

# Avances y retos de la Política Social en Colombia

Septiembre de 2012

2012





**Mauricio Santa María Salamanca**, *Director General*  
**Paula Acosta**, *Subdirectora Territorial de de Inversión Pública*  
**Mauricio Perfetti del Corral**, *Subdirector Sectorial*

#### **Elaboración de este reporte**

**José Fernando Arias Duarte**, *Director de Desarrollo Social*  
**Adriana Marcela González Triana**, *Asesora Dirección de Desarrollo Social*  
**Claudia Alejandra Gelvez**, *Coordinadora Grupo de Proyectos Especiales*  
**Claudia Juliana Melo Romero**, *Asesora Grupo de Proyectos Especiales*

## ANTECEDENTES:

La construcción de una sociedad más equitativa ha sido uno de los fundamentos de las políticas de desarrollo en Colombia. El desarrollo debe conducir no sólo a un crecimiento económico acelerado, sino también a una distribución más equitativa de sus beneficios. Las políticas y avances en el desarrollo social y la igualdad de oportunidades también retroalimentan el crecimiento económico y se traducen en una mayor productividad. Una población sana, educada, trabajando y en paz es una población más productiva y con mayor bienestar.

En la actual cartilla de Avances y Retos de la Política Social en Colombia, así como en las versiones anteriores; se presentan los principales resultados obtenidos en el acceso a los servicios sociales durante los dos últimos años.

## CONTEXTO ECONOMICO

Al finalizar la primera década del siglo XXI, la economía mundial mostró síntomas de recuperación, revelando a nivel general, tasas de crecimiento positivas, sin embargo en lo que va corrido de la década, el ritmo en el crecimiento ha presentado desmejoría, en el año 2010 la economía mundial creció en promedio en 5,2%, mientras que en el 2011 fue tan sólo del 3,8%, y se espera que en el 2012 llegue al 3,3%<sup>1</sup>. En todo caso los índices arrojaron resultados atípicos, pues por un lado las economías emergentes presentaron tasas de crecimiento muy por encima de lo esperado (7.3% en 2010, 6.2% en 2011 y 5.4% en 2012\*)<sup>2</sup> y por otro las economías desarrolladas bajaron sus niveles de crecimiento (3.2% en 2010, 1.6% en 2011 y 1.2% en 2012\*)<sup>3</sup>.

El retroceso o estancamiento en el crecimiento económico de los países desarrollados, se explica principalmente por el efecto devastador del tsunami en Japón lo que redujo, por obvias razones, el

crecimiento en ese país, pues a causa de ello, se produjo una interrupción de la cadena de suministros que afectó la producción industrial y redujo la confianza y el gasto de los consumidores. El incremento en los precios del petróleo por la inestabilidad política en el mundo árabe, disminuyó el consumo, porque se debieron destinar mayor parte de los ingresos al pago de combustibles, sobre todo en los Estados Unidos dado que es una economía de elevado consumo de energía.

Adicionalmente, la economía mundial, se vio afectada por la inestabilidad financiera, producida por la preocupación de los mercados con respecto a la sostenibilidad fiscal de algunas economías europeas, y de la incertidumbre en las políticas trazadas para enfrentar tal situación. Específicamente, los problemas de Grecia para cubrir su deuda pública, trajeron consigo temores a otras economías de la zona del euro como Portugal, Italia, Irlanda y España. Tal pérdida de confianza se reflejó en el incremento de las primas de riesgo sobre deuda soberana y en la devaluación del euro. Esta situación hizo que los índices bursátiles cayeran y que el precio de los productos básicos disminuyera.

Por su parte, las economías emergentes mostraron índices alentadores, el crecimiento constante y robusto de Asia, explicó en gran medida, la recuperación de la economía mundial. Tal liderazgo se alcanzó gracias al desempeño de China, India y países en desarrollo de Asia<sup>4</sup>, quienes en promedio presentaron un crecimiento del 9.93% en 2010, 8.16% en 2011 y 7.5 en 2012<sup>5</sup>. También se debe señalar que existe una fuerte recuperación de América Latina y el Caribe, pues en lo que va corrido de la década su crecimiento ha estado por encima no solo de las economías desarrolladas sino del promedio mundial. En el año 2010 su crecimiento alcanzó el 6.1%, y en el 2011 en el 4.6%, y se espera que en el 2012 sea del 3.6%<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> FMI, Perspectivas de la economía mundial, enero 2012

<sup>2</sup> ibidem

<sup>3</sup> ibidem

---

<sup>4</sup> Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam

<sup>5</sup> FMI, Perspectivas de la economía mundial, enero 2012

<sup>6</sup> ibidem

La economía colombiana por su parte, ha mostrado una notable estabilidad macroeconómica, lo que la ha convertido en atractiva para la inversión extranjera. En el 2012 el producto interno bruto (PIB) ha alcanzado tasas de crecimiento anual cercanas al 5% (primer trimestre del año) que, aunque constituye una desaceleración frente al 2011 (5,9%), sigue siendo superior al del promedio de la década de 2000 (4,3%). El crecimiento de la economía colombiana pese al ambiente internacional, se originó en la demanda interna, específicamente en el aumento del consumo de los hogares, que ha alcanzado casi el 6%, durante el primer trimestre del año. Tal comportamiento del consumo se debió en gran medida en la reducción de la tasa de desempleo, la confianza de los consumidores y el elevado incremento del crédito de consumo.

En efecto las condiciones del mercado laboral han mejorando (según el DANE, en el mes de mayo de 2012 la tasa de desempleo se ubicó en 10,7%), esta dinámica en el empleo obedece al impulso que este ha tenido en los sectores de construcción e industria.

