

IV. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social



Los objetivos últimos del Gobierno del presidente Juan Manuel Santos, y del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 como mapa de ruta, es la prosperidad de todos los colombianos. Esto significa lograr una sociedad con más empleo, menos pobreza y más seguridad. La visión de sociedad que queremos es la de una sociedad con igualdad de oportunidades y con movilidad social, en que nacer en condiciones desventajosas no signifique perpetuar dichas condiciones a lo largo de la vida, sino en que el Estado acude eficazmente para garantizar que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social, orientación sexual o lugar de origen.

Para alcanzar estos objetivos, existen dos caminos que se cruzan y se complementan entre sí: el crecimiento económico sostenible y el desarrollo social integral.

El crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino un medio para llegar a una sociedad con bienestar e igualdad de oportunidades para todos. A través del crecimiento económico, se genera empleo formal, se produce riqueza y se mejoran las condiciones de vida de la población. Así mismo, el crecimiento económico genera recursos públicos que pueden ser empleados en reducir la pobreza y las disparidades sociales o en mejorar el entorno de competitividad de las empresas.

Así como el crecimiento económico conduce a mayor desarrollo social, 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 materia social, Colombia enfrenta el gran reto de articular su desarrollo económico con el social. Esta articulación es la base de una sociedad equitativa, incluyente, próspera y en paz. Para el efecto, se diferencian cuatro desafíos fundamentales: (1) aumentar la eficiencia del gasto social para que los recursos se traduzcan en mejores resultados en cobertura y calidad; (2) mejorar la focalización del gasto social para que éste beneficie prioritariamente a los más pobres y vulnerables; (3) consolidar un sistema de protección social (SPS) que contribuya eficazmente a fortalecer y proteger el capital humano y los ingresos de los hogares, y a reducir su vulnerabilidad;

y (4) alcanzar la inclusión social de los diferentes grupos étnicos, así como de la igualdad de género.

Una de las condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza y de desigualdad es garantizar el funcionamiento del Sistema de Protección Social (figura IV-1) cuyo diseño comprende, tres grandes componentes: (1) la seguridad social integral -salud, riesgos profesionales y protección al cesante-, (2) la promoción social, y (3) las políticas y programas de formación del capital humano.

Estos elementos se complementan con mecanismos coyunturales para atender a grupos vulnerables en situaciones de crisis, así como con instrumentos que posibiliten el acceso de la población a activos físicos y financieros, incluyendo la vivienda o el crédito. En este frente, Colombia carece de mecanismos efectivos de articulación entre la oferta y la demanda por estos activos, especialmente para los grupos vulnerables de la población que tradicionalmente han sido excluidos de estos beneficios. Así mismo, el país presenta deficiencias en el manejo de condiciones especiales como las crisis económicas, sociopolíticas y ambientales. En cuanto al manejo de crisis ambientales, la atención humanitaria de la emergencia invernal que comenzó en el segundo semestre de 2010, evidenció las limitaciones que presenta el país en términos institucionales y de gestión de información.

Figura IV-1. Sistema de protección social



Como se observa en la figura, uno de los componentes del sistema, es la promoción social focalizada en la población más pobre y vulnerable. Por medio de esta rama, se busca promover la inserción de los más pobres y vulnerables a los servicios sociales, dar una atención integral a este segmento de la población, y brindar acompañamiento y herramientas que permitan a estas familias más pobres generar ingresos de manera sostenible y salir definitivamente de su situación de pobreza.

Una estrategia destacable dirigida a la población más pobre y vulnerable de Colombia es la Red para la superación de la Pobreza Extrema –JUNTOS–, en la cual se apoya a un millón y medio de familias colombianas en situación de pobreza extrema. Si bien la Red Juntos ha logrado resultados destacables en los últimos años, ésta enfrenta algunos desafíos hacia futuro como son: (1) la necesidad de fijar condiciones claras de salida y mecanismos de transición, (2) la falta de focalización geográfica, (3) la debilidad de los mecanismos de asignación, (4) la falta de un marco normativo en competencias y responsabilidades de las entidades vinculadas a Juntos, y (5) las debilidades de gestión en esta materia por parte de las entidades territoriales.

En el caso colombiano la promoción social también se enfoca en un grupo vulnerable de especial importancia que son los desplazados. Se estima que cerca de 3,4 millones de personas han sido víctimas del desplazamiento forzado en el país. La protección y reparación integral de este segmento de la población es una deuda social que tiene el país, para la cual se enfatiza la importancia de desarrollar estrategias de inclusión a la sociedad y de estabilización e independencia económica permanente.

El gran objetivo de un sistema de protección social es velar por la igualdad de oportunidades para toda la población. Uno de nuestros retos más urgentes para alcanzar este objetivo es consolidar un sistema de salud equitativo, sostenible y de calidad. En los últimos años el país ha logrado avances significativos en este frente: la cobertura de salud se expandió y hoy se acerca a la universalización, el país ha cumplido de manera anticipada los objetivos de desarrollo del milenio relacionados con la vacunación de la triple viral y la atención institucional al parto, la muertes por malaria y dengue se han reducido, y se han disminuido la mortalidad infantil -que pasó de 25,1 por mil nacidos vivos en 2002 a 20,6 en 2008-, la mortalidad de la niñez -que pasó de 30,6 a 24,9 por mil nacidos vivos en este mismo período- y la mortalidad materna -que actualmente es inferior al promedio latinoamericano con una cifra cercana a 75 por cada 100 mil nacidos vivos-.

Ahora bien, el sistema de salud colombiano enfrenta todavía desafíos inmensos. El principal de estos es garantizar la cobertura universal del aseguramiento en salud a través de los dos regímenes de financiamiento (contributivo y subsidiado), y lograr en el plazo establecido la unificación de sus planes de beneficios. Lo anterior, en condiciones de sostenibilidad financiera y reduciendo los niveles de evasión y elusión. El sistema deberá adicionalmente garantizar mejores niveles de acceso y calidad, y mejorar el desempeño de las instituciones a cargo del manejo del riesgo financiero y de la prestación de los servicios.

La educación, por su parte, es quizás la herramienta más efectiva para reducir la inequidad y alcanzar igualdad de condiciones para la generación de ingresos. A través de una educación equitativa, de calidad y con pertinencia, la población puede acceder con mayor facilidad a un empleo formal o emprender con más posibilidades de éxito una iniciativa empresarial. Lo anterior, sin olvidar los múltiples efectos positivos que genera la educación sobre el desarrollo personal de los individuos.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 entendemos la educación como un proceso continuo que comienza en las primeras etapas de vida y termina en la tercera edad. Constituye, como tal, un proceso evolutivo que constantemente se adapta a un entorno cambiante.

El primer paso para alcanzar una educación completa y de calidad, es asegurar una atención total e integral a la primera infancia. Sin este primer paso, la igualdad de oportunidades nunca será realidad. Se ha demostrado que los programas de educación en responsabilidad materna y de primera infancia generan impactos significativos durante toda la vida de los individuos en aspectos como la salud, la educación, las competencias laborales e incluso el desarrollo de características personales como la propensión a la convivencia pacífica. Es por esto que desde las primeras etapas de vida es crucial promover programas globales e integrales de alimentación, formación y asistencia a los niños.

Para lo anterior, las prioridades se centran en implementar un modelo de atención integral que evolucione hacia una cobertura universal, con equidad y calidad. En este contexto, se asumen como criterios de equidad en la primera infancia; las brechas urbano-rurales, las necesidades

particulares de los niños de acuerdo con la edad y condición, así como la situación real de cada una de las entidades territoriales en términos de salud, nutrición, educación y cuidado.

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. Aunque en los últimos años se lograron avances sustanciales en cobertura, el país enfrenta todavía grandes retos por mejorar la calidad y pertinencia de la educación durante todas sus etapas.

En este sentido, es necesario desarrollar y fortalecer el Sistema de Formación de Capital Humano que consiste en: (1) garantizar el acceso universal a la educación básica, haciendo especial énfasis en la calidad del servicio, procurando reducir las brechas entre prestadores públicos y privados, y haciendo hincapié en la importancia de asegurar la permanencia de los estudiantes en el sistema; (2) mejorar la infraestructura educativa y adecuarla a los riesgos derivados del cambio climático; (3) dar especial atención al acceso en el nivel de educación media; (4) mejorar la cobertura y pertinencia de la educación superior y en particular de la educación técnica y tecnológica; y (5) dinamizar y mejorar la cobertura y pertinencia de la formación para el trabajo, introduciendo esquemas competitivos y de aseguramiento de la calidad.

Otra manera de dar mayores oportunidades a la población es a través del establecimiento de un ámbito de negocios que favorezca la generación y el desarrollo de nuevos emprendimientos para la población de menores ingresos. Un entorno que permita que las ideas se conviertan en negocios y que estos negocios crezcan y generen empleo y dinamismo económico. Una estrategia en esta línea pasa por facilitar el acceso al microcrédito y a otras modalidades de financiamiento como las microfinanzas, y por generar una regulación que facilite la creación y contribuya a la supervivencia de las empresas durante sus primeros años de vida.

Por otro lado, en el cumplimiento de las estrategias de igualdad de oportunidades para la población, amerita hacer hincapié en la igualdad de género. La igualdad de género se propone como un gran reto en el cual, si bien se ha avanzado en el país en los últimos años, por ejemplo con la vinculación cada vez mayor de la mujer en todas las esferas laborales, todavía queda en este frente un importante camino por recorrer, en particular en temas como la violencia intrafamiliar, el apoyo a las madres cabeza de hogar, la baja participación de los hombres en la educación superior o el reconocimiento de derechos a la población LGBTI¹⁷².

Así mismo, en los lineamientos para alcanzar la igualdad de oportunidades para toda la población merece hacer especial énfasis en el desarrollo de políticas dirigidas a segmentos específicos de la población como la población afrodescendiente, palenquera y raizal, los pueblos indígenas y el pueblo Rrom-gitano. Colombia se caracteriza por ser una Nación pluriétnica y multicultural, lo cual se constituye en una riqueza a nivel nacional y regional, y en un reto para la formulación de políticas públicas que promuevan la igualdad de oportunidades en el acceso a los beneficios del desarrollo para estos grupos y la pervivencia de sus culturas, bajo los principios del respeto y reconocimiento del derecho a la diferencia.

La aplicación de políticas diferenciadas debe llegar también a segmentos específicos de la población como la población en situación de discapacidad, los jóvenes y los adultos mayores. En este punto, revisten particular importancia: el mejoramiento de la empleabilidad de los jóvenes—que actualmente registran tasas de desempleo superiores al 20%—, el aseguramiento de esquemas que conduzcan a un sistema pensional más incluyente que asegure una vida digna a los adultos

¹⁷² LGBTI: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales.

mayores, y estrategias activas de inclusión social para la población en situación de discapacidad y sus familias.

