso hídrico para consumo humano

**Planeación y
coordinación
institucional para la
sostenibilidad de los
servicios públicos
domiciliarios de
acueducto y
saneamiento básico y la
calidad del recurso
hídrico**

Se fortalecerán los procesos de planeación y coordinación de acciones interinstitucionales e intersectoriales para lograr la sostenibilidad de la prestación de los servicios y de los sistemas de acueducto y saneamiento básico dentro de unidades de análisis como son las cuencas hidrográficas.

Se buscarán alianzas en el ámbito regional y local para la implementación de los planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), programas de reciclaje, programas de mitigación y contingencia por alto riesgo de escasez hídrica, entre otros.

Se brindará asistencia técnica a por lo menos 200 municipios para la formulación y desarrollo de los PGIRS y a 30 programas de reciclaje.

Se fortalecerá la implementación de instrumentos de administración del recurso hídrico y de optimización de la prestación de los servicios públicos, que permitan reducir la vulnerabilidad de los sistemas, mediante el fortalecimiento de sistemas de seguimiento y control, sistemas de información para la toma de decisiones y la elaboración y divulgación de guías, manuales, normativa de apoyo a los municipios y entidades administradoras de los servicios públicos.

Se dará especial énfasis a la prestación de estos servicios públicos en el área rural con el fin de incrementar las coberturas de abastecimiento de agua potable y de saneamiento.

Se fortalecerá el desarrollo de planes y programas de abastecimiento de agua subterránea en aquellas zonas con mayores índices de escasez de agua superficial.

Política de Desarrollo Territorial

La clave para construir entornos territoriales innovadores



El crecimiento económico, la equidad social, la sostenibilidad ambiental y el ordenamiento territorial articulados, garantizan el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La política de desarrollo territorial contribuye a la generación de condiciones para el desarrollo económico y social.

Materializarla pasa por establecer estrategias para armonizar y coordinar procesos de intervención en los diversos territorios del país; por promover el fortalecimiento de dinámicas regionales; armonizar estructuras institucionales a todos los niveles para su ejecución; incentivar sistemas de producción acordes con la potencialidad de los territorios con el fin de obtener ventajas en los mercados internacionales, y por articular las políticas sectoriales para aplicarlas de manera planificada en municipios y regiones.

Diagnóstico

En las últimas décadas, el Estado no tenía los mecanismos para abordar la problemática derivada de la nueva organización del territorio producida por el

acelerado proceso de urbanización y el despoblamiento de muchas regiones agrícolas.

En solo 40 años se conformó una nueva realidad territorial, fundamentalmente urbana. Más del 72% de la población habita en áreas urbanas. En el año 2000, 47 ciudades tenían más de 100.000 habitantes, cuatro de ellas con más de un millón de habitantes, hoy albergan el 30% de la población total del país³⁸.

Frente a esta realidad, la política estatal en el territorio fue, en esencia, una conjunción de programas sectoriales y el montaje de los sistemas para financiarlos. La actuación pública en las regiones y ciudades fue desarticulada y discontinua y los programas sectoriales no respondieron a esta nueva dimensión territorial y los problemas que se derivaron.

Los procesos de planificación urbana y regional se concentraron en la dotación de vivienda y servicios públicos domiciliarios.

En la planeación regional el paso más significativo fue la creación de las Corporaciones Autónomas de Desarrollo Regional³⁹ en la década de los 50, época en que el Estado intentó una aproximación a la elaboración de planes de desarrollo nacional y regional.

En los años 70 y 80, la implantación del Plan Integral de Desarrollo (PID), como instrumento obligatorio de planeación en los municipios para replicar a escala local la experiencia del Plan Nacional de Desarrollo, implicó un desvanecimiento de la planeación territorial desarrollada hasta entonces. La ruptura entre la planeación urbano - territorial y la planeación económico-social fue radical: Plan de Desarrollo Nacional y Plan Territorial quedaron como dos esferas aisladas.

La actuación privada se convirtió en el principal protagonista en la construcción de la ciudad y el afianzamiento de las normas urbanas como principales y casi únicos instrumentos para dirigir el desarrollo: El problema para la administración fue regular la actuación privada a través de las normas urbanísticas para el predio y la gestión individual: el Código Urbano reemplazó al Plan.

Los 90 muestran cambios en la relación entre los entes territoriales y el Gobierno Nacional. Se inician con el proceso de descentralización en la segunda mitad de los años 80, la promulgación de la Constitución en 1991 y la discusión de las leyes reglamentarias de planeación y ordenamiento del territorio. Paralelamente aparece el medio ambiente como tema principal de debate y acción pública.

La descentralización implicó un cambio en los municipios, que ganaron mayor autonomía y manejo de recursos. La elección popular de alcaldes y gobernadores en 1988, concretó esa autonomía.

El fortalecimiento del municipio trajo consigo el decaimiento de las gobernaciones. De hecho, ya las grandes ciudades habían transformado sus relaciones con los departamentos, de manera que la Nación fue convirtiéndose poco a poco en su interlocutor natural.

A la descentralización se agrega la creación en 1995 de los Consejos Regionales de Planeación Económica y Social (CORPES), para cinco regiones en las cuales fue dividido el país. Fue un nuevo intento por dotar al país de un espacio de planeación y ejecución “intermedio”.

³⁸ Fuente: DANE, 2003.

³⁹ Creadas como Corporaciones de Desarrollo Regional, con funciones diferentes a las creadas y/o modificadas por la Ley 99 de 1993 para el manejo ambiental.

También es importante resaltar el desarrollo institucional ambiental. La creación del Ministerio del Medio Ambiente y del SINA (Ley 99 de 1993), la conversión del objetivo de las corporaciones regionales hacia los temas exclusivamente ambientales y la exigencia de las licencias ambientales, consolidó un nuevo enfoque de desarrollo regional, que se tradujo en un sesgo “ambientalista” en la planeación regional, dejando actividades como la función de desarrollar la planeación territorial.