## SITUACION SOCIAL ACTUAL

La situación económica actual hace prever índices de crecimiento alentadores para nuestra sociedad, y dado que como la teoría económica lo enseña “el crecimiento promueve el desarrollo humano en la medida en que la base de recursos se amplía, en tanto que un mayor desarrollo genera más crecimiento a medida que una población más sana y educada contribuye a mejorar el desempeño económico”, el crecimiento se convierte en un requisito fundamental para alcanzar los objetivos del progreso social y de reducción de pobreza e inequidad, pero no es garantía de que ocurra. Por tal razón, las políticas públicas deben estar encaminadas a reducir la brecha entre la población más pobre y vulnerable y quienes no lo son.

Así, para acercarnos al sueño de un país seguro y en paz, con bajos índices de pobreza y con una población educada y trabajando, el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-

2014 (PND), identificó cuatro soportes transversales que deben estar en las esferas del quehacer nacional: (i) Innovación en las actividades nuevas y existentes; (ii) Buen Gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas y en la ejecución de los programas sociales, (iii) Relevancia Internacional de Colombia en los mercados internacionales, y (iv) Sostenibilidad ambiental como prioridad y práctica esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones.

Estos ejes soportan a los tres pilares centrales del PND: (i) un crecimiento económico fundamentado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, (ii) una estrategia de igualdad de oportunidades que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, y (iii) una estrategia para consolidar la paz en todo el territorio nacional, con la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia. Lo anterior considerando una mayor e ineludible convergencia regional que reduzca las desigualdades regionales y las brechas de oportunidades que existen en nuestro país.





El SPS está formado por cinco pilares fundamentales, que tienen como base los procesos de focalización que les permiten priorizar sus intervenciones:

**1) Sistema de Seguridad Social Integral:** Es el pilar fundamental de la Protección Social. Es de carácter universal y promueve el aseguramiento de la población (por sus propios medios o mediante subsidios) a diferentes riesgos.

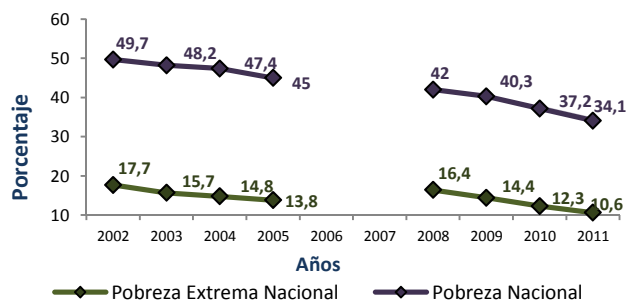
**2) Acceso a Activos:** Apoyo a las familias para que generen ingresos y adquieran activos, como herramienta para mejorar sus condiciones de vida.

**3) Sistema de Formación de Capital Humano:** Permite a todos los individuos generar las capacidades necesarias para poder insertarse adecuadamente al mercado laboral. Avanza en la concepción de un sistema de formación articulado en todo el ciclo vital de la persona.

**4) Manejo de Riesgos Covariantes (Sistema Social de Riesgo):** Componente flexible del SPS que procura brindar apoyo de manera oportuna en el evento de presentarse un choque particular que afecte las condiciones de vida de una parte o del conjunto de la población. Tiene carácter anticíclico en su financiamiento.

**5) Sistema de Promoción Social:** Dirigido a la población más pobre y vulnerable, que requiere apoyos adicionales del Estado para superar su condición. Supera la visión asistencialista al procurar incluir dentro de su formulación no solamente la solución temporal de los problemas de carencia de necesidades mínimas a los que se enfrenta esta población, sino la promoción de la expansión de sus posibilidades, es decir, que alcancen logros en términos de inclusión social y generación de ingresos propios.

### Incidencia de la Pobreza y la Pobreza Extrema Nacional 2002-2011

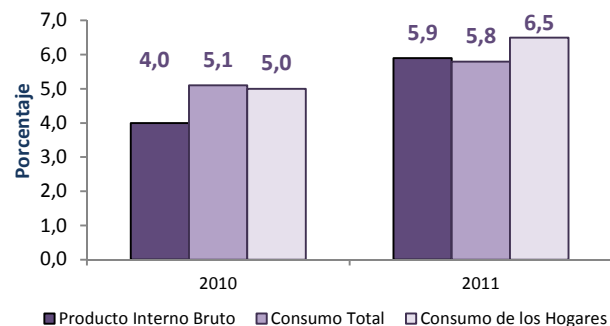


Fuente: Cálculo MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 empalmadas por MESEP y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2011)

La reducción de la pobreza en 2011 se ha dado por algo que parece fácil pero que es muy difícil que suceda, y es que el crecimiento económico ha beneficiado a los más pobres; crecieron más los ingresos de las personas con menores recursos que los de las personas ricas, es decir, se redujo la desigualdad. En 2011 se presentó uno de los crecimientos económicos más importantes de las últimas décadas; durante este año la economía creció 5.9%, el consumo total 5.8%, el de los hogares 6.5% y el PIB per cápita creció 4.5% con respecto al 2010. El crecimiento del ingreso del 10% de la población más pobre fue 13.7%, versus el del 10% más rico, que fue de 1.5%. El desempleo ha venido disminuyendo notoriamente: entre 2010 y 2011 la



tasa de desempleo disminuyó 8.5%, con lo que se han generado más de 1.7 millones de empleos.



Fuente: DANE

Además, las políticas del Gobierno Nacional han estado bien focalizadas y han tenido un efecto significativo. Se ha mejorado y consolidado el sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales (SISBEN), como instrumento de focalización individual que identifica los hogares, las familias o los individuos más pobres y vulnerables. En 2011, del total de ayudas de instituciones (gubernamentales y no gubernamentales), el 39% las recibe el Quintil 1 mientras que el Quintil 5 recibe el 6%<sup>7</sup>.

Sumando a los indicadores de pobreza y pobreza extrema antes referidos, otras medidas revelan mejoras en las condiciones de vida de los colombianos y los buenos resultados a nivel de las políticas públicas nacionales. Así, el índice de pobreza multidimensional (IPM)<sup>8</sup> para 2011, muestra una pobreza nacional de 29.4%, presentado una disminución de 1.0 p.p con respecto a 2010; identificando como las variables que más disminuyeron la privación entre estos dos años, el rezago escolar que pasó de 35.1% a 34.1%, el

analfabetismo de 13.2% a 12.% y el aseguramiento en salud que pasó de 21.1% a 18.6%<sup>9</sup>.