Como se anotó anteriormente, el sistema de protección social busca, en definitiva, mejorar la calidad de vida de la población, mediante la protección ante diferentes riesgos. Ahora bien, la calidad de vida de un individuo no sólo depende de los ingresos que genera, o del estado de salud o la educación a la que tiene acceso. Depende también de otros elementos críticos como la cultura, el deporte, o la oferta de actividades de recreación. Los efectos positivos que estos elementos generan sobre la calidad de vida, la salud, la inclusión social, el desempeño educativo o el desarrollo personal y profesional, son incuantificables. En este frente se han dado algunos avances importantes en el país en los últimos años. Falta, sin embargo, elevar su importancia y potenciar aún más su desarrollo.

En este sentido, una política cultural integral en el país requiere, entre otros, fortalecer el Sistema Nacional de Cultura, apoyar el emprendimiento en las industrias culturales, promover programas culturales para la primera infancia, fortalecer el Programas de Lectura y Escritura, y continuar con los programas de conservación del patrimonio cultural.

Por otra parte, la responsabilidad de la familia y de la comunidad es de vital importancia para el desarrollo de una sociedad. En dicho sentido, es necesario que las familias y la comunidad participen de forma solidaria en el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, jóvenes y adultos mayores. Para potenciar lo anterior, el Estado promoverá la creación de redes sociales de tal forma que permita fomentar la corresponsabilidad de la familia y la comunidad.

Finalmente, para que una estrategia social integral realmente se traduzca en más oportunidades y mejor calidad de vida para toda la población, se requiere la participación activa del sector privado y de la sociedad civil. En este sentido, vale la pena resaltar el papel crucial y creciente de la inversión social privada, y de las diferentes formas de Responsabilidad Social Empresarial. Estas iniciativas privadas tienen un papel fundamental en la innovación social, y bajo una base de voluntariedad, pueden articularse eficazmente con los programas del Gobierno nacional y los gobiernos locales con un impacto potencial muy importante sobre la población vulnerable.

A. Política Integral de Desarrollo y Protección Social

1. Primera infancia

El país viene trabajando en la protección integral de los derechos de los niños y las niñas. En este marco, se ha identificado el desarrollo de la primera infancia como una de las líneas de acción prioritarias. En efecto, se dispone de un marco jurídico que soporta las decisiones y acciones destinadas a la primera infancia: la Convención Internacional de Derechos del Niño (CDN); la Ley 1098 de 2006, mediante la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia y en la cual se establece el derecho al desarrollo integral de la primera infancia, y la Ley 1295 de 2009 cuyo objeto es contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, de manera progresiva, a través de una efectiva articulación y coordinación interinstitucional.

Dada la importancia del desarrollo durante los primeros 6 años de vida, se considera prioritario diseñar e implementar una estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia (AIPI)¹⁷³. Las intervenciones orientadas a potenciar el desarrollo integral de los niños y niñas durante sus primeros años, además de ser un derecho, se constituyen en una ventana de oportunidad para el desarrollo social y económico, dado que generan impactos duraderos relacionados con la fortaleza psicológica, la disminución de la morbilidad y la criminalidad en el ciclo de vida de las personas; mejor rendimiento académico, menor deserción escolar y menores índices de repitencia, aumentando con ello la permanencia de los niños dentro del sistema educativo; la productividad y los ingresos futuros. Por ende se constituye como la inversión social con mayor tasa de retorno.

a) Diagnóstico

De acuerdo con las proyecciones de población del DANE, en Colombia hay un total de 5.132.760 niños menores de 6 años (0 a 5 años 11 meses), de los cuales el 56% pertenecen a los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén¹⁷⁴ (tabla IV-1). De otra parte, del total de población vulnerable menor de 6 años, el 70% pertenece al nivel 1 del Sisbén y el 26% al nivel 2.

Tabla IV-1. Total de población y población vulnerable en niños de 0 a 5 años

	0	1	2	3	4	5	Total 0- 5 años
Total de población*	859.612	856.751	854.975	854.295	854.730	852.397	5.132.760
Población vulnerable (Sisbén 1,2 y3)**	264.867	427.534	473.731	514.686	563.446	631.370	2.875.634
Proporción	31%	50%	55%	60%	66%	73%	56%

* Fuente: DANE, Proyecciones de Población

** Fuente: Sisbén versión 2, con corte a Noviembre de 2009

Desnutrición y alimentación. La desnutrición antes de alcanzar los 6 años de edad se asocia a los problemas de diabetes y baja estatura. Por su parte, un bajo peso al nacer aparece correlacionado con aumentos en la presión sanguínea, enfermedades pulmonares crónicas y otras cardiovasculares (Van der Gaag, 2002: 68). Para el año 2010, según datos de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), la desnutrición global afectó al 3,4 % de los niños menores de 5 años, con grandes diferencias regionales¹⁷⁵. Por su parte, la desnutrición crónica o retraso en el crecimiento alcanzó niveles del 13.2% en los menores de cinco años. La duración de la lactancia materna exclusiva¹⁷⁶ es de tan sólo 1,8 meses¹⁷⁷, cuando la recomendación de la Organización Mundial de la Salud es de 6 meses.

Atención y cuidado. La Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del 2008 revela que en atención y cuidado de los menores de 6 años, tan sólo un 32% de los menores de 5 años asistían a un hogar comunitario, guardería o preescolar, siendo menor en la zona rural (20%) que en la urbana (36%); mientras que el 54% permanece al cuidado de los padres en la casa. Las principales razones de no

¹⁷³ Dicha estrategia se denominará *De Cero a Siempre*, y estará liderada por la Presidencia de la República.

¹⁷⁴ Niños pertenecientes a los niveles de Sisbén 1, 2 y 3 con corte a noviembre de 2009 (2.875.634).

¹⁷⁵ La región central tiene el mejor comportamiento (2,8%), seguido de Bogotá con 2,9% y Amazonia Orinoquía con 3,6%, y la región Atlántica presenta las mayores prevalencias con 4,9%.

¹⁷⁶ Por "*lactancia materna exclusiva*" se entiende que el niño recibe solamente leche materna y puede o no incluir rehidratación oral o gotas de vitaminas, minerales o medicinas.

¹⁷⁷ La región Caribe presenta la menor duración mediana de la lactancia exclusiva (0,6 meses) y el departamento de Amazonas es el que es más larga exclusividad presenta (5.5 meses).

asistencia a atención institucional se concentran en preferencias de los padres porque el niño permanezca en casa (77%) y llama la atención que el 50% de los padres consideran que el niño no está en edad de asistir. Las razones económicas o por déficit de oferta (por cupo o cercanía) tan sólo representan el 17% de los casos, siendo mayor en las zonas rurales (32%).

Salud. La mortalidad infantil y en la niñez y la mortalidad materna, han disminuido durante los últimos años, y si bien los resultados deben valorarse favorablemente, no pueden entenderse como logros suficientes; en especial, por las diferencias departamentales que aún persisten. Las muertes maternas también han presentado un reciente descenso favorable. Sin embargo, las tasas existentes siguen siendo elevadas, a pesar de la real posibilidad de ser evitadas (sección IV.A.3: *Acceso y calidad en salud: universal y sostenible* y su anexo). Las coberturas de vacunación por biológico son cercanas al 95%. Sin embargo, no se tienen estimaciones ciertas sobre el esquema completo de vacunación simple.

Atención Integral a la Primera Infancia. Como resultado de los avances normativos en materia de primera infancia (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010; Código de la Infancia y la Adolescencia: Ley 1098 de 2006; Política Nacional de Primera Infancia: Documento CONPES Social 109, Acto Legislativo 04 de 2007 y Ley 1295 de 2009) se ha evolucionado hacia el diseño e implementación de modelos de AIPI, que incluyen principalmente los componentes de educación inicial, salud, cuidado y nutrición. Sin embargo, la oferta de Atención Integral a Primera Infancia resulta aún bastante reducida. Desde 2007, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) en alianza con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), desarrollaron el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI). A través de tres modalidades o entornos (familiar, comunitario e institucional), se espera lograr la atención integral de 400.000¹⁷⁸ niños y niñas a diciembre de 2010; este programa sumado a las iniciativas de atención integral locales de Bogotá y Medellín; y algunos programas del ICBF han permitido la atención integral de 566.429 niños y niñas menores de cinco años que corresponden al 25% de la población vulnerable menor de 5 años. Otras modalidades no vinculadas a este esquema brindan algún tipo de atención parcial (tabla IV-2).

Tabla IV-2. Modalidades de atención a la primera infancia, 2010

Tipo de atención	Medio de Atención (entorno)	Modalidad	Población	Porcentaje de población
Integral	Institucional	Hogares ICBF Integrales	143.060	6,4%
		PAIPI Institucional	83.506	3,7%
		Entidades territoriales (Bogotá y Medellín)	36.331	1,6%
	Comunitario	PAIPI Comunitario	96.655	4,3%
	Familiar	PAIPI Familiar	172.919	7,7%
	Proyectos especiales MEN (Ludotecas Naves, Indígenas)		33.958	1,5%
	Total atención integral		566.429	25,2%
No Integral	HCB FAMI		231.953	10,3%
	Hogares ICBF no integrales		697.188	31,1%
	Total atención no integral		929.141	41,4%
Total población atendida			1.495.570	66,6%
Población por atender			748.694	33,4%

¹⁷⁸ A 31 de diciembre de 2010, mediante el PAIPI en sus tres modalidades más los proyectos especiales del MEN, se ha logrado la atención de 387.038 niños y niñas (cifra parcial).

Tipo de atención	Medio de Atención (entorno)	Modalidad	Población	Porcentaje de población
Población vulnerable de 0 a 4 años			2.244.264	100%
Población vulnerable de 5 años			631.370	100%
Atención no integral transición			341.525	54,1%
Por atender en transición			289.845	45,9%
Total población vulnerable de 0 a 5 años			2.875.634	100%

Fuente: ICBF (con corte a 31 de diciembre de 2010), MEN (con corte parcial a 31 de diciembre de 2010).

Sin embargo, los esquemas de financiación para primera infancia se encuentran dispersos en cada uno de los sectores (en algunos casos son fuentes de recursos no estables); el compromiso de los gobiernos locales es reducido; no existen estándares de calidad unificados ni un sistema de información que dé cuenta de la integralidad en las acciones y sus resultados.

Información. Si bien se han logrado avances en materia de disponibilidad de información, aún persisten serias dificultades para identificar cada niño y niña que recibe un programa o presenta una necesidad. Uno de los principales problemas que presentan tanto el Sistema de Información a la Primera Infancia (SIPI) del MEN, como el Registro Único de Beneficiarios (RUB) del ICBF y la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) del Ministerio de la Protección Social (MPS) es la identificación plena del beneficiario por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RENEC), como consecuencia de los diferentes tipo de identificación existentes.

b) Lineamientos, acciones y estrategias

1. *Implementar una Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia - De Cero a Siempre - Reduciendo brechas, hacia un acceso universal y con calidad*

Dentro de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo se destaca la Atención Integral a la Primera Infancia, la cual se proyecta como una atención que cumpla con criterios de calidad, orientada a potenciar de manera adecuada las diferentes dimensiones del Desarrollo Infantil Temprano.