De la Constitución de 1991 se destacan tres principios relativos al Desarrollo Territorial: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular (artículo 58) y la participación de los municipios en las plusvalías generadas en el desarrollo urbano, con miras a una distribución equitativa de cargas y beneficios (art. 13 y 82). Estos principios se concretan a través de la noción explícita del urbanismo como función pública, principio fundamental de la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997).

Algunas leyes reglamentarias de la Constitución complementaron este marco: la ley 152 de 1994 - Ley Orgánica del Plan de Desarrollo- reglamentó una nueva figura territorial: el Plan de Desarrollo, para definir las acciones de la ciudad durante el período de cada mandatario.

Al Plan de Desarrollo se agrega el Plan de Ordenamiento Territorial previsto en la Ley 388, figura completamente renovada de planeación estructural y físico espacial de la ciudad, que incorpora instrumentos de gestión del suelo apropiados a las exigencias del desarrollo urbano, en concordancia con la nueva Constitución.

Estos planes crearon en la práctica un nuevo esquema de planeación en el cual se relaciona el ordenamiento territorial con las demás prácticas de planeación del municipio, lo que permite identificar y programar con eficiencia los proyectos y programas públicos y establecer las regulaciones necesarias para llevar a la práctica el modelo territorial de largo plazo establecido como futuro deseable para el municipio.

La coyuntura actual está marcada por cambios en la estructura institucional del nivel nacional y la reorientación de sus políticas en el campo territorial. Temas como la planeación regional han aparecido con fuerza en el escenario nacional. De estos cambios se destacan:

- La creación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, permite manejar los diversos temas del desarrollo territorial, eliminando duplicidades y contradicciones.
- El Plan Nacional de Desarrollo contempla el fortalecimiento del nivel regional, la inclusión ambiental, el desarrollo de visiones regionales, los Sistemas Integrados de Transporte Masivo, los proyectos de Renovación Urbana y los Planes de Ordenamiento Territorial, que permiten la acción concertada de las entidades y recursos nacionales en las ciudades y territorios.
- La Ley 388 de 1997, constituye el proceso más innovador en el ámbito del desarrollo territorial. Su aplicación ha evidenciado dificultades en la formulación, aprobación y puesta en práctica de los Planes de Ordenamiento Territorial -POT, asociadas a la falta de recursos y a la poca capacidad de gestión de los municipios en el ordenamiento urbanístico, capacidad sobrevalorada en la ley. Actualmente, el 19%





de los municipios no tienen POT adoptado, adicionalmente existen problemas de aplicación de algunos instrumentos previstos en la ley, derivados fundamentalmente de la deficiente formulación de procedimientos.

- Los procesos de ordenamiento territorial que apuntan a la integración de áreas o municipios para conformar regiones, sin participación inicial de la Nación, han mostrado que las necesidades territoriales desbordan la acción de las instancias institucionales existentes, al generar nuevos espacios de concertación y acción. Ejemplos en este campo son: Región Bogotá / Cundinamarca, Ecorregión del Nororiente, Agenda Pacífico XXI, Agenda Amazonía XXI, Plan Caribe, Programa Darién Chocoano y Urabá Antioqueño, Programa de Desarrollo Sostenible de la Región de la Mojana, Áreas singulares de Neiva, Macizo Colombiano.

Objetivo de Política

Promover el desarrollo racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, mediante la coordinación y ordenamiento de las acciones de entidades y organizaciones del nivel nacional, regional y municipal, en armonía con los objetivos de desarrollo humano, social, económico y ambiental.

En este marco se promoverán los procesos de integración entre municipios que se detecten y que permitan la conformación de regiones funcionales con el fin de adelantar acciones de desarrollo, planificación y asistencia técnica dirigida, en armonía con los Planes de Ordenamiento Territorial.

Para alcanzar este objetivo se requiere un marco legal, institucional y técnico que permita instrumentalizar y hacer efectiva la coordinación de las acciones públicas y privadas con resultados en el corto, mediano y largo plazo. Parte de dos consideraciones principales: Entender las condiciones en que se desenvuelve el proceso de urbanización y las nuevas condiciones del desarrollo territorial en el mundo globalizado. En segundo lugar, construir un nuevo “pacto” entre la Nación y los territorios, para que éstos puedan agenciar las políticas nacionales en sus dominios.

La nueva realidad del desarrollo territorial implica la concepción de cuatro aspectos interdependientes:

- Territorios sostenibles para lograr un equilibrio entre la estructura ecológica y las necesidades del desarrollo económico y social.
- Territorios productivos que aseguren la viabilidad económica de municipios y regiones en el mediano y largo plazo.
- Territorios equitativos para que los ciudadanos puedan acceder más fácilmente a bienes y servicios como vivienda, servicios públicos, equipamientos y espacios libres, entre otros.
- Territorios autofinanciados, con menos dependencia de las transferencias, programas y proyectos del nivel nacional, con nuevas formas de gestionar y financiar su

desarrollo, pues los métodos tradicionales siguen siendo deficientes y se han quedado cortos.

Por otra parte, la descentralización y los procesos institucionales desarrollados en las décadas anteriores, implican redefinir la acción de las entidades del nivel nacionales en el territorio.

Áreas Estratégicas

Lo señalado implica organizar un esquema de trabajo que permita la coordinación territorial de las políticas y acciones sectoriales de las entidades nacionales, regionales y locales. Para cumplir este objetivo, la política de fortalecimiento del desarrollo territorial se estructura en tres áreas estratégicas:

- A. Formulación de la política y lineamientos para temas estratégicos del desarrollo territorial.
- B. Impulso a la asistencia técnica dirigida a municipios y regiones.
- C. Apoyo a proyectos especiales de desarrollo territorial.