De igual forma el índice de desarrollo humano (IDH)<sup>10</sup> entre 2010 y 2011 aumentó de 0.689 a 0.710, lo que le permitió a Colombia ubicarse en el puesto 87 entre 187 países, y mantenerse en el grupo de países con nivel de desarrollo humano “alto”<sup>11</sup>.

Dentro de este contexto, se destacan los positivos resultados a nivel de las políticas nacionales para la superación de la pobreza y la promoción de la equidad, gran objetivo del *Sistema de Protección Social (SPS)*, destacándose las estrategias tendientes a la universalización del acceso al aseguramiento en salud, avanzando en la unificación de los planes de beneficios; fortaleciendo la educación con calidad y pertinencia, concebida desde la primera infancia hasta la educación superior y la de adultos; generando más soluciones de vivienda y realizando nuevas conexiones a acueducto, a gas natural y aumentando los usuarios de Banda Ancha Vive Digital.

Como complemento, el país ha incorporado los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, que muestra importantes logros cumpliendo de manera anticipada indicadores relacionados con la atención institucional del parto, la tasa de cobertura bruta para educación básica, la superficie reforestada, en tanto las muertes por malaria y dengue se han reducido. A su vez se han disminuido la mortalidad infantil (menores de 1 año) –pasó de 24.3 por mil nacidos vivos en 2002 a 20.13 en 2009-, la mortalidad de la niñez (menores de 5 años) – pasó de 30.12 a 24.29 por mil nacidos vivos en este mismo periodo-, la desnutrición global – pasó de 4.5% en 2000 a 3.4% en 2010-. Sin embargo se deben aumentar los esfuerzos para mejorar indicadores como el embarazo adolescente, la razón de mortalidad

<sup>7</sup> Fuente: Pobreza y desigualdad del ingreso: Análisis de los resultados recientes: 2010-2011.

<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=LkWpCOFVoRc%3d&tabid=337>

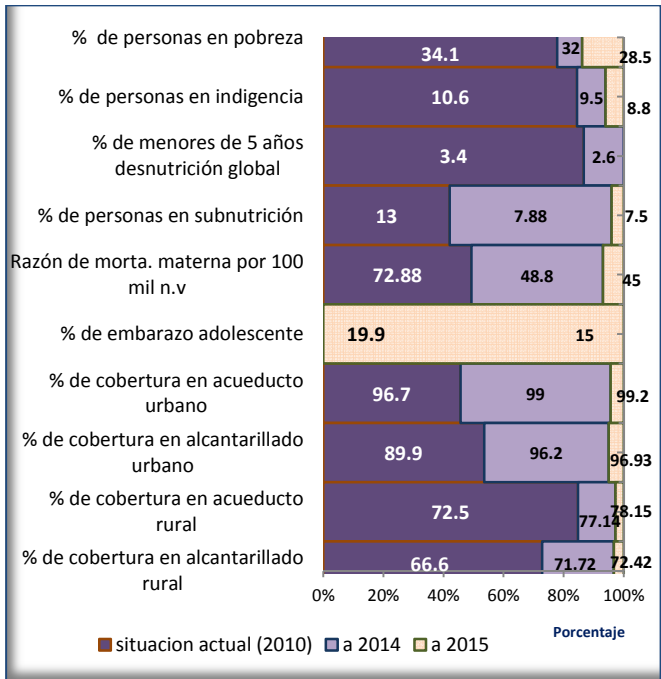
<sup>8</sup> El IPM es un índice desarrollado Alkire, S. y Foster, J. (2007) "Counting and Multidimensional Poverty Measurement" OPHI Working Paper 7. Alkire, S. y Foster, J. (2011a) "Counting and Multidimensional Poverty Measurement" Journal of public economics. August 2011, Pages 476-487. De la Universidad de Oxford que fue adaptado por el DNP para Colombia, incluyendo cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, salud, trabajo y acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de vida. Estas cinco dimensiones involucran 15 indicadores, obtenidos a través de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Aquellos hogares que tengan privación en por lo menos el 33% son considerados pobres.

<sup>9</sup> Informe al Congreso de la República 2012

<sup>10</sup> El IDH es un indicador propuesto por el PNUD para medir el nivel de desarrollo humano de un territorio. El IDH se basa en tres indicadores. \*Longevidad, medida en función de la esperanza de vida al nacer. \*Nivel educacional, medido en función de una combinación de la tasa bruta de alfabetización de adultos (ponderación, dos tercios) y la tasa bruta de matrícula combinada de primaria, secundaria y superior (ponderación, un tercio). \* Nivel de vida, medido por el PIB real per cápita (PPA en dólares)

<sup>11</sup> Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2011.

materna y reducción del porcentaje de transmisión materno –infantil del VIH.



Fuente: Informe ODM. 2011

## 1. POLÍTICA INTEGRAL DE DESARROLLO Y PROTECCION SOCIAL

Un objetivo central de la política del PND 2010-2014, es consolidar un sistema de protección social (SPS), que contribuya eficazmente a fortalecer y proteger el capital humano, los ingresos de los hogares, y a reducir su vulnerabilidad.

Así, y en función de procurar la igualdad de oportunidades para toda la población, se ha entendido la educación como un proceso continuo que comienza en las primeras etapas de la vida y termina en la tercera edad; convirtiéndose en una de las herramientas más efectivas para reducir la inequidad y mejorar las condiciones para la productividad, la empleabilidad y la generación de ingresos. En los últimos años el país ha logrado avances significativos en este frente.