Si bien los lineamientos están dirigidos a todos los niños y niñas menores de seis años, los recursos públicos se focalizarán en la población pobre y vulnerable. En este contexto, se tienen como criterios de equidad en la primera infancia, las brechas urbano-rurales, en calidad y acceso, las necesidades particulares de los niños de acuerdo con las edades simples y con su pertenencia étnica, la población elegible pobre y vulnerable a partir del Sisbén (versión III), así como la situación real de cada una de las entidades territoriales en términos de salud, nutrición, educación inicial y cuidado. Para lograr la equidad se requerirá dar prioridad en aquellas zonas del país con mayor déficit de atención integral a la primera infancia.

La Estrategia de *De Cero a Siempre* parte de reconocer que se incluirán los componentes de salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección y que la atención integral a la primera infancia estará dirigida a los niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años 11 meses de edad, comprendiendo principalmente los siguientes grupos de población para los cuales se requieren estrategias diferenciadas, pero articuladas: (1) madres gestantes y lactantes; (2) niños de 0 a 2 años; (3) niños de 3 a 4 años que no deben estar escolarizados en el sistema educativo formal; y

(4) niños de 5 años¹⁷⁹. De otra parte, reconociendo que no es posible modificar las condiciones de vida de los niños menores de 6 años sin modificar el contexto familiar, se considera la familia como grupo prioritario hacia el cual se dirigen acciones de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades de afecto, cuidado, protección y desarrollo.

Las familias se incorporarán como beneficiarias de acciones específicas dentro del paquete de atención integral a la primera infancia, dirigiendo hacia estas familias las dimensiones de generación de empleo e ingresos de las estrategias para la superación de la pobreza. Adicionalmente, se incorporará a la familia como la principal responsable del cuidado y la atención de los niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años, 11 meses, por lo que serán beneficiarias de acciones de fortalecimiento de sus competencias de crianza con afecto y sin violencia, promoviendo la corresponsabilidad a través de diferentes formas de capacitación.

De esta manera, las familias de los niños que se atiendan integralmente habrán mejorado sus condiciones de vida y contarán con información, formación, acompañamiento para criar afectuosa y pacíficamente a sus hijos.

Para ello, el Gobierno nacional definirá los logros específicos para cada uno de estos grupos de edad, teniendo en consideración las diferencias en desarrollo infantil temprano –cognitivo, emocional, social, y físico–. La Estrategia será de referencia nacional, pero se adelantarán procesos de articulación y trabajo conjunto con entidades territoriales permitiendo la definición de lineamientos y la implementación de modelos diferenciales y de calidad, en especial en el ámbito nutricional y pedagógico. Con la definición de logros, el MEN, el MPS, el ICBF y demás entidades que ofrecen servicios a esta población¹⁸⁰, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), estimarán los costos de la estrategia *De Cero a Siempre* para la población elegible del Sisbén y definirán y programarán las necesidades de recursos (humanos, físicos y financieros) para cumplir las metas previstas.

Ahora bien, con el fin de implementar la Estrategia De Cero a Siempre se tendrán en cuenta los siguientes criterios: (1) para cualificar los Hogares Comunitarios de Bienestar –entre otras modalidades no integrales–, y para atender a los niños que no reciben ningún tipo de atención, se dará prioridad al entorno institucional; (2) en aquellos lugares donde no sea posible cualificar Hogares Comunitarios haciendo el tránsito al entorno institucional, se fortalecerá la atención en el entorno comunitario; y (3) para zonas rurales dispersas se tendrá como modelo de atención el entorno familiar. Estos entornos de atención se tomarán como modelo inicial y se irán cualificando progresivamente. El establecimiento de la estrategia *De Cero a Siempre*, implica migrar de una atención no integral hacia esquemas integrales, con una calidad definida y acordada. Para el efecto, se deberá reestructurar la oferta del ICBF orientándola prioritariamente a este propósito, lo cual le implicará reasignar progresivamente recursos e intervenciones hacia esta estrategia.¹⁸¹ De igual forma, los programas y recursos de Acción Social darán prioridad a este enfoque y se integrarán a la estrategia. Las modalidades y programas que para este grupo de población no cumplan este propósito, serán reestructurados o eliminados.

¹⁷⁹ Este grupo corresponde a los niños que ingresan al grado de transición del Sistema Educativo. Por lo tanto, se requiere diseñar estrategias que permitan que los niños de 0 a 4 años que se atienden de manera integral (que no deben estar escolarizados en el sistema educativo formal), una vez cumplan la edad de 5 años accedan sin ninguna restricción al grado de transición, garantizando en este grado igualmente una atención integral.

¹⁸⁰ Incluida Acción Social con sus diferentes modalidades y programas, entre los cuales Familias en Acción.

¹⁸¹ Entre los cuales los componentes nutricionales de Desayunos Infantiles y Alimentación Escolar, en éste último caso conforme a lo dispuesto en la Ley 1176 de 2007 en cuanto a focalización, priorizando la atención en los segmentos de población pobre y vulnerable y niveles educativos bajos.

A su vez, resulta de especial relevancia vincular las estrategia *De Cero a Siempre* desde el MPS con el fin de garantizar el acceso a servicios integrales desde el sector salud y articular de manera efectiva la oferta de servicios, para lo cual será preciso transcender a la medición de esquemas completos de vacunación, así como revisar la escala del desarrollo que actualmente maneja el Sistema de Salud basada en la medición antropométrica. El MPS deberá diseñar un mecanismo de búsqueda activa de tal manera que la captación por parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se hará desde la gestación, incluida la madre, con acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad y atención integral de las enfermedades prevalentes de la infancia, como control de Crecimiento y Desarrollo, control prenatal de calidad, atención institucional de partos, vacunación, lactancia materna salud bucal y visual, detección temprana de discapacidades y otras alteraciones del desarrollo, entre otras acciones, como lo contemplan tanto el Plan Obligatorio de Salud como el Plan Nacional de Salud Pública. De la misma manera, se tendrán en cuenta los mecanismos comunitarios que permitan la detección de discapacidades y se incorporarán las estrategias para que aquellos niños con alguna limitación, accedan oportunamente a los servicios de habilitación correspondientes.

Así mismo, en el marco de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)¹⁸², se deberá promover la garantía de los nutrientes necesarios mediante el fortalecimiento de las políticas de disponibilidad de alimentos, el acceso a los mismos y el mejoramiento de los hábitos de consumo de las familias. De esta manera, se continuará la suplementación con micronutrientes y fortificación de alimentos de consumo masivo como estrategia para reducir la desnutrición global, la desnutrición crónica, la anemia nutricional en la primera infancia y en las mujeres en periodo de gestación y en edad fértil. Adicionalmente, se revisarán las condicionalidades del Programa Familias en Acción, para su articulación con *De Cero a Siempre*.

Avanzar hacia en la estrategia nacional *De Cero a Siempre* implica vincular activamente sectores como Cultura. En este sentido, el Ministerio de Cultura aporta en articulación con el MEN al proceso de sensibilización y formación de maestras, madres comunitarias, cuidadores y agentes educativos en materia de actividades lúdicas, recreativas y en el desarrollo de lenguajes expresivos y estéticos en los niños y niñas, generación de espacios comunitarios para las familias donde se promueva la literatura, el arte, el juego y la exploración del medio como actividades que potencian el desarrollo de la población infantil. Es fundamental incluir dentro de la Estrategia acciones dirigidas a reconocer el derecho a la participación de los niños y niñas desde la Primera Infancia.

En el mismo contexto, en la sección de Promoción de la Cultura (IV.A.6), se mencionan acciones específicas con el fin de contribuir al desarrollo integral de los niños de 0 a 6 años, promoviendo el ejercicio de los Derechos Culturales, a través de los lenguajes expresivos y estéticos.

De otra parte, se desarrollarán estrategias específicas que promuevan el reconocimiento, el respeto y el cuidado de los niños y niñas menores de 6 años, como por ejemplo: eliminación del castigo corporal y de los demás castigos denigrantes, prevención de riesgos en el hogar, promoción de relaciones basadas en el diálogo, educación para la paz, entre otros.

Por otro lado, se requiere continuar con el esfuerzo de realizar un inventario de la infraestructura existente, para determinar las necesidades de construcción, adecuación y mantenimiento bajo estándares de calidad y en articulación con el desarrollo de los demás entornos de atención

¹⁸² El Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional que impulsa esta Comisión, deberá dar énfasis a estas medidas.

definidos y las evaluaciones de costo –efectividad e impacto necesarias. Lo anterior, privilegiando esquemas de alianzas público-privadas que permitan ampliar y sostener la oferta. Como mecanismo para apoyar la implementación de la estrategia *De Cero a Siempre*, adicional al equipo humano que por estándar debe permanecer con los niños, se promoverá que los estudiantes de carreras tales como sicología, trabajo social, nutrición y preescolar u otras pertinentes presten un servicio social obligatorio bajo modalidades de Contrato de Aprendizaje.

Establecer los mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional

Con el fin de lograr una gestión eficiente y efectiva de *De Cero a Siempre*, se requiere contar con una instancia articuladora y coordinadora de las diferentes entidades, la política y sus programas y operadores. Desarrollando las directrices del Consejo de Política Social creado por la Ley 1098 de 2006 en cuanto a AIPI, se creará la Comisión Intersectorial para la estrategia *De Cero a Siempre*, conformada por el MPS, el MEN, el ICBF, el DNP, Acción Social, el MHCP, el Ministerio de Cultura, las Altas Consejerías de Programas Especiales y para la Prosperidad, bajo la coordinación de la Alta Consejería para la Prosperidad Social. Las entidades ejecutoras de programas del nivel nacional, diseñarán, implementarán y evaluarán un Plan de Acción unificado y conjunto, el cual contempla las acciones, los resultados y los productos de la Estrategia nacional, definiendo claramente las responsabilidades y competencias operativas, técnicas y financieras de cada entidad, así como las responsabilidades de gestión y coordinación con las entidades territoriales en los aspectos de su competencia. Este Plan será asumido como orientador de todas las acciones que las entidades participantes desarrollen sobre el tema.

Se promoverá la participación activa de entidades como La Registraduría Nacional del Estado Civil (RENEC), el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio del Interior y de Justicia.

La Comisión elaborará planes anuales de acción, propondrá reformas o adecuaciones a entidades o programas que así lo requieran; recomendará la regulación necesaria y el desarrollo de la capacidad administrativa, jurídica y financiera con el fin de garantizar la sostenibilidad de la estrategia *De Cero a Siempre*. Así mismo, estará encargada de recomendar los estándares de calidad en cada ámbito así como la forma de hacerlos efectivos, y orientará la operación *De Cero a Siempre* a través de esquemas de participación público-privada. Adicionalmente, orientará la regulación relacionada con los tipos de servicios, lineamientos y rutas de operación compartidos y aceptados por todas las entidades que garanticen la integralidad y la articulación de los sectores y los recursos hacia un propósito común que sea sostenible.