El objetivo de esta área estratégica es desarrollar las acciones pertinentes para formular la política de desarrollo territorial y promover, facilitar y direccionar acciones de ordenamiento integral que favorezcan el desarrollo urbano regional con alta calidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades.

Dentro de esta área estratégica se desarrollarán las siguientes acciones:

1. **Formulación de la política de Desarrollo Territorial.** Que permita inscribir las estrategias, programas, proyectos y acciones de entidades nacionales, regionales y locales en todos los campos relacionados con el desarrollo territorial, en la óptica del ordenamiento sostenible urbano y regional.

Para garantizar el conocimiento y aporte de las regiones se aplicará una estrategia de participación, se formulará la concepción de la gestión y las bases para armonizar política y acciones de vivienda, en el marco del desarrollo territorial.

2. **Consolidación de regiones funcionales.** Se identificará, jerarquizará y apoyará a las regiones funcionales con fines de desarrollo sostenible, planificación y asistencia técnica dirigida, en armonía con los planes de ordenamiento territorial y se divulgarán masivamente las experiencias ligadas a modelos regionales exitosos.

Para adelantar esta acción se pondrá en marcha un proceso de monitoreo del desarrollo territorial en el marco regional, a partir de los departamentos, lo cual permitirá hacer un balance de la situación de desarrollo de regiones y la evaluación del estado de los procesos de planificación territorial.

Formulación de la política y lineamientos para temas estratégicos

También se promoverá la creación de nuevos procesos de integración regional (Pasto - Región Sur, Cartagena - Barranquilla); se impulsarán los existentes (Región Bogotá - Cundinamarca, Medellín - Valle de Aburrá, Área Metropolitana de Bucaramanga y Región Eje Cafetero) y se desarrollará la propuesta de estructura y sostenibilidad de la unidad de gestión regional del Caribe.

3. Formulación de las bases, estrategia y acciones para orientar procesos de renovación urbana, fundamentales para equilibrar los procesos de crecimiento urbano sostenible. Su objetivo está dirigido a la recuperación de centros de ciudades en deterioro.

Para facilitar el desarrollo de estos procesos se definirán y difundirán las bases conceptuales de orientación, se implementará una estrategia de acompañamiento técnico a los procesos que adelantan Santa Marta, Cartagena, Bucaramanga, Pereira, Barranquilla, Fusagasugá y Armenia.

Se apoyarán proyectos en 6 ciudades para implementar los sistemas de transporte masivo y actuaciones urbanas integrales que incluyan la renovación.

Adicionalmente, se trabajará de manera coordinada con Planeación Nacional en la formulación de un documento Conpes que asegure los procesos de desarrollo urbano, prioritarios en la política urbana determinada en el Plan Nacional de Desarrollo. Para estimular la participación del sector privado se promoverán incentivos tributarios, normativos y de procedimiento.

4. Desarrollo de procesos urbanísticos que garanticen un hábitat sostenible.

Se promoverá la inclusión del mejoramiento integral, básico para la consolidación de sectores marginales en los procesos del desarrollo urbano superando las inequidades a través de intervenciones para la dotación de infraestructuras y servicios básicos.

Se adelantará un proceso de acompañamiento a seis ciudades para la implementación de programas de mejoramiento integral de barrios, incluyendo los procesos de reasentamiento de población por amenazas y riesgo, afectación por obra pública y renovación urbana.

Complementariamente se apoyará a la Dirección del Sistema Habitacional en la definición de estándares para zonas urbanas y rurales, como herramienta para garantizar las condiciones básicas de habitabilidad y calidad de vida. Se contará con una cartilla de estándares con recomendaciones para la incorporación del tema en los Planes de Ordenamiento Territorial- POT.

5. Crecimiento urbano ordenado, equilibrado y de alta calidad - planes parciales de expansión.

El plan parcial es el instrumento de planificación que puede garantizar el desarrollo ordenado de las nuevas áreas urbanas de las ciudades. Frente al caos de las urbanizaciones surgidas en las ciudades colombianas en los últimos 40 años, es necesario promover acciones integrales que garanticen la calidad de los nuevos barrios, la dotación adecuada de servicios públicos y sociales, y la efectividad y facilidad en los procesos de formulación, adopción y gestión de los planes.

Ello implica optimizar el instrumento de Plan Parcial contenido en la Ley 388 y formular las bases conceptuales y metodológicas para promover la correcta aplica-

ción del instrumento en el suelo de expansión, para el crecimiento ordenado de las ciudades.

Avanzar en el mejoramiento de este instrumento demanda adelantar un balance analítico del marco jurídico de la ley de desarrollo territorial y de los decretos y acuerdos existentes. Es necesario, igualmente, evaluar planes parciales con fases adelantadas, con el fin de identificar contenidos comunes y procedimientos complejos.

La guía metodológica que surgirá de los procesos enunciados, permitirá adelantar un proceso de apoyo a planes parciales de expansión en las diferentes ciudades.

- 6. Formulación de bases conceptuales para el ordenamiento territorial de regiones o conjuntos de municipios con actividad minera y petrolera.** Estas regiones se ven sujetas a fenómenos complejos de carácter ambiental, económico, demográfico y físico espacial, los cuales, si no son adecuadamente planificados, producen el deterioro progresivo de las condiciones de vida de las comunidades y disminuyen los niveles de productividad.

Para contrarrestarlos, se adelantarán procesos de análisis integral de las regiones objeto de este tipo de actividades y se fijarán directrices para el ordenamiento territorial que garanticen a largo plazo el desarrollo sostenible. Las directrices conformarán la guía de lineamientos de ordenamiento para municipios con explotación minera y petrolera.