El gobierno nacional a partir del 2010, diseño la estrategia “De Cero a Siempre”, para asegurar una atención total e integral a la Primera Infancia. Se destacan los avances en la construcción, consolidación e implementación de los lineamientos

técnicos y pedagógicos para la estrategia de atención integral. En 2011 el número de niños entre 0 y 5 años que recibieron atención integral a primera infancia aumentó en 23.000, pasando de 566.429 en 2010 a 589.826 en 2011<sup>12</sup>.

En cuanto a la niñez, adolescencia y juventud, los esfuerzos se han enfocado en la prevención, atención y protección como instrumentos para promover los derechos de esta población. En este contexto, se dio la aprobación del documento CONPES Social 147 de 2012 que contiene los lineamientos para el desarrollo de una estrategia de prevención del embarazo adolescente, y la promoción de los proyectos de vida de los niños, niñas y adolescentes desde los 6 hasta los 19 años.

<sup>12</sup> Si bien el aumento es discreto, se da sobre la base de una importante cualificación de estos cupos de Atención Integral (elevando el costo per cápita) mediante las modalidades institucionales y no institucionales. Además un número importante de niños adicionalmente continúan siendo atendidos mediante modalidades no integrales. Para el 2014 la meta es de 1'200.000 niños y niñas menores de 5 años en condición de vulnerabilidad que reciben atención integral.



Una vez culmina la formación integral de primera infancia, el reto es continuar el proceso de aprendizaje con una educación básica y media de calidad. En materia de cobertura, se destaca la instauración de la gratuidad educativa universal desde grado 0 al 11 en la educación pública, determinación que beneficia a más de 8 millones de estudiantes dentro de una cobertura bruta universal en primaria y secundaria y una cobertura neta total del 90,5% en 2011. Como resultados adicionales ha disminuido la brecha de cobertura neta urbano –

rural entre 2010-2011 en 2.1 pp, pasando de 15.6 pp a 13.5 pp respectivamente.

Además, como resultado de los programas adelantados por el MEN, la deserción escolar en el país disminuyó de 4,89% al 4,53% entre 2010 y 2011. En este mismo sentido, según la encuesta de calidad de vida del DANE, 170.000 adultos han sido alfabetizados, lo que contribuyó a disminuir la tasa de analfabetismo de personas mayores de 15 años de 6,3% en 2010 a 5,8% en 2011.

### ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA – De Cero a Siempre



La estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, es un conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de los niños de primera infancia, a través de un trabajo unificado e intersectorial.

La estrategia de “Cero a Siempre” ha definido cinco objetivos generales:

- 1) Garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños en primera infancia.
- 2) Definir la política pública de largo plazo que oriente al país en materia de sostenibilidad técnica y financiera.
- 3) Garantizar la pertinencia y calidad en la atención integral
- 4) Sensibilizar y movilizar a toda la sociedad colombiana con el propósito de transformar las concepciones y formas de relación con los niños , y
- 5) Hacer visible y fortalecer la familia como actor fundamental en el desarrollo infantil temprano.

### COMISION INTERSECTORIAL DE PRIMERA INFANCIA

Para lograr la cobertura universal de los niños y niñas entre cero y cinco años de edad que propone la Estrategia De Cero Siempre, fue creada la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia, a través del **Decreto 4875 de 2011**, la cual tiene como objetivo: *coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, siendo ésta la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados.*

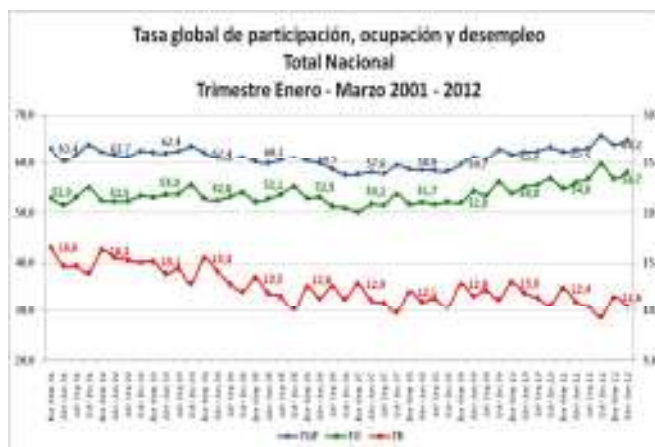
La Estrategia De Cero a Siempre coordinará todas las instituciones, tanto públicas como privadas, para lograr garantizar, en el largo plazo, una atención integral a 2'875.000 niños y niñas del Sisbén 1, 2 y 3; priorizando la población en pobreza extrema, para hacer efectivos los derechos a la atención integral de 1'200.000 niños y niñas menores de 5 años en situación de vulnerabilidad.

En cuanto a los procesos de formación impartidos por el SENA, para el 2010 se ofrecieron 8.219.383 cupos entre formación titulada y complementaria y en 2011 se ofrecieron 8.960.852 cupos. Para este mismo periodo, se vincularon 680.000 nuevos aprendices correspondientes a población vulnerable, pasando de 958.000 en 2010 a 1.588.000 en 2011.

Uno de los mayores retos para lograr el crecimiento y la Prosperidad para Todos es el adecuado funcionamiento del mercado de trabajo. El Gobierno Nacional a través de la implementación de diferentes estrategias ha buscado garantizar la eficiente administración de las instituciones del mercado de trabajo, el efectivo impacto de las cinco locomotoras en la promoción de la formalización laboral y empresarial, la generación de empleo, y el aumento de la competitividad tanto de empresas como de trabajadores.

El positivo crecimiento económico y oportuna intervención del Gobierno Nacional en el mercado laboral ha permitido avanzar en la consecución de tres de los principales objetivos del presente gobierno: bajar la tasa anual de desempleo, tasa de desempleo en jóvenes y la tasa de informalidad.

La tasa de desempleo durante 2011 fue de 10.8%, inferior en 1 pp a la registrada en 2010 11.8%. Para el año 2011, la tasa global de participación fue 63,7%, 1 pp más que en 2010, la cual fue 62,7%.