La operación de la estrategia *De Cero a Siempre* requiere que esta articulación se haga efectiva en los municipios y departamentos, para lo cual se promoverá la realización de diagnósticos de la situación de la primera infancia en cada uno de los entes territoriales, con el fin de establecer las necesidades especiales de atención que deben ser priorizadas. Estos elementos serán incorporados en los planes de desarrollo municipales y departamentales dentro del componente de infancia que establece la Ley 1098 de 2006, para el desarrollo de planes de acción territoriales que se discutan en los Consejos de Política Social respectivos. Del mismo modo, se deberá contar con una instancia responsable de la estrategia *De Cero a Siempre* en los ámbitos territoriales que pueden ser parte integrante de estos Consejos. Para ello, cada entidad territorial analizará cuál es el ámbito más adecuado para la misma, con similar función a la de la Comisión Intersectorial del nivel nacional. De esta manera, se fortalecerán las entidades territoriales para la planeación, ejecución y seguimiento de la Atención Integral a la Primera Infancia. Así mismo, se incorporará un

proceso de modernización en la gestión de cada sector involucrado en *De Cero a Siempre*, para garantizar eficiencia, oportunidad, pertinencia, calidad y equidad.

De otra parte, con el fin de que la coordinación interinstitucional y la estrategia *De Cero a Siempre* operen de manera adecuada, se debe contar con esquemas de financiación claros y estables, definidos por el MHCP y el DNP, así como con fuentes alternativas de financiación que garanticen mayores recursos para la operación de la estrategia *De Cero a Siempre*. Lo anterior, permite asegurar el cumplimiento de los compromisos y metas de cada una de las entidades, así como la continuidad y mejoramiento en la prestación del servicio y teniendo presente que el objetivo de esta atención integral en el largo plazo es lograr acceso universal con alta calidad para la población vulnerable.

Aseguramiento de la calidad

Lo anterior, implica contar con un sistema de aseguramiento de la calidad para la prestación del servicio de atención integral, para lo cual se adelantará el desarrollo e implementación del sistema que se ha venido diseñando bajo la coordinación del MEN, con la participación de las entidades competentes.

Dentro de los estándares de calidad que se buscan para la prestación de servicios a la primera infancia, adquiere especial relevancia la formación de talento humano. Este aspecto garantiza la generación de una capacidad y una oferta de atención pertinente que hace posible un aumento de cobertura con calidad sin limitaciones. Por tanto, se requiere implementar un sistema de formación integral de talento humano que involucre instituciones de educación superior, normales superiores, el SENA, instituciones de formación para el trabajo, las Cajas de Compensación y otras entidades, en el marco del desarrollo infantil temprano, el aprendizaje, el cuidado responsable y la sensibilización a los padres o cuidadores, siguiendo los lineamientos previstos en este plan para el desarrollo y cualificación de competencias laborales. Para ello, se desarrollarán las siguientes estrategias: (1) ampliación de la oferta actual y fomentar el desarrollo de programas de educación superior y formación dirigidos a educación inicial; (2) diseño e implementación de procesos de cualificación de los agentes cuidadores y educativos que trabajan con la primera infancia, a través de metodologías virtuales y presenciales, con parámetros de calidad, que respondan a las particularidades y requerimientos de las regiones. Adicionalmente, se adelantarán procesos de formación y cualificación para las madres comunitarias del programa hogares comunitarios de bienestar, de manera gradual, conforme al incremento de la cobertura y la migración de modalidades no integrales a integrales; lo cual facilitará su profesionalización y debiendo priorizar su contratación en los procesos de cualificación de la oferta integral de atención a la primera infancia que adelantará la Comisión Intersectorial para Primera Infancia en el marco de la estrategia *De Cero a Siempre*; (3) procesos de certificación de competencias laborales soportados en el desarrollo de la Estrategia de Gestión del Recurso Humano en Colombia (EGERH) a partir de un marco de cualificaciones apropiado para esta área; y (4) diseño e implementación de procesos diferenciales y contextualizados de capacitación y formación, dirigidos a las familias, para el desarrollo de habilidades que permitan la promoción del desarrollo infantil y la garantía de sus derechos.

Esto irá acompañado de la implementación de estrategias que cualifiquen los servicios y las prácticas pedagógicas, fortaleciendo la articulación entre la educación inicial y la educación preescolar, a través de la definición de lineamientos pedagógicos para una educación inicial diferencial y de calidad. Este proceso que inicia con el sistema de aseguramiento, debe ser continuamente revisado a lo largo del tiempo durante un lapso aproximado de 5 años, plazo en el

cual se debería contar con un sistema de calidad suficientemente robusto. Al Sistema de Garantía y Aseguramiento de la Calidad deberán adaptarse, de manera progresiva durante un periodo de transición, los prestadores actuales de servicios para la primera infancia tanto públicos como privados, de tal forma que se garantice la calidad de los servicios para todos los niños menores de cinco años.

Adicionalmente, se requiere de la construcción y adecuación de ambientes educativos pertinentes; por ello se ajustarán los requerimientos y definirán lineamientos de infraestructura, dotación y condiciones de seguridad para las diferentes modalidades de atención, que permita una atención diferencial, acorde a las características y particularidades de los niños y las niñas.

2. Mecanismos de seguimiento y evaluación para la primera infancia

Es preciso diseñar e implementar un mecanismo de seguimiento y evaluación a la estrategia *De Cero a Siempre*, para lo cual se requiere organizar un sistema de información que fortalezca y articule los sistemas existentes y permita tener información veraz, oportuna y confiable de este rango de edad. Para el efecto, es necesario trabajar de manera articulada con la RENEK para que estandarice el tipo de identificación y entregue de manera gratuita, a las entidades del orden nacional, la información correspondiente a la identificación de los niños y niñas.

Para ello, resulta indispensable superar problemas de cobertura en el registro, de oportunidad en el procesamiento de la información y de interconectividad entre los diferentes sistemas de información, con el fin de registrar efectivamente las actuaciones institucionales con cada niño o niña identificado hasta lograr “hoja de vida” que muestre si cada uno de ellos y sus familias ha accedido o no a los elementos del paquete de atención integral.

De igual manera, resulta relevante contar con indicadores y procesos investigativos que den cuenta de las intervenciones, y de los resultados e impactos alcanzados, de manera que se posibilite la valoración del desarrollo en sus diferentes dimensiones, la caracterización de los rezagos en dicho desarrollo, así como la demanda de servicios de cuidado, educación inicial y preescolar, entre otros. Lo anterior, permitirá consolidar procesos de retroalimentación de la política de primera infancia y toma de decisiones basadas en evidencia.

De acuerdo con lo anterior, se construirá una línea de base para *De Cero a Siempre*, se promoverá la realización de un estudio longitudinal que permita medir el impacto de las intervenciones de la política de atención integral, y se construirá una agenda de evaluaciones para las intervenciones dirigidas a esta población.

2. Niñez, adolescencia y juventud

En el marco de la Constitución Política y la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por el Estado Colombiano, se establece que los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás. Este Plan de Desarrollo concede especial relevancia a este grupo poblacional. De acuerdo con la Ley 1098 de 2006 la niñez comprende desde el nacimiento hasta los 12 años de edad y son adolescentes aquellas personas entre 12 y 18 años. Así mismo, en la Ley 375 de 1997, se entiende por joven la persona entre 14 y 26 años.

Las estrategias que se presentan en este Plan tendrán un enfoque de protección integral que impone a las familias, a las comunidades y al Estado en cabeza de sus instituciones, las

obligaciones de: reconocer los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, asegurar su garantía y cumplimiento, prevenir que esos derechos sean amenazados o vulnerados y restablecer aquellos que han sido vulnerados, especialmente en poblaciones específicas como las víctimas de diferentes formas de violencia.

a) Diagnóstico

La población de 6 a 12 años afronta una compleja problemática que coloca a los menores en situaciones de riesgo. Algunos de los factores que contribuyen a esta situación en los niños son las relaciones familiares disfuncionales, aunadas al no uso adecuado, creativo y productivo del tiempo libre¹⁸³, el consumo de sustancias psicoactivas –en especial a mayores de 12 años–, violencia y maltrato –general, intrafamiliar, en el entorno escolar, sexual–¹⁸⁴, entre otros. Se carece también de una oferta de servicios, con enfoque diferencial y de género; de espacios adecuados de recreación para el desarrollo de acciones que permitan a los menores de edad practicar continuamente un deporte y realizar una actividad física que permita el cambio de estilos de vida sedentarios y poco saludables.

Los preadolescentes (12-14 años) y aquellos propiamente adolescentes (14-18 años), se diferencian en la forma que en que perciben la familia, la sociedad, así como en su relación con el Estado. En estos grupos poblacionales la problemática se centra principalmente en la vulneración o inadecuada realización de sus derechos sexuales y reproductivos (embarazo de adolescentes) y a la vinculación a actividades como bandas y pandillas¹⁸⁵, organizaciones criminales y reclutamiento por parte de grupos armados irregulares.

Desde 2009 el país avanzó en la implementación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), cuya finalidad es la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño causado por el adolescente que infringió la Ley Penal¹⁸⁶. El país, se encuentra en un período de transición y enfrenta el reto de brindar una oferta pertinente, asertiva y estratégica acorde con la finalidad del SRPA, que evite reincidencias, emita mensajes preventivos y logre que el adolescente sea consciente del daño que causa su conducta a sí mismo, a su víctima y a la comunidad, desde una perspectiva de construcción de un sujeto de derechos.

Con respecto a la cobertura de afiliación en salud, a partir de enero de 2010, todos los niños y adolescentes menores de 18 años tienen derecho a los beneficios del Régimen Contributivo sin importar el régimen de afiliación al que pertenezcan.

Por otra parte, la participación de los niños, niñas y adolescentes (NoNaA) en el mercado de trabajo impide disminuir significativamente la pobreza en el país y transformar las condiciones de

¹⁸³ Por ejemplo, resultados de la ENSIN 2005 muestran que sólo 1 de cada 4 adolescentes entre 13 y 17 años desarrollan el mínimo de actividad física recomendada –al menos 60 minutos diarios de actividad moderada o vigorosa por lo menos 5 días a la semana–; y que el 56,3% de la población entre 5 y 12 años dedica 2 horas o más a ver televisión o a jugar con videojuegos, y el 21,9% dedica 4 o más horas.

¹⁸⁴ Las principales causas de mortalidad en niñas, niños y adolescentes son: en las edades de 6 a 12 son el ahogamiento o los accidentes; para el rango de 12 a 14 son los accidentes varios y las agresiones (homicidios); y para el rango de 14 a 18 son las agresiones (homicidios) y accidentes terrestres. Lo anterior representa un 76% de mortalidad en hombres y un 46% en mujeres.

¹⁸⁵ El *pandillismo* es un fenómeno de expresión violenta de agrupaciones juveniles que afecta su integridad, al igual que la convivencia y la seguridad ciudadana. En su mayoría, se trata de un fenómeno urbano con diferencias regionales, que ejerce micro controles territoriales y coacción sobre niños y adolescentes para su inscripción en la pandilla, segregando y atacando a quien no se suscribe a ella. Adicionalmente, estas agrupaciones pueden ser cooptadas por redes de crimen organizado.