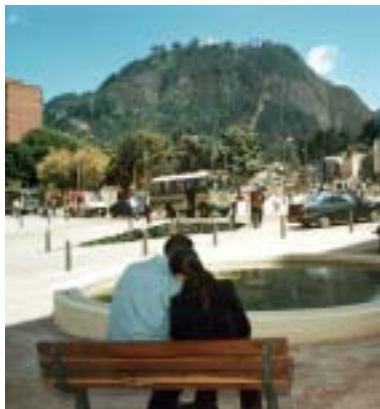
- 7. Desarrollo reglamentario de la Ley 388 y complemento legislativo.** Después de 6 años de haber sido adoptada, el balance es satisfactorio. Los municipios y grandes ciudades han encontrado en la ley la oportunidad de proponer un modelo de desarrollo urbano y territorial a largo plazo, con mejores posibilidades de crecimiento económico y de calidad de vida.

Sin embargo, es necesario avanzar en la revisión, actualización y ajuste de algunos contenidos con el fin de mejorar la eficiencia y calidad de las acciones urbanísticas y territoriales. Para ello se llevarán a cabo análisis técnicos y jurídicos que permitan formular propuestas de reglamentación dirigidas principalmente a los instrumentos de planeamiento, gestión de suelo y financieros. Se adelantarán siete documentos técnicos de soporte, seis decretos reglamentarios, y una ley.

- 8. Fortalecimiento del oficio del curador.** La finalidad es fortalecer esta figura, clave para promover el equilibrio y calidad en el desarrollo urbano. La correcta aplicación de las determinaciones de los planes de ordenamiento y el avance en la consolidación del modelo de ciudad, se debe en gran medida a la acción del curador. Para optimizar su práctica, se identificarán los vacíos normativos y se adelantará el proyecto técnico que permita definir el régimen reglamentario que incluya los instrumentos para calificar su labor, entre otros aspectos.

- 9. Apoyo a la formulación de reglamentación municipal para recuperación y sostenibilidad del espacio público, promoción del manual de lineamientos para la intervención del espacio público y acompañamiento a proyectos de recuperación.** La calidad y cantidad del espacio público de las ciudades es uno





de los mejores indicadores de la calidad del hábitat, del nivel de funcionalidad de la estructura urbana y del nivel de vida de las comunidades.

En el marco de esta acción, se formularán mecanismos que promuevan la recuperación, tutela y sostenibilidad del espacio público existente y el desarrollo de nuevos proyectos de generación del mismo. Se concretará en una guía que contiene los lineamientos para la recuperación y mejoramiento de este tipo de espacios urbanos. Se realizará la promoción y socialización del Manual del Espacio Público en cinco ciudades para su adopción, en el marco de convenios con los municipios e instituciones privadas.

10. Formulación de lineamientos y asistencia técnica para garantizar la incorporación de los SITM como operaciones urbanas integrales y/o macroproyectos en el marco de los procesos de ordenamiento y los planes de desarrollo. Se desarrollarán lineamientos para promover visiones integrales en los sistemas integrados de transporte masivo SITM. Se fijarán directrices para que este tipo de sistemas se incorporen en los planes de ordenamiento y actúen como elementos fundamentales para la consolidación de regiones funcionales.

Al final de proceso, se habrá implementado un sistema de asistencia técnica y se contará con dos ciudades que han incorporado este tipo de sistema en el marco de actuaciones urbanísticas de carácter integral.

11. Pedagogía y aplicación de las guías metodológicas para la incorporación de las variables poblacionales en los procesos de ordenamiento y planeación del desarrollo. La inclusión de estas variables es necesaria para garantizar el correcto dimensionamiento de las necesidades actuales y futuras de las ciudades y regiones en términos de infraestructura y organización del hábitat.

En este marco se formularán instrumentos pedagógicos que permitan hacer uso de esa información y se promoverá la coordinación institucional. Para ello se realizarán diagnósticos de las necesidades de capacitación, información y estructura institucional, y se adelantarán talleres de difusión y aplicación de las guías metodológicas.

12. Articulación de las áreas protegidas y de manejo especial de carácter nacional a los procesos de planificación y ordenamiento territorial. Como estrategia para garantizar la conservación de las áreas naturales protegidas y de manejo especial de carácter nacional, se plantea la articulación de dichas áreas con los procesos de ordenamiento territorial del orden nacional, regional, departamental y municipal.

Asistencia técnica dirigida a municipios y regiones

Esta línea estratégica tiene el objetivo de conformar un sistema de asistencia técnica para apoyar a los municipios, el cual incluirá un componente de coordinación interinstitucional entre las entidades gubernamentales comprometidas con estos procesos. Esta acción servirá para el fortalecimiento del nivel intermedio entre la Nación y lo local (gubernaciones y corporaciones autónomas regionales y programas especiales), así como la participación de las universidades y centros de investigación.

Esta línea estratégica se concreta en las siguientes acciones:

- **Diseño del Plan de Asistencia Técnica para el POT.** Se estructurará e implementará un Plan de Asistencia Técnica que atenderá prioritariamente las necesidades de 210 municipios rezagados en los procesos de formulación y adopción de los POT, además de asistir procesos de ajuste, revisión, armonización y la incorporación de temas clave como el uso sostenible del suelo, amenazas y riesgos y áreas protegidas.
- **Asistencia técnica a municipios para adopción y a regiones para armonización.** Acompañamiento de procesos de revisión, ajuste y armonización de planes en el marco de ordenamiento regional y el fortalecimiento de áreas funcionales.
- **Definición del Uso Sostenible del Suelo.** Formulación y validación del marco conceptual metodológico y normativo para la definición de categorías de uso sostenible de la tierra e implementación de las mismas en áreas estratégicas piloto. Se adelantarán las acciones que permitan fijar las categorías de uso sostenible de las tierras rurales y se promoverán procesos de capacitación que soporten su transferencia al IGAC.
- **Incorporación de amenazas y riesgos en los procesos de planeación.** Además, se apoyará el programa de disminución de la vulnerabilidad del Estado, generando las metodologías para la adecuada incorporación del componente de amenazas naturales y riesgos en la formulación y revisión de los procesos de planeación y desarrollo.
- **Procedimiento para articulación de áreas protegidas y de manejo especial de carácter nacional a los procesos de planificación y ordenamiento.** Definición del procedimiento para articular las áreas protegidas y de manejo especial de carácter nacional a procesos de planificación y ordenamiento territorial municipal, regional y nacional. Se implementará un proyecto piloto para la articulación de un área protegida.