Fuente: DANE. ECH-GEIH. Cálculos DNP-SESS

Para enfrentar la situación del desempleo en los jóvenes, el gobierno expidió la Ley de Formalización y Generación de Empleo Ley 1429 de 2010, la cual busca formalizar empresas que hoy son informales; generar más empleos formales; y mejorar los ingresos de la población informal, de los desempleados en desventaja y de los pequeños empresarios. La tasa de desempleo en jóvenes ha sido históricamente más alta que la nacional, en el trimestre octubre-diciembre de 2011, se ubica en 17.3% mientras que la tasa de desempleo nacional en el mismo trimestre fue de 9.3%

De igual forma, una de las estrategias más importantes para la promoción del empleo y la empleabilidad para la población más pobre y vulnerable ha sido el desarrollo e implementación de las políticas activas de mercado laboral (PAML); (i) Programa Trabajemos Unidos; ii) Programa Ingreso Social y iii) Programa de Generación de Empleo de Emergencia .

Por su parte, pese a que el sistema de salud colombiano enfrenta todavía desafíos inmensos, es importante resaltar que las familias en salud, cuentan con la garantía de la atención a través del aseguramiento. Unos lo hacen en su condición de afiliados al régimen contributivo, al régimen subsidiado o regímenes especiales; y otros lo hacen en forma temporal como participantes no asegurados población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda.

En este sentido, el gobierno ha venido procurando la convergencia de los planes de beneficios en los regímenes contributivo y subsidiado, determinado que los afiliados gozan de los mismos beneficios (en salud) sin importar el régimen al cual se encuentren afiliados, lo cual se dio en forma gradual así: a) a partir de octubre de 2009 los niños menores de 12 años ; b) en enero de 2010 se amplió para menores de 18 años, residentes en el país; c) en octubre de 2011 se unificó el plan de beneficios para la población mayor de 60 años ; y finalmente, d) a partir de julio de 2012 se realizó la unificación del resto de la población .

## LA POLITICA DE LA BANCA DE OPORTUNIDADES: ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS PARA LOS MÁS POBRES

La **Banca de las Oportunidades** es un programa de inversión administrado por el Banco de Comercio Exterior – Bancoldex. Se enmarca dentro de la política de largo plazo del Gobierno Nacional, dirigida a lograr el acceso a servicios financieros para la población de bajos ingresos con el fin de reducir la pobreza, promover la igualdad social y estimular el desarrollo económico en Colombia.



La **Red de la Banca de las Oportunidades** la conforman los bancos, compañías de financiamiento comercial, las cooperativas, las ONG, y las cajas de compensación familiar, quienes son las encargadas de extender su cobertura y llevar los servicios financieros a la población desatendida. Esta Red financia con sus propios recursos los préstamos que otorga y asume su correspondiente riesgo.

Más que un Banco, la política es un conjunto de instrumentos que buscan facilitar el acceso a crédito, ahorro, pagos, manejo de remesas, y seguros de los colombianos, particularmente quienes han carecido de estos servicios

### ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN

**1 Intervención macro o Entorno y Regulación para promover el acceso a servicios financiero:** En este bloque de intervención se concentran las acciones orientadas a fortalecer el entorno dentro del cual se desarrollan las actividades financieras y el marco regulatorio de las entidades que operan en el mismo, con el fin de facilitar y promover el acceso a servicios financieros y las microfinanzas.

**2 Intervención Intermedio o Soporte a Oferta y Demanda de Servicios Financieros:** En este bloque de intervención, se concentran las actividades que apoyan servicios de soporte a las entidades de la Red para promover el acercamiento entre oferta y demanda.

**3 Intervención micro o Apoyo a la Red de Banca de las Oportunidades:** En este bloque de intervención se concentran las actividades de apoyo a las entidades que son parte de la Red de la Banca de las Oportunidades: establecimientos de crédito, cooperativas y ONG, proporcionando incentivos que los motiven a ampliar y masificar servicios financieros.

Además, es preciso señalar se ha realizado un importante esfuerzo por aumentar la cobertura del régimen subsidiado, logrando una cobertura del 94% en 2011. Dado lo anterior, cerca del 97% de la población total está asegurada en salud (incluye regímenes especiales).

Es así como, el Plan Nacional de Desarrollo se ha propuesto lograr el “Acceso y calidad en salud: universal y sostenible”, donde se incluyó como estrategia *Brindar atención oportuna y de calidad a los usuarios del SGSSS*, la cual tienen una primera línea dirigida a fortalecer el acceso y otra a promover el mejoramiento de la calidad y la eficiencia.

En este contexto, además de lo anterior, continúa fortaleciéndose el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad en relación con los prestadores de servicios de salud. Es así que se registran 24 IPS Acreditadas en salud <sup>13</sup>, es decir que cumplen condiciones superiores de calidad en el Sistema, siendo aún largo el camino a recorrer en la materia. Además, se desarrollan acciones de fortalecimiento y modernización de su estructura y gestión de los prestadores, dando continuidad a las acciones de saneamiento de la cartera hospitalaria para permitir la operación continua y sostenible.

<sup>13</sup> Fuente ICONTEC, página web  
<http://www.acreditacionensalud.org.co/catalogo/docs/IPSAcreditadas.pdf> a agosto de 2012



## 2. PROMOCION SOCIAL SUPERACION DE LA POBREZA EXTREMA

Una de las principales estrategias con las que cuenta el Gobierno Nacional para combatir la pobreza extrema y promover la movilidad social, es la Red para la Superación de la Pobreza Extrema (UNIDOS), que durante los dos últimos años se ha fortalecido. A 2011 se tienen vinculadas 1.474.360 familias de las cuales 302.714 son familias víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

Durante el 2011, con la transformación de JUNTOS a UNIDOS se involucraron nuevos elementos como la promoción de la inversión privada, la innovación

social, la participación comunitaria, el abordaje de trampas de desarrollo local bajo el marco de la convergencia regional, y la articulación efectiva de la inversión privada, con lo que se espera fortalecer los mecanismos de acompañamiento familiar y gestión de la oferta.