¹⁸⁶ El SRPA es un sistema naciente, que articula el proceso judicial con el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos.

informalidad de la economía. El trabajo infantil aleja a las niñas y niños de la escuela y afecta las condiciones que permiten un buen desempeño escolar y laboral. Generalmente quien ha sido niña o niño trabajador, será padre o madre de hijos trabajadores, perpetuando en este caso la inserción de los jóvenes o adultos en los sectores más frágiles del mercado de trabajo. Aunque en las últimas dos décadas el número de NoNaA trabajando ha disminuido en Colombia, se deben realizar esfuerzos mayores para que el objetivo de la erradicación del trabajo infantil y de la dignificación de la vida de los NoNaA sea permanente y efectivo. El DANE informa que en el 2009¹⁸⁷, existían 1.050.147 NoNaA trabajando, y 718.006 se dedicaban a los oficios del hogar por más de 15 horas semanales. La problemática es heterogénea y segmentada, las niñas están presentes esencialmente en los oficios del hogar, y los niños en actividades fuera de éste; estos últimos son principalmente de zonas rurales y son clasificados en la categoría ocupacional de trabajadores familiares sin remuneración.

En relación con la información, las dificultades que se mencionaron en la sección de primera infancia, se mantienen en la población de niños, adolescentes y jóvenes, principalmente en la identificación de cada beneficiario que recibe un programa o presenta una necesidad.

La población de 14 a 26 años alcanza más de 8 millones en el 2010. En los últimos cincuenta años la población juvenil colombiana se ha triplicado y se estima que siga aumentando en los próximos 10 años donde alcanzará su nivel más alto, en términos absolutos, de 8,6 millones de jóvenes. Para llegar a estas proyecciones, se tiene que la población juvenil alcanzó en 1985 su mayor participación dentro de la población total cuando representaba un poco más del 21%. A futuro, se esperan caídas continuas en la participación de este segmento poblacional que actualmente es un poco más del 18%. Para 2020 se estima que será del 16,8%.

La dinámica demográfica de la población juvenil y su relación con el resto de grupos etarios ha permitido identificar una ventana de oportunidades conocida como *bono demográfico*, entendido como aquel estado donde la población activa e independiente, es decir, aquellos de 15 a 64 años, deben soportar a menos dependientes –menores de 15 y de 65 y más años–. A medida que la razón de dependencia demográfica disminuye se amplían las posibilidades de ahorro social, hay un mayor número de personas vinculadas en actividades productivas y un menor número de personas demandantes de recursos.

Por otra parte, la institucionalidad del Sistema Nacional de Juventud está definida en la Ley 375 de 1997, sin embargo, la operación, gestión y coordinación de dicha institucionalidad no ha operado de manera adecuada, de acuerdo con lo establecido en dicha ley, y la inexistencia de un sistema de información nacional que integre las diversas formas o sistemas de información existentes en el nivel territorial limita la investigación y conocimiento de la juventud. La información así producida desconoce en algunos casos criterios de análisis diferenciales, de contexto y de diversidad

b) Lineamientos, acciones y estrategias

Cabe señalar que para esta población el diagnóstico, las estrategias y metas se encuentran de manera transversal en diferentes secciones sectoriales del presente Plan. A continuación se plantean los lineamientos generales aplicables al conjunto de la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y se precisan algunos lineamientos por grupo de edad.

¹⁸⁷ Cifras preliminares, cuarto trimestre de 2009.

1. Protección de la niñez y adolescencia y participación de los jóvenes

Con el propósito de lograr un ejercicio efectivo de los derechos para la población hasta los 18 años, se dará énfasis al desarrollo de las estrategias y acciones que posibiliten la garantía en los ámbitos de: existencia, desarrollo, ciudadanía y protección¹⁸⁸. No obstante, la garantía de los derechos no es exclusiva del Estado, recae también sobre la familia y la sociedad, por ello es fundamental la interacción armónica y decidida en la protección de los mismos. La familia no puede ceder su responsabilidad al Estado o a la comunidad y ésta debe exigir que el Estado y la comunidad cumplan con sus responsabilidades.

Se implementarán estrategias permanentes de capacitación a las familias, padres, agentes educativos y cuidadores, en la comprensión de los niños y jóvenes como sujetos con derechos, pautas de crianza, valores, pedagogía del afecto, economía familiar, prevención de las diferentes formas de violencia, incluida la intrafamiliar, el abuso sexual y el maltrato infantil, trabajando conjuntamente con el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación y las instituciones educativas para generar entornos protectores y protegidos desde y con la familia.

Igualmente, se establecerán mecanismos para prevenir que los niños y adolescentes sean abandonados por sus familias; y en caso de no tener una familia, el Estado restablecerá su derecho a través del programa de adopción; se brindará atención integral, oportuna, eficaz y reparadora a víctimas de violencia intrafamiliar y mejoramiento de las condiciones de vida y entorno de las familias.

En el marco de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional se reglamentará la Ley de Obesidad y se definirán criterios mínimos obligatorios para los restaurantes y tiendas escolares,¹⁸⁹ en los cuales se deberá dar prioridad a la venta de frutas, verduras y alimentos saludables que determinen el ICBF y MEN como coordinadores de la estrategia. Se continuará la suplementación con micronutrientes y fortificación de alimentos de consumo masivo como estrategia para reducir la deficiencia de micronutrientes en la población escolarizada. Como complemento, será necesario que la política de estilos saludables que desarrolle el MPS¹⁹⁰ considere acciones prioritarias en las instituciones educativas, donde además deberá evaluarse la capacidad de las mismas para impartir instrucción en educación física de manera regular, como parte de la cátedra educativa y con personal calificado. El MPS, ICBF, el MEN, Ministerio de Cultura y Coldeportes trabajarán de manera coordinada para incrementar y mejorar la oferta y facilitar el acceso a programas de recreación, deporte y cultura que permitan el adecuado manejo del tiempo libre, teniendo en cuenta las diferencias culturales y los menores en condición de discapacidad.

El Gobierno nacional profundizará los proyectos lúdicos, de formación artística y cultural y recreo-deportiva como complemento a la jornada escolar para las niñas, niños y adolescentes en todo el país, en coordinación con las entidades territoriales, los ministerios de Cultura y del Interior y Justicia, MPS, MEN, Coldeportes, la Presidencia de la República y el sector privado; teniendo en cuenta las diferencias culturales y las necesidades de los menores en condición de discapacidad.

¹⁸⁸ Las estrategias generales de educación –*Formación de capital humano*– y salud –*Acceso y calidad en salud: universal y sostenible*–, se describen en los capítulos respectivos del presente plan de desarrollo.

¹⁸⁹ Cabe señalar que esta estrategia es aplicable a las instituciones educativas públicas y privadas. La financiación del programa será para las instituciones públicas y deberá empezarse por cubrir los primeros grados escolares.

¹⁹⁰ Sección IV.A.4: *Acceso y calidad en salud: universal y sostenible*.

Así mismo, el ICBF y el MEN, de manera conjunta, implementarán estrategias permanentes de capacitación a los padres, agentes educativos y cuidadores, en la comprensión de los niños y jóvenes como sujetos con derechos, pautas de crianza, valores, pedagogía del afecto, economía familiar, prevención de la violencia intrafamiliar y del maltrato infantil.

Se establecerán e implementarán políticas referidas a la prevención, atención y reparación frente a los efectos generados en esta población por los grupos armados al margen de la ley, en particular lo referido al reclutamiento y desplazamiento y otras acciones violatorias de sus derechos; sobre las víctimas de minas antipersonas, la atención integral a desvinculados, así como mecanismos efectivos para el desmantelamiento de redes criminales que afectan especialmente a los adolescentes. Para aquellos niños y adolescentes que sean abandonados por sus familias o que carezcan de éstas, el Estado restablecerá su derecho a través del programa de adopción; se brindará atención integral, oportuna, eficaz y reparadora a víctimas de violencia intrafamiliar y el mejoramiento de las condiciones de vida y entorno de las familias.

La protección integral y restablecimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia acorde con el interés superior del niño, se dará desde un enfoque de corresponsabilidad e intersectorialidad de acuerdo con las competencias establecidas por las normas, profundizando la intensidad de las acciones en prevención, para reducir la institucionalización en casos de maltrato infantil, el abuso sexual, la explotación sexual, la explotación laboral y económica, la condición de discapacidad, el consumo de sustancias psicoactivas, la vida en calle y cualquier otra situación de vulneración de los derechos.

Como estrategia articuladora dirigida a combatir la pobreza en la población más pobre y vulnerable se fortalecerá la Red JUNTOS, facilitando el acceso a los servicios sociales de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables, priorizando el acceso de éstos y sus familias para su abordaje integral en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Esto implica tener un sistema de información que dé cuenta de indicadores de resultados en salud –mortalidad materna, infantil y en la niñez, entre otros–, en educación, protección, nutrición, trabajo infantil, entre otros.

De 6 a 12 años de edad. Se fortalecerá la Política Nacional para la Prevención y Atención de las diferentes formas de violencia, incluida la intrafamiliar, el maltrato y el abuso sexual. Los alcaldes serán sensibilizados frente a la importancia del juego –con apoyo del sector educativo, el MPS, el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el ICBF–, sensibilización que tendrá en cuenta las diferencias culturales y a las personas con discapacidad. Se garantizará la asistencia regular de los niños y niñas entre los 6 y los 12 años a los establecimientos educativos para contribuir a garantizar su derecho a la educación, mediante la prevención de la deserción escolar, la promoción de la permanencia en el sistema educativo, el mejoramiento del desempeño académico y con el compromiso de las familias, redes vinculares y sociales. Avanzar en calidad y pertinencia de la educación de acuerdo las particularidades étnicas y culturales de los territorios.

De 12 a 18 años de edad. El Gobierno tanto nacional como territorial adelantará las acciones necesarias para lograr que aumente la edad del primer embarazo. Se adelantarán acciones preventivas a cargo del MPS, el MEN y el ICBF, en la promoción de comportamientos seguros en materia de sexualidad de adolescentes y en el establecimiento de servicios de orientación y consejería en aspectos relacionados con la reproducción y la sexualidad, con el fin de disminuir el número de embarazos en adolescentes. Lo anterior en concordancia y articulación con la *Política Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, el Maltrato y el Abuso Sexual*.

Se implementará la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y el Plan Nacional de Reducción del Consumo de Drogas, en los que se considerará la aplicación de estrategias de educación y divulgación masiva y de prevención específica entre los adolescentes y, en general, en todos los grupos de población, bajo el liderazgo del MPS, el MEN, el Sistema de Formación de Capital Humano y el Fondo Nacional de Estupefacientes, con el apoyo del ICBF.

Frente al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), será necesario el concurso de diversos actores en el ejercicio del principio de corresponsabilidad y protección integral. Para tal efecto, es preciso (1) avanzar en el plan maestro de los servicios de infraestructura y modelos de atención del SRPA; (2) fortalecer la cobertura y calidad de los servicios ofrecidos por los operadores, al igual que el esquema de seguimiento, control y monitoreo del ICBF; (3) desarrollar el contenido de las sanciones y los esquemas de acompañamiento al adolescente una vez ha cumplido con la sanción que le ha dictado el juez, (4) adoptar rutas y protocolos de actuación interinstitucional en función del adolescente, sus derechos y la responsabilidad que debe asumir por sus conductas; (5) contar con un sistema de información del SRPA que permita tomar decisiones pertinentes y (6) especializar el recurso humano del SRPA .