Asistencia técnica para Planes de Ordenamiento Territorial

Impulso a la creación de bancos inmobiliarios y definición de procedimientos para gestión del suelo. Se impulsará la creación de ocho bancos inmobiliarios mediante la definición de criterios para la selección de municipios, acciones de asistencia técnica para la implementación y un plan de seguimiento y control.

Asistencia técnica para renovación urbana. Apoyo a la gestión urbanística de procesos de renovación urbana. Se adelantará el Programa de Laboratorios Urbanos de Gestión Urbanística en cuatro ciudades y se acompañará el desarrollo de procesos que incluyan el reciclaje de estructuras, proyectos de renovación en centros históricos y en sistemas integrados de transporte masivo, y planes parciales de renovación urbana.

Asistencia técnica para gestión del suelo

Información, control y seguimiento

- **Expedientes urbanos y observatorios del suelo y del mercado inmobiliario.**
Consolidación de sistemas de información municipal para control y seguimiento de los procesos de ordenamiento territorial mediante la implementación de los expedientes urbanos municipales y observatorios de suelo y del mercado inmobiliario.
- **Desarrollo e implementación de sistemas de gestión ambiental municipal.**
Se adelantarán procesos de capacitación que soporten el proceso de transferencia que permita a las CAR apoyar el montaje e implementación de los sistemas para la gestión ambiental y urbana, y los observatorios ambientales urbanos en los municipios de su jurisdicción. Igualmente, se apoyará la implementación de observatorios del suelo y del mercado inmobiliario en los municipios y distritos. Paralelamente se establecerán programas de seguimiento y control al desarrollo de estos procesos.

Programa de apoyo a proyectos especiales de desarrollo territorial

Dada la necesidad de materializar en proyectos específicos las determinaciones de los planes de ordenamiento y con el fin de trascender las visiones sectoriales en su formulación y desarrollo, se adelantará un programa de apoyo, mediante asesoría técnica, en la formulación de macroproyectos y operaciones urbanas de carácter estratégico que sean del interés del Gobierno Nacional y que requieran la gestión y utilización de los instrumentos que establece la Ley de Desarrollo Territorial.

En ese sentido, es necesario crear los mecanismos de gestión y de comunicación para que algunos proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo se realicen en este marco, y se conviertan en experiencias exitosas replicables posteriormente.

El programa tiene como objetivo básico que cada uno de los proyectos asistidos responda integralmente a los siguientes aspectos:

- El mejoramiento de la calidad de vida de la población vinculada con el proyecto.
- La concordancia con las determinaciones de los planes de ordenamiento municipal, en todos sus componentes (ambiental, infraestructural, de usos del suelo, entre otros).
- La correspondencia y oportunidad de las acciones frente a otros proyectos tanto públicos como privados, en el ámbito nacional, departamental y local, con el fin de que todos los aportes afecten el territorio de una manera equilibrada, armónica, productiva y sostenible.

La asistencia se adelantará inicialmente para cinco proyectos que responden a las características enunciadas:

- Macroproyecto Ciénaga de la Virgen; Plan Maestro de los Cerros Orientales de Bogotá; Plan Parcial Las Guacas - Popayán; Proyecto Alameda Avenida Colombia - San Andrés; Distrito Ambiental y Ecoturístico de Leticia.

Política de Vivienda

El camino hacia un País de Propietarios



El Presidente Álvaro Uribe Vélez en los 100 puntos del Manifiesto Democrático, carta de navegación desde su campaña, señala: “La calidad de vida urbana nos enseña a apreciar al vecino, a amar el parque y a tener una vida alegre. Apoyaremos los bancos de tierra y zonas de reserva para garantizar el espacio público ecológico y recreativo y evitar que la selva del cemento anule la ilusión de residir en nuestras ciudades. Impulso a lotes con servicios y muy buena calidad urbanística... Sueño con un país democrático en lo político y en lo económico. Con oportunidades para todos. Con un País de Propietarios”.

Estos sueños quedaron plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, con tres objetivos: Seguridad democrática, crecimiento económico y generación de empleo, y equidad social.

El Presidente resaltó dichos objetivos al precisar: “A los colombianos pobres no los podemos seguir metiendo en unas urbanizaciones donde quedan apretujados”, dado que los proyectos de vivienda deben darle importancia fundamental a la variable de calidad de vida urbana, una de las 7 Herramientas de Equidad Social planteada en la política de Reactivación Social.

El mandato presidencial en esa materia es claro al manifestar: “Hay que ser muy exigentes en vías, en senderos, en áreas recreativas. La casita da espera, la infraestruc-



tura no. Si una urbanización nace con mala infraestructura, así se quedó, eternamente. Si nace con buena infraestructura y la casita se hace modularmente, finalmente se consigue un gran nivel de vida”.

Según las Bases del Plan: Hacer de Colombia un País de Propietarios es posible abordando los principales problemas que dificultan el acceso de los hogares, especialmente los más pobres, al derecho a la vivienda contemplado en la Constitución Nacional.