Junto con la Red UNIDOS, el programa Familias en Acción es uno de los que más aporta a la superación de la pobreza en el país, en la medida en que contribuye al fortalecimiento de capital humano de las familias en condiciones de vulnerabilidad (nivel 1 del Sisbén, población en condición de desplazamiento, comunidades indígenas).

### RED PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA EXTREMA – UNIDOS

Antes conocida como la Red JUNTOS. Aunque continúa operando bajo el mismo esquema y lineamientos de éste, ahora tiene nuevos elementos como la promoción de la Innovación social y la participación comunitaria, y el abordaje de trampas de desarrollo local bajo el marco de convergencia regional.

La Red Unidos, coordina acciones sociales directas para potenciar las capacidades de 1,5 millones de familias en situación de pobreza y para que 350.000 de ellas aproximadamente salgan de esa condición al 2014.

La estrategia UNIDOS contiene 9 dimensiones para la superación de la pobreza extrema que agrupan 45 logros Básicos Familiares (LBF) y 22 Condiciones Básicas Territoriales (CBT).

#### Dimensiones y Logros Básicos

Las Dimensiones son áreas de intervención definidas por JUNTOS, sobre las cuales se establecen los ámbitos de trabajo para contrarrestar las trampas de pobreza en las familias más vulnerables.

*(i) Identificación, (ii) Ingresos y Trabajo, (iii) Educación, (iv) Salud, (v) Nutrición, (vi) Habitabilidad, (vii) Dinámica Familiar, (viii) Bancarización y Ahorro, (ix) Apoyo para garantizar el acceso a la Justicia.*

Los logros constituyen el conjunto de condiciones mínimas deseables que una familia en pobreza extrema debe alcanzar para superar su situación.

Con base en esto, la Red estructura el acompañamiento familiar y comunitario y gestiona la oferta de programas y servicios sociales hacia ellas.



El cumplimiento de los LBF y las CBT en cada dimensión se apoyará en un modelo de gestión basado en tres componentes:

**1 Acompañamiento Familiar y Comunitario.** Consiste en la atención personalizada a las familias en sus domicilios, y las comunidades en sus territorios, con el fin de lograr que cada una de ellas reconozca sus fortalezas y potencialidades, consolide sus vínculos familiares, sus redes de interacción social y adquiera o fortalezca habilidades y capacidades para superar su situación de pobreza extrema.

**2 Gestión de la Oferta y Acceso Preferente.** Gestionar la oferta de las entidades del nivel nacional y de los gobiernos departamentales y municipales, a través de lineamientos que faciliten a las familias beneficiarias de JUNTOS el acceso de forma preferencial a los servicios que requieren alcanzar los logros básicos y Gestionar la oferta de otros actores como la cooperación internacional y el sector privado.

**3 Fortalecimiento Institucional.** Contribuir con la consolidación del SPS en el nivel local, mediante la creación de capacidad en los municipios, que así lo requieran.

## EL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LA POLÍTICA SOCIAL

Uno de los fenómenos que más afecta el desarrollo del país es el desplazamiento forzado por la violencia. En Colombia, entre 2002 y 2011, se habían registrado como víctimas de este delito más de 3,9 millones de personas<sup>14</sup>.

**Datos de expulsión por año.**



Fuente: SIPOD - Registro Único de Víctimas (RUV). Fecha de corte: 31 de diciembre de 2011.

El Gobierno nacional ha adelantado acciones para prevenir y mitigar los efectos del desplazamiento forzado, mediante intervenciones orientadas a prevenir la ocurrencia de este delito, brindar atención humanitaria de emergencia y contribuir a la estabilización socioeconómica de la población que ha sido desplazada, con el fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos, teniendo en cuenta los riesgos y las necesidades particulares de grupos poblacionales específicos, como niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas con discapacidades, personas de la tercera edad, indígenas, afrocolombianos y ROM.

A continuación entonces, se describen algunos de los avances más importantes en la materia:

**Ordenamiento jurídico y política pública.** El Estado colombiano ha generado avances concretos en materia de prevención, protección, atención y reparación a las víctimas del desplazamiento forzado, a través del desarrollo de políticas enfocadas a tales objetivos<sup>15</sup>. En el marco jurídico nacional, se ha establecido un conjunto importante de lineamientos en el cual se reconocen los derechos de los desplazados y se disponen estrategias y programas dirigidos específicamente a la protección, atención y a la reparación de esta población.

Con la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, las acciones dirigidas a la población desplazada se ubicaron dentro del componente de política social, con el fin de establecer estrategias que permitieran agilizar el proceso de restablecimiento social y económico de los mismos, entendiendo que las principales consecuencias que se producen con la ocurrencia de este delito, es el rompimiento de redes sociales y de activos productivos de las víctimas.

La Sentencia T-025 de 2004, proferida por la Honorable Corte Constitucional, ha generado un escenario propicio para revisar el marco nacional y

<sup>15</sup> Además de la Ley 387 de 1997, tenemos la ley la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y la ley 1450 de 2011 que corresponde al Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, se han aprobado nueve documentos Conpes, que tratan los siguiente temas:

- Definición de programas para mitigar las causas del desplazamiento (Conpes 2804 de 1995).
- Diseño de estrategias para atender integralmente a la población desplazada en el marco del retorno voluntario o reasentamiento (Conpes 2804 de 1995).
- Creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) (Conpes 2924 de 1997) .
- Diseño de un Plan de Atención Integral para atender a la población desplazada (Conpes 3057 de 1999).
- Definición de un mecanismo de distribución presupuestal sectorial para la población desplazada (Conpes 3115 de 2001).
- Definición de metas y priorización de recursos para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia. (Conpes 3400 de 2005).
- Definición de los lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento forzado. (Conpes 3616 de 2009).
- Conpes de financiación de la política de atención y reparación integral a las víctimas (3712 de 2011)
- Definición de lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas. (Conpes 3726)

<sup>14</sup> De acuerdo con los datos oficiales del Registro Único de víctimas (RUV) a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, a 30 de diciembre de 2011, 3.943.509 personas se encuentran incluidas en el RUV (923.218 hogares).

ajustar la política pública existente. Los lineamientos dados por la Corte en este tema fueron incorporados en los Conpes desarrollados en el marco del cumplimiento de la ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas) correspondientes al documento de financiación de la política de atención y reparación integral a las víctimas (Conpes 3712 de 2011)<sup>16</sup>, y el Conpes 3726 de 2012 el cual define lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.