Para contrarrestar el fenómeno del pandillismo se hace necesario: (1) identificar su magnitud y formas de expresión, (2) promover estrategias diferenciadas y la construcción participativa de estrategias de inclusión social y económica de adolescentes vinculados a pandillas; (3) fortalecer la red familiar, comunitaria e institucional de apoyo y acompañamiento a estos adolescentes; (4) desarrollar esquemas de protección a los mismos, (5) incentivar que los gobiernos territoriales incluyan estas problemáticas en sus planes territoriales, articulando las Estrategias de Seguridad y Convivencia Ciudadana con las de Desarrollo Social, entre otras acciones. De igual manera, se hace necesario avanzar en estrategias de prevención específicas de la vinculación de adolescentes a pandillas, que articulen las líneas de acción de diversos sectores, generando complementariedades y sinergias entre los organismos del estado y los de la sociedad civil. Lo anterior, sin perjuicio de promover acciones de prevención situacional que incentiven la participación de los adolescentes y jóvenes en la recuperación y mejoramiento de espacios públicos y su adecuada apropiación.

De 14 a 26 años de edad. Se fortalecerán los mecanismos de participación e incidencia de la adolescencia y la juventud en las decisiones que los afectan, incentivando su ciudadanía activa e identidad, en el marco de los derechos y los deberes, promoviendo de esta manera la incidencia en los espacios de implementación de políticas relacionadas con el goce efectivo de los derechos a la existencia, la participación, el desarrollo y la protección, de los adolescentes y jóvenes.

De acuerdo con lo anterior, se promoverá el reconocimiento de las diversas formas de expresión y organización juvenil, así como la ampliación de espacios y estrategias de participación e incidencia para los adolescentes y los jóvenes como Los Jóvenes Tienen la Palabra, los Consejos de Juventud, los Comités Consultivos de Jóvenes y las Escuelas de Derechos y Deberes Humanos, con el fin de poder contar con ciudadanos comprometidos con el desarrollo de sus comunidades y del país, complementándolo con acciones preventivas que contribuyan a reducir la delincuencia juvenil.

2. *Diseño institucional, seguimiento y evaluación de la garantía de los derechos*

Dado que la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes está estructurada dentro de un marco de intersectorialidad, se requiere ejercer una rectoría a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) para lograr una efectiva gestión de la política pública, una articulación y coordinación de los agentes oferentes del servicio y un uso adecuado de los recursos. Se requiere diseñar una estrategia vinculante a nivel territorial que enmarque dentro de los municipios, distritos y departamentos, la inclusión de los componentes de diagnóstico, las metas, las líneas de base, los instrumentos de medición y la focalización del gasto público social en infancia y adolescencia.

La identificación de los beneficiarios de los programas para el servicio público de bienestar familiar se hará a través del Sistema de Identificación de Beneficiarias de Programas Sociales del Estado (Sisbén III), de acuerdo con los puntos de corte definidos para cada programa, dando prioridad a la primera infancia e inscritas en la Estrategia Red JUNTOS. Igualmente, se tendrán criterios de atención diferencial por etnia, cultura, zonas urbanas y rurales.

De otra parte, se requiere complementar la propuesta de diseño e implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la garantía de los derechos de los niños, niñas adolescentes y jóvenes en la cual se consideren las prioridades de la política pública, los instrumentos de gestión, los resultados esperados, el seguimiento a la inversión y los efectos sobre el bienestar de estos grupos poblacionales. Este sistema de seguimiento y evaluación no solamente debe incorporar los indicadores claves de resultado del conjunto de políticas intersectoriales de intervención dentro de los procesos de garantía y restitución de derechos, sino también debe llegar a considerar los procesos de gestión requeridos para la planeación, análisis y verificación de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas de infancia, adolescencia y juventud.

En forma especial para la población de 14 a 26 años, se requiere fortalecer y armonizar los diferentes instrumentos y herramientas de política pública y de gestión institucional, revisando y ajustando la articulación e inclusión diferenciada de acciones de política pública a favor de estos grupos poblacionales, cuyos lineamientos se dan desde el orden nacional y requieren ser integrados en el proceso de formulación e implementación de políticas en el nivel territorial.

Dicho sistema deberá incorporar procesos de investigación y gestión de conocimiento en adolescencia y juventud integrado a los sistemas y observatorios temáticos y poblacionales que operan en el nivel territorial y que permita de manera interinstitucional construir, validar y generar periódicamente información relevante, veraz y oportuna relacionada con el goce efectivo de los derechos de los jóvenes.

De otro lado, se fortalecerán los Consejos de Política Social nacional y territoriales que serán los encargados de apoyar la gestión de las políticas y programas que respondan a las necesidades de la población. Adicionalmente, se fortalecerán y continuarán desarrollando estrategias de concertación, implementación, seguimiento y control social de las políticas públicas, como la Estrategia Hechos y Derechos “Municipios y Departamentos por la Infancia, la Adolescencia y la Juventud”, la cual se desarrolla en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, entidades del Gobierno y organizaciones internacionales.

3. Prevención y erradicación del trabajo infantil

Para avanzar en la erradicación del trabajo infantil con especial atención a sus peores formas, el Gobierno nacional desarrollará y fortalecerá los pasos descritos en la Estrategia Nacional Para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador, 2008 - 2015 (ENETI), y promoverá la corresponsabilidad de su aplicación en los departamentos y municipios del país.

En particular, dentro de las líneas estratégicas de la ENETI, se dará especial relevancia a: (1) el seguimiento anual de las condiciones del trabajo infantil en el módulo correspondiente de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), por parte del El DANE, el MPS y el ICBF y el funcionamiento el Sistema de Registro Integrado de Trabajo Infantil (SIRITI) por parte del MPS; (2) el acceso al sistema educativo para completar el ciclo medio de formación, contemplando metodologías flexibles con aseguramiento de la calidad para los NoNaA trabajadores; (3) la prioridad, bajo la regulación del MPS, en el acceso por parte de las Cajas de Compensación Familiar a los servicios del Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Complementaria (FONIÑEZ)¹⁹¹, de los NoNaA trabajadores. El FONIÑEZ no podrá destinar recursos inferiores al promedio de su operación hasta diciembre de 2009, y podrá distribuir regionalmente los recursos entre cajas de compensación familiar para la efectiva focalización a la niñez trabajadora. En general subsidios monetarios o en especie de cualquier origen, para estos propósitos, estarán condicionados al no trabajo infantil; (4) la implementación por parte del ICBF de metodologías de atención especial, con énfasis en las víctimas de explotación sexual comercial, trabajo en minas y canteras, reclutamiento forzoso e indígenas; (5) el otorgamiento por parte del SENA de cupos de formación para el trabajo que se denominarán “becas de formación” a la totalidad de NoNaA trabajadores retirados del mercado laboral que culminen su ciclo de educación media y asistan de manera continua a los programas de uso alternativo del tiempo libre; (6) la entrega del subsidio escolar y nutricional de las Familias en Acción elegibles, siempre y cuando cobijen a la totalidad de NoNaA integrantes de éstas, evitando que la familia establezca una regla de repartición entre recepción de subsidios y participación de los NoNaA en el mercado laboral.

Finalmente, los gremios privados generarán cláusulas sociales en sus condiciones de contratación de proveedores y fomentarán programas que eviten la explotación de la niñez; así mismo, los sindicatos promoverán programas de territorios libres de trabajo infantil, aprovechando los entornos de trabajo de sus afiliados. Finalmente, el MPS, el ICBF, el MEN, el DNP y la Policía, con el apoyo de la Procuraduría, diseñarán una estrategia de búsqueda activa e Inspección Vigilancia y Control del Trabajo (IVC), de la niñez trabajadora que permita su identificación en el SIRITI.

¹⁹¹ Foniñez, creado por la Ley 789 de 2002.

c) Metas

Tabla IV-3

Indicador	Línea de Base (2010)	Meta 2014
Número de niños que reciben atención integral – <i>De Cero a Siempre</i> .	566.429	1.200.000
Número de infraestructuras especializadas, construidas para la educación inicial	41	130
Número de Planes de Atención integral a la primera infancia de entidades territoriales certificadas, implementados y evaluados	44	94
	(Diseñados)	(implementados y evaluados)
Porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición global (peso para la edad)*	3,40%	2,6%
	(2010 - ENSIN)	-2015
Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años y mujeres de 13 a 49 años en las áreas urbano y rural	33%	20%
	(2005 - ENSIN)	
Duración de la lactancia materna exclusiva	1,8 meses	3,8 meses
	(2010 - ENSIN)	-2015
Porcentaje de casos de transmisión materno - infantil del VIH	2,90%	<2%
		-2015
Comisión Intersectorial de Primera Infancia creada mediante decreto y operando		
Sistema de Aseguramiento de la Calidad de <i>De Cero a Siempre</i> desarrollado y operando		
Sistema de seguimiento y evaluación diseñado e implementado		
Número de niños, niñas y adolescentes en el mercado laboral**	1.768.153	1.149.300

*La meta de desnutrición crónica proviene del aportado Acceso y Calidad en Salud Universal y Sostenible.

**El total de niños, niñas y adolescentes trabajadores, corresponde a datos preliminares del módulo de trabajo infantil de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE 2009.

3. Formación de capital humano

Es indudable que la prosperidad democrática y “una sola Colombia” requieren de una educación fortalecida, de calidad y con pertinencia, de una educación concebida desde la primera infancia hasta la educación superior y la de adultos. Por lo tanto, una formación de capital humano que contribuye al fortalecimiento de la democracia con ciudadanas y ciudadanos cívicos y tolerantes que apunte al desarrollo continuo de sus competencias básicas y las laborales y que articule el sector educativo con el sector productivo, permitirá a la población ser más competente y competitiva para alcanzar los objetivos de cerrar las brechas e impulsar el desarrollo nacional.

Una educación de calidad requiere entonces formar ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejerzan los derechos humanos, cumplan sus deberes sociales y convivan en paz, e implica ofrecer una educación que genere oportunidades legítimas de progreso y prosperidad, que sea competitiva, que contribuya a cerrar las brechas de inequidad, centrada en la institución educativa, que permita y comprometa la participación de toda la sociedad en un contexto diverso, multiétnico y pluricultural. En síntesis, nos compromete una educación de calidad como el camino a la prosperidad.