El Gobierno Nacional está comprometido en implementar una estrategia de financiamiento de vivienda que articule adecuadamente los recursos del ahorro, el subsidio y el crédito complementario; en fortalecer la descentralización y la responsabilidad municipal en la solución habitacional y focalizar los recursos del subsidio en los más pobres. Por ello, retomando las palabras del señor Presidente, debemos ser más creativos en la búsqueda de nuevos instrumentos para solucionar el problema habitacional.

Diagnóstico

La Caja de Crédito Agrario, el Banco Central Hipotecario, el Instituto de Crédito Territorial, la Caja de la Vivienda Popular, el Inurbe, la Caja Promotora de Vivienda Militar y el Fondo Nacional de Ahorro, fueron las principales instituciones dedicadas a satisfacer las necesidades de vivienda en el país durante el siglo pasado.

Esta acción estatal que logra su máximo de desarrollo en los años 70, dio paso a la acción de las entidades privadas, especialmente las corporaciones de ahorro y vivienda. El proceso de descentralización administrativa y el nuevo régimen municipal, acompañado de las políticas de vivienda de los gobiernos recientes, transformaron progresivamente este escenario, dando paso al sistema de subsidios.

Con el desmonte de la acción directa de la Nación, la visión integral de la vivienda como parte fundamental del desarrollo urbano fue perdiendo vigencia. El bajo interés hacia los temas urbanísticos y cualitativos de la vivienda, acentuados en la década de los 80, ha comenzado a ser sustituido por una renovada visión integral del hábitat, a la luz de la Ley de Desarrollo Territorial, la cual se concreta en la formulación y adopción de Planes de Ordenamiento Territorial.

Esta visión renovada e integral debe ser potenciada y entendida como un mecanismo para que las acciones del Gobierno en el campo de la vivienda superen la visión sectorial y cuantitativa, en beneficio del desarrollo cualitativo e integral de las ciudades y municipios.

La construcción es uno de los sectores con mayor capacidad para inducir la generación de empleo y el crecimiento de la economía. Su contracción afecta otros renglones como la producción de materiales e insumos y el mercado laboral, especialmente de los trabajadores semi-calificados.

De acuerdo con las cifras del Departamento Nacional de Planeación, durante los últimos 5 años el promedio anual de nuevas soluciones de vivienda construidas en Colombia -formal e informal- se estima en 120.000, arrojando una brecha de 80.000 unidades anuales que elevan el déficit cuantitativo, el cual para el año 2001, en las zonas urbanas, se estimaba en 1.100.000 viviendas.

A lo anterior, se suma el déficit cualitativo, es decir, las viviendas que requieren mejoramiento por deficiencias físicas o insuficiente dotación de infraestructura básica -típicamente de construcción informal. Con base en los datos censales, el déficit cualitativo llegó a 975.000 viviendas adicionales para el mismo año, arrojando un déficit acumulado total de más de 2 millones de unidades, lo que en forma aproximada equivale al 30% de hogares urbanos.

La información sobre tenencia de vivienda urbana en septiembre de 2001, indica que el 56% eran propietarios, 36,7% arrendatarios y el resto vivían en usufructo o en ocupación de hecho. Los hogares no propietarios ascendían a 3.228.751, de los cuales el 80% tenían ingresos familiares menores a los 4 salarios mínimos legales mensuales⁴⁰.

La población de Colombia en el 2003 alcanzó 44,5 millones de habitantes⁴¹ y más del 70% reside en áreas urbanas. Con esta base poblacional y una tasa anual de crecimiento demográfico de 1,8%, cada año se conforman aproximadamente 200.000 nuevos hogares en el país (150.000 en áreas urbanas).

El crecimiento poblacional y de los procesos de urbanización, hacen que la provisión de vivienda enfrente dificultades, tanto por los limitados presupuestos nacionales, como por los bajos ingresos y la limitada capacidad de gran parte de la población colombiana.

La falta de acceso al crédito de los hogares del sector informal de la economía y aquellos de menores ingresos se evidencia en los resultados de la ejecución del subsidio, en la medida en que un alto número no han podido completar el valor de su vivienda.

Once millones de colombianos habitan en zonas rurales, 8 millones de éstos bajo la línea de pobreza. El subsidio rural de vivienda es un instrumento que debe ayudar en el diseño y apoyo de la política de vivienda, dentro de la estrategia de ciudad región contemplado en el Plan de Desarrollo, con el propósito de garantizar condiciones mínimas de habitabilidad que amortigüe la migración.

Existe la necesidad de realizar una coordinación interinstitucional para resolver los aspectos de mejoramiento de viviendas, lograr solucionar los problemas de dotación de agua potable y saneamiento básico. Esta coordinación debe abarcar una estrategia con los municipios y departamentos, la Red de Solidaridad Social, los Ministerios del Interior y Agricultura, en la búsqueda de esquemas adecuados de retención del desplazamiento por causas de seguridad o por la migración normal a zonas urbanas⁴².

40 Extrapolación efectuada por la Dirección del Sistema Habitacional del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a partir de la información de la Encuesta Nacional de Hogares del DANE.

41 Proyección DANE.

42 Documento CONPES 3200 de 2002 "Bases de la Política de Vivienda 2002 - 2006 Ministerio de Hacienda - DNP; Informe de Proyecto de Programa de Vivienda Urbana CO-0241-BID, 2003.

Objetivos de Política

Contribuir al crecimiento económico, la reactivación social y a la generación de empleo, devolviendo la confianza a los agentes económicos, que permita el impulso a la construcción de vivienda bajo criterios empresariales con responsabilidad social, para afrontar con eficiencia los crecientes déficit cuantitativos y cualitativos y hacer de Colombia un País de Propietarios.

Áreas Estratégicas

Para cumplir los objetivos de la política de vivienda se implementarán tres áreas estratégicas:

1. Sistema Nacional de Subsidio y Crédito Familiar de Vivienda de Interés Social Urbana y Rural.
2. Instrumentos Financieros.
3. Desarrollo Técnico.