Como complemento a lo anterior, el Gobierno nacional ha avanzado en el desarrollo de acciones sectoriales, con el propósito de responder de manera adecuada a las necesidades específicas de la población desplazada; en esa medida actualmente se garantiza de manera efectiva los derechos a la salud, educación, identificación entre otros, de conformidad con lo determinado con la medición de los Indicadores de Goce Efectivo de Derecho realizada en el 2010.

En cuanto a los derechos asociados al restablecimiento económico de esta población, tenemos que en materia de vivienda se expidió la ley 1537 del 20 de junio de 2012<sup>17</sup>, que busca garantizar el acceso efectivo a la vivienda por parte de la población más vulnerable. En ella se establece que serán beneficiarios de la vivienda gratuita, a título de subsidio en especie entre otros, las personas que se encuentren en situación de desplazamiento.

Frente al tema de generación de ingresos, ya se contaba con el Conpes 3616 de 2009 que establece lineamientos de política para buscar garantizar este derecho a la población desplazada. A partir del auto 219 de 2011, se inició un proceso de análisis y reestructuración de acciones, buscando con ello,

---

<sup>16</sup> En el que se realiza un costeo desagregado de las acciones de política necesaria para garantizar el goce efectivo de la población desplazada. En la ley del Plan de desarrollo igualmente, se ordena la priorización de recursos para la atención de esta población.

<sup>17</sup> Ley de Vivienda de interés prioritario.

ajustar algunos avances y superar algunos vacíos de la política que van desde el empoderamiento de los gobiernos territoriales frente al tema, hasta aspectos relacionados con los instrumentos de financiamiento y oferta.

Por otro lado en materia de restitución de tierras, a partir de la ley 1448 de 2011 y la expedición del Decreto 4829 de 2011<sup>18</sup>, se puso en marcha en todo el país la nueva institucionalidad administrativa y judicial necesaria para implementar la restitución de los derechos asociados a la tierra de las personas que han sido desplazadas o despojadas de sus propiedades. Se estima que se presentarán un total de 360.000 reclamaciones de las cuales, 215 mil casos serán objeto de restitución, 55 mil de compensación por imposibilidad de restitución física y 30 mil de compensación por haber comprobado la buena fe en acceso al predio. De esta manera se devuelve a esta población sus derechos patrimoniales pero también, parte de los activos económicos perdidos con el desplazamiento y despojo.

Finalmente en relación a la reparación integral de esta población, la ley 1448 de 2011 determinó las medidas para lograr este fin. Dichas medidas contemplan un componente sicosocial transversal fortalecido, así como acciones patrimoniales (indemnización, empleo rural y urbano, restitución de tierras y vivienda), simbólicas (medidas de satisfacción) y de protección (garantías de no repetición) que contribuyen al bienestar económico y social de las víctimas entre las cuales, se encuentra la población desplazada.

**Gestión por parte de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).** Las entidades del Gobierno nacional que hacen parte del

---

<sup>18</sup> "Por el cual se reglamenta el capítulo III del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras"



SNARIV, trabajan con el propósito de brindar una mejor atención y reparación a la población víctima, entre los cuales se encuentra la población desplazada. En esa medida, se han generado importantes avances en:

- a. Determinación de programas dirigidos específicamente a la población desplazada.
- b. Asignación presupuestal exclusiva.
- c. Diseño de metas e indicadores para emitir información periódica sobre la gestión de la atención a la población desplazada.
- d. Avances en la sistematización de la información relacionada con la prevención, protección y atención.
- e. Recolección de información sobre las entidades territoriales y su política pública frente a la población desplazada.
- f. Promoción de mayores y mejores esfuerzos presupuestales, políticos y administrativos de las entidades territoriales para la atención de la población víctima del desplazamiento, de manera concurrente con la Nación.
- g. Articulación del trabajo para orientar las acciones con un enfoque de derechos.
- h. Inclusión del enfoque diferencial en las políticas, particularmente con los sujetos de especial protección constitucional (niños, niñas y adolescentes, minorías étnicas, personas con discapacidad, mujeres y adultos mayores).

**Asignación de recursos presupuestales significativos para prevenir el desplazamiento forzado y atender a la población víctima de este delito.** Las entidades del SNARIV han realizado significativos esfuerzos presupuestales para la prevención y atención a la población desplazada. Mientras en el período 2007-2010 se invirtieron \$5,2 billones, en el periodo 2011 el monto ascendió a \$1,65 billones.



Fuente: Cálculos DNP

En 2012 de destino \$1.88 billones para la atención integral de la población desplazada; \$850 mil millones para reparación administrativa de las víctimas, y \$176 mil millones para otros programas específicos para víctimas. Estos recursos tienen como propósito continuar avanzando en el goce efectivo de los derechos de esta población y se han distribuido de la siguiente manera: para el derecho a la subsistencia mínima, 36%; para vivienda, 23%; para familias en acción, 15%; para generación de ingresos, 10%; para salud, 8%; para alimentación, 5%; y para vida e integridad y otros derechos, 3%.