De esta manera, la educación entendida como formación de capital humano permite sostener la capacidad competitiva y resulta fundamental para reducir la pobreza, las desigualdades sociales y mejorar las condiciones de vida de la población, brindándole capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y la obtención de mejores empleos. En este sentido, el Sistema de Protección Social, contempla el Sistema de Formación de Capital Humano como uno de sus pilares mediante el sistema de educación formal y el sistema de nacional de formación para el trabajo

(SNFT). Éste involucra la educación para el trabajo y el desarrollo humano y todos los componentes de la educación media y superior que forman competencias laborales¹⁹².

a) Diagnóstico

En los últimos ocho años y como producto de la “La Revolución Educativa” el país alcanzó importantes logros en términos de cobertura de la educación. Para los niveles de primaria y secundaria ya se cuenta con coberturas brutas superiores al 100%, en transición se logró llegar al 90%, quince puntos porcentuales por encima de lo observado en 2002 y en media se alcanzó una cobertura bruta del 79,4%, superando en 22 puntos porcentuales la tasa observada en 2002.

El análisis de la dinámica de la formación de capital humano del país requiere dos tipos de indicadores; aquellos que miden los resultados del proceso de acumulación en el mediano y largo plazo (analfabetismo y años aprobados) y aquellos que dan cuenta de los resultados de las políticas actuales (tasas de cobertura y logros en calidad). Un elemento esencial en este proceso es la pertinencia del proceso de formación, no solo en cuanto el desarrollo de competencias laborales (específicas y profesionales) sino en otras igualmente importantes como las competencias básicas, (aritméticas, de comunicación y tecnológicas, entre otras) ciudadanas y científicas. El recurso humano que el país necesita debe estar en capacidad de contribuir a los procesos de desarrollo económico y social y a la sostenibilidad ambiental, pero también hacer parte de una ciudadanía activa, reflexiva y participativa, capaz de convivir pacíficamente y en unidad, como parte de una Nación próspera.

1. Analfabetismo y Años Aprobados de Educación: El stock de capital humano de la población colombiana

El país en 2009, presentó una tasa de analfabetismo para las personas mayores de 15 años de 6,8%, con una brecha marcada en la zona rural de 10 puntos, es decir que el 14,5% de los habitantes de 15 años y más, de las zonas rurales, no sabían leer ni escribir¹⁹³. Así mismo, en el 2009, los años promedio aprobados para la población de 15 años y más en el país, fueron 8, es decir, en promedio no logran completar la educación secundaria, con una brecha de 3,83 años en contra de las zonas rurales, donde el indicador es de 5,02 años (en promedio, apenas termina la primaria), mientras en las zonas urbanas fue de 8,85 años (casi un nivel educativo adicional)¹⁹⁴.

2. Cobertura: Mayores oportunidades educativas en todos los niveles de formación

En 2009, la matrícula desde el nivel de transición hasta la media ascendió a 10.966.935 millones de estudiantes, en tanto la proyección de la población entre 5 y 16 años por parte del DANE fue de 10.577.486. Sin embargo, la extraedad y la repetición hacen que no siempre la matrícula esté siendo utilizada por la población objetivo de cada nivel. A partir de la información del SINEB¹⁹⁵, sólo

¹⁹² Ley 1151 de 2007, art. 31; CONPES 3674 de 2010.

¹⁹³ Los mismos indicadores en 2009 para las personas entre 15 y 24 años de edad, fueron: tasa de analfabetismo de 2,06%; 4, 56% para la zona rural y 1,24% para la zona urbana.

¹⁹⁴ Definiendo los niveles educativos como transición, primaria, secundaria y media. Los años promedio de de la población joven, entre 15 y 24 años, en 2009, fueron de 9,15 años; 7,06 años en la zona rural y 9,83 años en la zonas urbana.

¹⁹⁵ SINEB: Sistema Nacional de Información de Educación Básica.

el 70,2% de la matrícula (7.871.839) corresponde a niños, niñas y jóvenes que están cursando un nivel adecuado para su edad¹⁹⁶. De otro lado, cerca de 1.066.157 de niños, niñas y jóvenes entre 5 y 16 años estarían por fuera del sistema escolar de básica y media, de los cuales el 70% se encuentra en la zona rural¹⁹⁷.

La tasa de cobertura bruta por su parte muestra la capacidad del sistema para atender a la población que lo requiere independientemente de su edad. A 2010, en la educación básica primaria y secundaria, esta tasa superaba el 100%, mientras la cobertura en transición y media sólo alcanza el 90,1% y 79,37%, respectivamente. Las brechas urbano-rurales persisten en contra de la zona rural con más de 16 puntos porcentuales respecto a la zona urbana. Igualmente, se mantienen amplias diferencias a nivel departamental: a 2009, 7 departamentos contaban con coberturas en básica por debajo del 100%, siendo los más rezagados, San Andrés (76,26%), Vaupés (81,5%) y Arauca (88,5%). En el nivel de media para el mismo año, 6 departamentos presentan cobertura bruta por debajo del 50%; los más rezagados son Guainía (29,45%), Vaupés (35,55%) y Vichada (37,13%), en tanto Bogotá, Atlántico, Boyacá y Bolívar presentaron coberturas por encima del 80%.

La cobertura neta muestra la relación entre la matrícula de cada nivel que está siendo utilizada por los niños, niñas y jóvenes con la edad objetivo para cada uno de éstos, sobre el total de la población en esas edades. La menor cobertura neta para 2009 la tuvo transición (61,8%), mientras en primaria y secundaria alcanzó el 89,7% y 70,1%, respectivamente; en tanto la cobertura neta conjunta de básica fue del 91,3%. Para este indicador, los departamentos más rezagados fueron Vaupés, San Andrés y Guaviare, con coberturas por debajo del 70%. La cobertura neta en educación media, a 2009, fue tan sólo del 39,7%; 4 departamentos (Guainía, Vaupés, Vichada y Guaviare) presentaron tasas inferiores al 15%.

Es importante destacar que entre 2003 y 2010, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) con recursos de Ley 21 de 1982, Presupuesto General de la Nación, Fondo Nacional de Regalías y aportes de las entidades territoriales, aportó \$1,2 billones para la construcción de 12.732 aulas que benefician a 649.410 niños. Sin embargo, desde la perspectiva de una educación con calidad, se requiere fortalecer la estrategia de mejoramiento de espacios escolares para reubicar las aulas que se encuentran en zonas de riesgo y mejorar las condiciones de la infraestructura que se encuentra en mal estado.

Por su parte, a 2009, en la formación superior (técnico profesional, tecnológico, profesional universitario) y tomando como población de referencia a los jóvenes de 17 a 21 años, la cobertura bruta alcanzó el 35,5%; entre 2003 y 2009 la matrícula en pregrado aumentó en 496.837 alcanzando 1.493.525 estudiantes en el último año, de los cuales 482.505 cupos (32,3%) correspondieron a niveles de formación técnica y tecnológica, incluidos los programas que en este nivel ofrece el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que contribuyó con el 53% de la misma¹⁹⁸.

¹⁹⁶ El 5% corresponde a estudiantes que cursan un nivel superior al adecuado para su edad y un 24,9% de la matrícula es de población que supera la edad objetivo. Al comparar las proyecciones de población en edad escolar con los estudiantes matriculados en el sistema educativo, los niveles educativos donde existe mayor porcentaje de población en extraedad son media (38,8%) y básica secundaria (26,6%).

¹⁹⁷ Algunos de estos jóvenes pudieron terminar los niveles de básica y media de manera anticipada y por este motivo encontrarse por fuera del sistema. De acuerdo con los datos de la GEIH 2009, del total de jóvenes de 5 a 16 años que se encuentran por fuera del sistema de básica y media, el 3% culminaron el nivel, de estos un 0,06% actualmente no asisten, en tanto otro 2,9% asiste a la educación superior.

¹⁹⁸ El sector oficial aportó la mayor parte del crecimiento: el 81% (461.836 estudiantes) correspondió a IES públicas y el SENA. El sector privado por su parte participó con el 19% restante lo que originó una recomposición de la matrícula, aumentando la participación del sector público del 41,7% en el 2002 al 55,9% en el 2009.

Los departamentos que presentaron menores tasas de cobertura durante 2009 fueron: Vichada (10,9%), Córdoba (10,9%) Amazonas (12,4%) y Guainía (14%).

Para disminuir las brechas en el acceso se han desarrollado estrategias que buscan brindar la oferta educativa en zonas distantes y de difícil desplazamiento donde ésta es inexistente o precaria. Así, en 2003 se estableció el programa de Centros Regionales de Educación Superior (CERES), alcanzando a 2010 un total de 164 CERES en todo el país, de los cuales 153 están funcionando y los restantes se encuentran en proceso de adecuación¹⁹⁹. Esta oferta cubre 31 departamentos del país y beneficia a 30.515 estudiantes a través de 122 programas técnicos, 377 tecnológicos, 474 profesionales y 28 de postgrado. Por su parte las instituciones de educación superior (IES), han desarrollado esfuerzos autónomos de regionalización. Actualmente 25 IES cuentan con sedes en municipios o departamentos diferentes al de su origen, 9 de estas públicas.

En materia de postgrados, los programas de formación doctoral se han convertido en una prioridad; el crecimiento de estos programas en el período 2006-2009 fue del 166% y de las maestrías 56,1%²⁰⁰. En lo referente a los graduados, entre 2001 y 2008 517 personas obtuvieron su título del nivel de doctorado. Sin embargo, a pesar de estos avances, el sector demanda mayores recursos.²⁰¹

Los esfuerzos para lograr la ampliación de la oferta se deben acompañar con acciones para fortalecer la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. La tasa de deserción intra-anual²⁰² pasó de 8,0% en 2002 a 5,15% en 2009. No obstante, se presentan mayores tasas en lo rural y en algunos departamentos, siendo mayor en el departamento de Guainía (14,09%), seguido por Putumayo (11,97%), Vichada (11,38%) y Amazonas (11,18%).

A partir de la información de las Encuestas de Calidad de Vida 2003 y 2008, nos aproximamos a la tasa de supervivencia en el sistema educativo. Entre 2003 y 2008 la acumulación de educación terciaria avanza a un ritmo muy lento, a 2003 la proporción de jóvenes de 24 años que tenía trece o más años aprobados –por lo menos dos años aprobados de educación superior–, ascendía a 20,3% mientras que en 2008 esta proporción fue del 20,9%. En especial a partir de la educación media, un porcentaje cercano al 40% abandona el sistema antes de culminarla. Si se toma la población de 18 años, se evidencia además un comportamiento diferencial por zonas, de manera que en la zona urbana el 18% de quienes ingresan al sistema educativo ya ha desertado cuando alcanzan los 18 años de edad, mientras en la zona rural dicha cifra alcanza el 52%.

De otro lado, según la Encuesta Nacional de Deserción (ENDE) realizada por el MEN, los factores asociados a la deserción en educación básica incluyen variables relacionadas con las instituciones educativas y las condiciones de la oferta con diferencias entre regiones y zonas, además de variables relacionadas con los hogares. Así mismo, los resultados evidencian la importancia de los apoyos educativos –transporte, alimentación, gratuidad, entre otras–, cuando se diferencia entre establecimientos educativos de baja y alta deserción. Sin embargo, en la actualidad, el 27% de la matrícula oficial de 0 a 11, no es beneficiaria con recursos destinados a gratuidad cerca del 20% de la población vulnerable, matriculada en el sector oficial, no está siendo beneficiada con alimentación escolar. Igualmente, la deserción en educación superior aún presenta niveles muy

¹⁹⁹ Proceso de adecuación, entendido como el proceso de la asignación de las inversiones para infraestructura física, tecnológica, y la obtención de los registros calificados.