Sistema Nacional de Subsidio y Crédito Familiar de Vivienda de Interés Social Urbana y Rural

Este sistema está integrado por las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda, dirigido a las familias de más bajos recursos, para facilitarles el acceso a una solución habitacional. Como meta fundamental de esta área estratégica se tiene la financiación de 400.000 viviendas para las familias de menores ingresos, para lo cual se emprenderán las siguientes acciones:

a. Optimización del modelo de subsidios.

Uno de los retos más importante de la Política es la optimización y consolidación de un nuevo modelo de gestión de vivienda de interés social, donde interactúan el sector público y el privado mediante un esquema de carácter tercerizado. Su diseño debe ponerse a prueba, implementando rigurosamente cada uno de sus componentes.

Para ello se requiere validar el proceso de asignación de subsidios, conciliar la normatividad existente e implementar un adecuado Sistema de Información para su administración.

b. Implementación del Programa Nacional del Subsidio Familiar de Vivienda Urbana.

En el otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda Urbana convergen con recursos financieros el Gobierno, las cajas de compensación familiar, la Caja Promotora de Vivienda Militar y el Fondo Nacional de Ahorro.

La implementación del subsidio hace particular énfasis en grupos especiales de la población como las víctimas de los atentados terroristas y de desastres naturales, la población desplazada, las madres cabezas de familia y las madres comunitarias del Bienestar Familiar.

c. Implementación del Programa Nacional del Subsidio Familiar de Vivienda Rural.

Dada la importancia que para la política de vivienda constituye la población rural, el Gobierno a través del Banco Agrario ha destinado una línea de atención para el otorgamiento de 59.400 subsidios.

El Gobierno Nacional especialmente apoya con la asignación de subsidios de vivienda a las familias de los entes territoriales que incentiven en sus políticas el fortalecimiento del ingreso familiar a través de la vivienda productiva o asociada al fortalecimiento de la economía solidaria y las MIPYMES, derivadas de productos y servicios del agro o relacionadas con la conservación y mantenimientos de los recursos naturales.

d. Implementación del Programa Nacional para el Otorgamiento de Subsidios en Especie.

En búsqueda de otro tipo de soluciones distintas a las que tradicionalmente se han venido desarrollando para apoyar las políticas de vivienda, el Gobierno a través de este Programa busca entregar, en calidad de subsidio, los terrenos con vocación de Vivienda de Interés Social, transferidos al Fondo Nacional de Vivienda por parte de las entidades públicas del orden nacional, así como aquellos de su propiedad.



El Gobierno a partir de reconocer que en el Sistema de Subsidios no puede concentrar el éxito de su política de vivienda, ha venido otorgando para su desarrollo un rol estratégico al sector financiero.

Se han generado una serie de herramientas que incentivan la utilización de crédito en la adquisición de vivienda, tales como el mecanismo de cobertura contra la inflación, las cuentas AFC, el leasing habitacional y el microcrédito inmobiliario. Para su implementación, promoción y desarrollo, el Ministerio adelantará las siguientes acciones:

a. Nuevos esquemas para impulsar la oferta de crédito.

Con el propósito de promover el acceso a viviendas de valores inferiores a 70 salarios mínimos mensuales legales vigentes SMMLV, el Gobierno Nacional con el decidido apoyo del sector financiero suscribió, a finales de 2003, un convenio mediante el cual los establecimientos bancarios y las cooperativas financieras colocarán por lo menos el 0,5% de su cartera bruta en nuevos créditos y/o microcréditos inmobiliarios para financiar la construcción, mejoramiento y/o adquisición de vivienda de interés social VIS de tipo 1 y 2.

Dentro de esta línea, el Ministerio diseñará los mecanismos necesarios para el seguimiento y cumplimiento de los compromisos suscritos en el convenio.

Instrumentos financieros



b. Promoción de microcrédito para vivienda

El acceso al microcrédito es sin duda factor crítico de éxito en el proceso de adquisición de vivienda, para hogares con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos, en forma especial, los pertenecientes al sector informal. Es por esto que se hace indispensable apoyar la presencia en estos mercados de entidades financieras, cooperativas y del sector solidario, que por su conocimiento de estos mercados pueden desempeñar un importante papel en este tema.

De igual manera se dará gran importancia a la creación y operación de líneas de redescuento para ser intermediadas por los establecimientos de crédito, cajas de compensación familiar y operadores del sector solidario que tengan por objeto final generar créditos y microcréditos para la adquisición de vivienda a los hogares mencionados anteriormente.

Dentro de este contexto, el Gobierno Nacional en el presente cuatrienio tiene como propósito que sean financiados no menos de 30.000 hogares a través de microcréditos inmobiliarios.

c. Promoción cuentas AFC

En el entendido que el sector de la construcción es un jalonador de la economía, el Gobierno ha estimulado la edificación de vivienda para los estratos altos. Para ello ha implementado las Cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción AFC, las cuales ofrecen un importante beneficio tributario para quienes destinen su ahorro exclusivamente al pago de vivienda. La meta del Gobierno para este cuatrienio es promover la apertura de 50.000 cuentas AFC.

d. Promoción de la cobertura de seguro contra la inflación UVR

A pesar de que la UVR ha demostrado ser un buen instrumento de indexación, el mercado de créditos hipotecarios presenta una baja dinámica que constituye un obstáculo para la reactivación económica. Parte de este comportamiento se explica por el debilitamiento de la demanda de crédito, asociada con el escaso dinamismo de la economía y del nivel de empleo. Así mismo, por restricciones en la oferta de crédito hipotecario derivadas de los riesgos jurídico, crediticio y de tasa de interés, entre otros, que enfrentan los intermediarios financieros.