Esto implica un aumento del 15% de los recursos en comparación con 2011. Adicionalmente el Gobierno Nacional incluyó en el presupuesto de funcionamiento una provisión por \$450 mil millones para financiar la puesta en marcha de la Ley 1448 y los ajustes institucionales y de políticas.

**Seguimiento de la política de prevención y atención a la población desplazada.** El Gobierno nacional, con la participación de la Corte Constitucional, la Comisión de Seguimiento, el Ministerio Público y el ACNUR, se encuentra en proceso de revisión y ajuste de la batería de indicadores de goce efectivo de derechos (GED) de la población desplazada, formulada en el 2007 y calculada por primera vez en el 2008. En el 2010 se

realizó el primer seguimiento a la línea base establecida; en la cual se pudo determinar el avance en el goce efectivo de derechos de la población desplazada frente a: identidad, reunificación familiar, subsistencia mínima, educación, alimentación, salud, vivienda, generación de ingresos, vida, libertad, integridad y seguridad personal e indicadores para los sujetos de especial protección constitucional.

Las mediciones realizadas hasta la fecha, han permitido orientar las acciones de política y el presupuesto frente a las necesidades reales de la población.<sup>19</sup>

**Coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales:** El Gobierno nacional ha venido diseñando estrategias para avanzar en una mejor articulación entre la Nación y las entidades territoriales en materia de prevención y atención del desplazamiento forzado. Con la expedición de la ley 1448 de 2011 y el decreto 4800 que la reglamenta, se estableció la necesidad de establecer un sistema de corresponsabilidad en donde se articulen y recojan las herramientas desarrolladas a la fecha en materia de coordinación nación territorio, lo que permitirá tener un modelo de gestión de política pensada desde las características del territorio y las necesidades de la población víctima de desplazamiento forzado. Este sistema recoge igualmente lo establecido por la Corte Constitucional en el auto 383 de 2010. Así entonces en la actualidad frente al tema se está desarrollando lo siguiente:

- a. Estrategia de Articulación de la Oferta nacional y territorial para la atención de la población desplazada.
- b. Articulación de ciclos presupuestales entre la nación y el territorio.

- c. Lineamientos de Flexibilización Oferta.
- d. Guía de criterios para la regionalización del presupuesto Nacional de los proyecto APD.
- e. Materialización de la estrategia de los principios de descentralización (coordinación, concurrencia y subsidiaridad).
- f. Mecanismos de medición de necesidades de integración local.
- g. Herramientas de seguimiento: RUSICST, FUT, ICI.<sup>20</sup>
- h. Caja de Herramientas: A la fecha se han construido la Guía de Comités Territoriales de Justicia Transicional, la de Inclusión de los lineamientos de víctimas en los planes de desarrollo, Planes de Acción territorial para víctimas, matrices de formulación y seguimiento de acciones.
- i. Se ha brindado asistencia Técnica todas las Entidades territoriales frente al tema.

---

<sup>19</sup> Resultados indicadores de goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento. Primer seguimiento. 21 de Julio de 2010. Departamento Nacional de Planeación.

---

<sup>20</sup> (i) RUSICS: Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial de la política pública de víctimas del Conflicto Armado interno; (ii) FUT: Formato Único Territorial de reporte de ejecución presupuestal; (iii) ICI: Índice de capacidad de gestión de las entidades territoriales.

## RETOS Y DESAFIOS

El éxito de la estrategia de **Igualdad de Oportunidades** dependerá de la efectividad de la ejecución de las Entidades del Estado, pero también del papel relevante que tenga el sector privado y la sociedad civil. Las políticas deben conducir a una mayor cohesión social y a una mayor convergencia regional.

Para lo anterior resulta fundamental el aprovechamiento de nuevos instrumentos disponibles: la implementación eficaz del nuevo Sistema general de Regalías que orientará importantes recursos de inversión para desarrollo regional, disminución de las disparidades regionales y

ciencia tecnología e innovación. Lo anterior en adecuada sinergia con mecanismos de cofinanciación eficientes, mediante instrumentos articuladores de que dispone el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 (Sistemas Especiales de Coordinación, Contratos Plan, Conpes, Asociaciones Público Privadas, entre otros).

Sin una adecuada y pertinente priorización, focalización y orientación de la inversión, los resultados en materia de equidad y de mejoras en competitividad, no se reflejarán en la reducción de las desigualdades sociales y en mayor convergencia regional

### Anexo. Inversión Social en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 (Millones de pesos constantes de 2010)

OBJETIVO/ESTRATEGIA	CENTRAL	DESCENTRALIZADO	E. TERRITORIALES	PRIVADO	SGP	TOTAL
<b>IGUALDAD DE OPORTUNIDADES</b>	53.976.213	13.158	18.212.902	14.337.008	81.542.889	168.082.169
<b>POLÍTICA INTEGRAL DE DESARROLLO Y PROTECCIÓN SOCIAL</b>	39.525.625	13.158	15.772.803	13.703.222	81.038.286	150.053.094
Primera Infancia	8.489.181				591.970	9.081.150
Niñez, Adolescencia y Juventud	4.431.889					4.431.889
Formación de Capital Humano	7.785.883		8.407.343	2.244.186	56.763.658	75.201.070
Acceso y Calidad en salud: universal y sostenible	12.243.028	13.158	5.620.282	11.459.035	22.926.222	52.261.725
Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	5.664.404					5.664.404
Promoción de la Cultura	385.978		781.213		324.188	1.491.379
Deporte y recreación	525.261		963.965		432.250	1.921.477
<b>PROMOCION SOCIAL</b>	8.352.653		2.440.099	633.786		11.426.538
Red para la superación de la Pobreza Extrema	3.330.237		144.230			3.474.467
Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia	5.022.416		2.295.869	633.786		7.952.071
<b>PÓLITICAS DIFERENCIADAS PARA LA INCLUSION SOCIAL</b>	293.754				504.602	798.356
Grupos Étnicos	255.230				504.602	759.832
Género	38.524					38.524
Acceso Social a servicios	5.804.182					5.804.182