En este contexto adquiere relevancia la implementación de instrumentos que incentiven la colocación de créditos hipotecarios en UVR. Para tal efecto, se puso en marcha un nuevo mecanismo orientado a ofrecer cobertura contra la variación de la UVR, con el cual los establecimientos de crédito y los deudores tienen mayor certeza del pago de las obligaciones y disminuye el riesgo de no pago.

El esquema de cobertura supone que los usuarios del crédito pagarán durante toda la vida del mismo una tasa fija que permite conocer de ante mano el valor de cada una de sus cuotas.

Está previsto otorgar esta cobertura sin ningún costo para el usuario, a los primeros 40.000 créditos originados durante dos años, contados a partir de septiembre de 2002.

e. Saneamiento de la cartera improductiva

El Gobierno busca inducir una reducción de los riesgos asociados al esquema actual de financiamiento hipotecario y permitir que el crecimiento futuro de la cartera hipotecaria sea sostenible. Para el logro de este propósito, el Gobierno conjuntamente con los bancos especializados en crédito hipotecario, explorará la estructura financiera más conveniente para el saneamiento de la cartera improductiva. Cabe dentro de estas posibilidades estudiar la emisión de títulos y/o bonos hipotecarios destinados a financiar la cartera de vivienda por un monto de \$ 6 billones, durante el cuatrienio.

En lo concerniente al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se promoverán iniciativas con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Fogafín y la Superintendencia Bancaria para avanzar en el saneamiento de esta cartera improductiva.

f. Promoción y ajuste del esquema de leasing habitacional

El Gobierno, interesado en desarrollar otros mecanismos que permitan el acceso a vivienda, está comprometido en la implementación y promoción del leasing habitacional en el presente cuatrienio.

Bajo esta óptica, se hace indispensable trabajar coordinadamente con el sector financiero para desarrollar todo el potencial que este instrumento puede tener en la política de vivienda.

g. Impulso al régimen de arrendamiento de vivienda urbana

Con el propósito de corregir las imperfecciones del mercado, el Gobierno Nacional impulsa la reglamentación y puesta en marcha de la nueva ley de arrendamiento, la cual contempla una exención al impuesto de renta para estimular la inversión privada en la construcción de vivienda de interés social para arrendamiento, y la entrada al mercado de otros actores como los Fondos de Inversión y sociedades especializadas, entre otros aspectos.

Una importante acción articuladora cumplen los programas de desarrollo técnico en la implementación de la política de vivienda dadas la diversidad étnica y cultural del país. Es por esto que el Ministerio ha dado especial énfasis a estos aspectos en el desarrollo de la política.

Desarrollo Técnico

a. Especificaciones técnicas

En esta línea de acción se desarrollan los programas que propenden por una mejor calidad de vida, a través del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, del correcto uso de los materiales, con técnicas y estándares adecuados a la vivienda de interés social.

b. Optimización de Bancos de Materiales

El Banco de Materiales es una mesa de encuentro alrededor de los materiales de construcción, con participación de los proveedores, entes territoriales, Gobierno Nacional y demás agentes públicos y privados, donde se desarrollan acciones tendientes a



mejorar la calidad de vida, buscando obtener las mejores ofertas del mercado en los insumos de materiales para los proyectos de vivienda nueva de valor igual o inferior a 70 salarios mínimos legales.

c. Promoción del uso de materiales alternativos

En consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo en su componente de fortalecimiento y apoyo a Grupos Étnicos, se promoverá el uso de materiales alternativos y de técnicas constructivas de uso tradicional en las regiones, así como el apoyo a la vivienda como valor cultural de las comunidades campesinas, afrocolombianas, indígenas, raizales de San Andrés y Providencia y el Pueblo ROM (gitanos).

d. Titulación y legalización de asentamientos informales

Se definirán los mecanismos y se prestará asistencia técnica a los municipios para transferencia de predios en el marco del programa de gestión de activos del Gobierno Nacional mediante convenios con los municipios, se acompañarán procesos de legalización de asentamientos, se asistirá a 5 ciudades en procesos de saneamiento de la propiedad pública y se titularán 22.500 predios.

Otros Instrumentos

Dentro del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, existen acciones que están involucradas en las diferentes áreas estratégicas.

a. Normatividad.

Dentro de este tema transversal, el Gobierno concentrará todos los aspectos reglamentarios de ley que se requieran para la optimización y fortalecimiento del modelo del subsidio familiar de vivienda y de los instrumentos financieros y en lo referente a desarrollo territorial se adelantarán los procesos de revisión y ajuste de la Ley 388 y sus decretos reglamentarios.

b. Sistema Nacional de Información del Sistema Habitacional y de Desarrollo Territorial.

Para contar con indicadores de control y seguimiento a las políticas de Desarrollo Territorial y del Sistema Habitacional, el Ministerio implementará un sistema de información donde se articulen todas las entidades del sector, de tal forma que se puedan formular, ejecutar, evaluar y medir las políticas sectoriales.

c. Promoción.

El Gobierno busca impulsar la reactivación económica, la reactivación social y el empleo, mediante capacitación, promoción y haciendo visible en el país las políticas, planes, programas y resultados del Ministerio en materia de Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de diferentes actividades, tales como capacitación a los alcaldes, gobernadores, elaboración de cartillas, teleconferencias, entre otras actividades.

Así, vamos abriendo camino a un País de Propietarios, con desarrollo sostenible.



Libertad y Orden

Camino hacia un **País de Propietarios**, con Desarrollo Sostenible
Plan Sectorial 2002 • 2006

Primera Edición 2004
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Bogotá, Colombia. Marzo de 2004
Impreso por Quebecor World Bogotá S.A.

Camino hacia un **País de Propietarios** con Desarrollo Sostenible



Libertad y Orden

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

República de Colombia