²⁰⁰ La matrícula pasó de 350 estudiantes en 2002 a 1.631 en 2009 y el número de estudiantes de maestrías ascendió de 6.776 a 20.386

²⁰¹ Los aportes a las Universidades Oficiales pasaron en pesos constantes de \$1,9 billones a \$2,2 billones, con base en la Ley 30 de 1992.

²⁰² El porcentaje de estudiantes que se desvincula en el transcurso del año escolar.

elevados; la tasa por cohorte pasó del 50% en el 2003 al 45,3% en el 2009. Esta tasa resume una situación que varía entre instituciones, regiones y programas académicos.

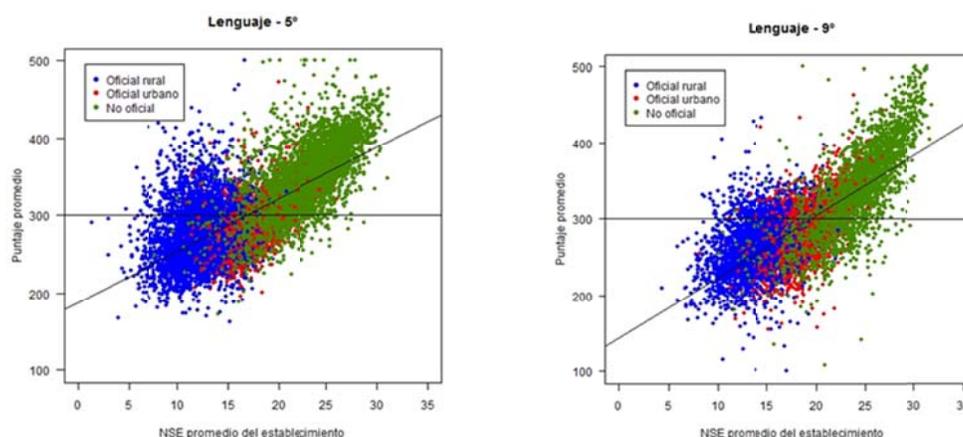
Una estrategia promotora del incremento de demanda para estudios de educación terciaria y disminuir la deserción, es el apoyo financiero a los estudiantes a través del Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). A partir de 2003, se han beneficiado más de 150.000 estudiantes por año, con apoyo financiero mediante mecanismos de crédito o subsidios a la matrícula que alcanzaron en el 2009 el 20% del total de la matrícula de pregrado. No obstante, es necesario mejorar el alcance y la focalización de los créditos priorizando el acceso de población vulnerable en regiones apartadas donde la oferta de programas de educación superior es reducida.

Por otra parte, en el acceso a la formación para el trabajo, se aprecia un amplio rezago: el 10,3% de la población económicamente activa (PEA) recibió algún curso de capacitación para el trabajo en los últimos 12 meses; de éstos el 18% de los ocupados tomaron algún curso, pero solo el 10% de los desempleados lo hicieron; y en ambos el 21% y 25%, respectivamente, tomaron capacitación en el SENA²⁰³. Por su parte, los datos administrativos proporcionados por esta entidad, revelan que las personas ubicadas en niveles 1 y 2 del Sisbén acceden solo al 35% del total de los cupos ofrecidos (2.772.096 cupos).

3. Calidad en la formación impartida por el sistema educativo colombiano

Los resultados de las pruebas SABER 2009 para el grado 5.º y 9.º muestran que un alto índice de estudiantes se ubica en el nivel de desempeño insuficiente y se presentan grandes diferencias por sector (oficial y no oficial) y zona (urbana y rural), en todas las áreas. Es así como en matemáticas grado 5.º el sector oficial urbano tiene 43% de estudiantes con resultados insuficientes, mientras que en el no oficial, son solo el 21%. Similares diferencias se presentan en lenguaje (figura IV-2) y ciencias naturales.

Figura IV-2. Resultados pruebas SABER 5.º y 9.º en Lenguaje, según zona y sector



Fuente: ICFES.

²⁰³ Etapa XIV (2009) de la Encuesta Social de Fedesarrollo; encuesta panel que en esta etapa fue representativa para 13 principales áreas metropolitanas.

Sin embargo, los resultados de SABER 11 (Examen de Estado) han presentado avances según las diferentes categorías de desempeño, entre 2002 y 2009. El porcentaje de establecimientos en los niveles alto, superior y muy superior pasó de 18% a 27%. Al mismo tiempo, se redujo el porcentaje de establecimientos educativos en los niveles muy inferior, inferior y bajo, pasando de 55% a 46%, porcentaje que sigue siendo muy alto ya que significa que 4.754 colegios permanecen en estos niveles. Los departamentos con mayor porcentaje de colegios en estas categorías son Chocó, Amazonas, Vichada, Caquetá, Cauca y los que conforman la región de la costa Caribe. Por otra parte, aunque el promedio del país en las áreas del Núcleo Común²⁰⁴ se ha mantenido estable, alrededor del 44,5%, en lenguaje hubo una disminución de 1,6% en su promedio, siendo el área crítica para acceder al conocimiento de otras áreas.

En educación superior el sistema de aseguramiento evaluó el 100% de los programas de pregrado y posgrado para garantizar el cumplimiento de condiciones de calidad a través del registro calificado. Se fomentaron procesos de autoevaluación y mejoramiento de calidad reflejados en la formación de docentes, el impulso de la investigación el mejoramiento de medios educativos, se requiere avanzar hacia incrementar el número de programas acreditados de alta calidad y consolidar el sistema de evaluación de egresados a través de las pruebas SABER PRO, el cual asumió el carácter de obligatorio a partir de 2009.

Adicional a un sistema consolidado de evaluación y a los sistemas de aseguramiento de la calidad, para lograr el propósito de una mejor calidad de la educación, es necesario fortalecer la capacidad de gestión de todas las instituciones involucradas en la prestación del servicio educativo, desde el Ministerio de Educación Nacional, las Secretarías de Educación²⁰⁵, los gobiernos locales, las instituciones educativas y las instituciones de educación superior.

El sistema de financiación de la prestación del servicio público educativo para los niveles de preescolar, básica y media, a través de la transferencia de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) a las entidades territoriales, evidencia ineficiencia en el uso de los recursos, situación que requiere revisar el esquema de asignación y distribución de recursos del SGP, fortalecer los sistema de información que faciliten el control en el uso de los recursos y una cultura de rendición de cuentas por parte de las entidades territoriales y las instituciones educativas para garantizar la prestación del servicio con calidad y oportunidad.

Resulta necesario tener en cuenta dos aspectos fundamentales de política: de una parte disminuir las inmensas diferencias en cobertura entre zonas urbanas y rurales en lo que se denomina “Igualdad de oportunidades: cerraremos las brechas” y de otra, reducir la deserción, extra edad y repitencia del sistema.

De acuerdo con lo anterior los retos de política más grandes son: (1) mejorar la calidad de la educación en todos los niveles educativos; (2) reducir las brechas en la educación, entre zonas, regiones y grupos vulnerables; (3) educar con pertinencia para la innovación y la productividad; (4) mejorar la eficiencia del modelo de gestión en el MEN, en el sector y en el uso de los recursos del SGP.

²⁰⁴ Las áreas del Núcleo Común hasta 2004 eran biología, química, física, matemáticas, lenguaje, filosofía, historia, geografía e idioma extranjero (alemán, francés o inglés). La prueba de inglés pasó de ser opcional a obligatoria en 2007.

²⁰⁵ De las 94 entidades territoriales certificadas 46 fueron certificadas por Icontec en los procesos de matrícula, recursos humanos y servicio al ciudadano. 88 Secretarías cuentan con Sistema de Gestión del Recurso Humano, 76 con Sistema de Servicio al Ciudadano, 83 con Sistema de Calidad Educativa y 66 con Sistema de Gestión Financiera.

Finalmente, el fenómeno de *la Niña* logró afectar de manera considerable gran parte del país, reportando a 21 de diciembre 1.609 emergencias, 284 muertos, 267 heridos, 62 desaparecidos, 2.155.386 personas afectadas, 443.888 familias, 3.173 viviendas destruidas y 310.351 viviendas averiadas. El 55% fueron emergencias por inundaciones, 28% deslizamientos y el 11% vendavales.

En particular en el sector de educación, de acuerdo con la información suministrada por las Secretarías de Educación y verificadas por diferentes operadores en visitas realizadas a cada uno de los predios con corte a 31 de enero de 2011, se encuentran afectadas 1.216 infraestructuras educativas en 19 departamentos del país. Las infraestructuras que se han visto más afectadas con la ola invernal han sido las de los departamentos de Bolívar y Chocó, las cuales representan el 51% de las sedes educativas que fueron golpeadas considerablemente por dicho fenómeno natural.

De las 1.216 infraestructuras educativas afectadas y verificadas mediante visita técnica, 366 serán atendidas durante la *Fase I de Atención temporal para acceso educativo y estrategias de permanencia*, en la *Fase II de Rehabilitación*, 716 sedes serán sometidas a un mantenimiento correctivo y/o reparaciones estructurales (se contempla el acondicionamiento, el mejoramiento y la respectiva dotación de las sedes) y 132 sedes durante la *Fase III de Reconstrucción*. Finalmente, el Ministerio de Educación Nacional estima, que de las 1.216 sedes educativas afectadas por el fenómeno de *la Niña*, el 40% requerirán un proceso de reposición –Reemplazo completo y definitivo–, o un proyecto de reubicación –Reconstrucción en nuevos predios–.

De acuerdo con cifras del Ministerio, cerca de 550.000 niños, niñas y jóvenes han sido afectados por la ola invernal desde el mes de marzo de 2010, lo que implica que si no se toman medidas al respecto el fenómeno climático *la Niña* podría traer consigo un impacto negativo en la cobertura educativa y en la permanencia de los estudiantes dentro del sistema.

b) Lineamientos y acciones estratégicas

Los lineamientos y acciones propuestos, tendrán como premisa fundamental contribuir a reducir las brechas en cobertura, calidad y pertinencia, así como contribuir a la prevención y disminución de la afectación en la prestación del servicio educativo por causa de los daños ocasionados por los desastres naturales y el cambio climático en la infraestructura educativa, contemplando enfoques diferenciales que permitan atender las disparidades poblacionales y regionales, en función de las capacidades institucionales y los logros alcanzados, así como las particularidades de grupos (género, edad, discapacidad, etnia, entre otros). Éstos se conciben necesariamente articulados a los dispuestos en la sección B.1.a del capítulo de III *Mejoramiento de la Calidad de la Educación y desarrollo de competencias*.

1. Disminución de las brechas existentes en los resultados de calidad educativa en todos los niveles

Consolidar el sistema de formación de capital humano, significa desde un marco de calidad educativa disminuir las brechas para que los colombianos en general accedan al sistema educativo, permanezcan en él y puedan ser ciudadanos con las competencias necesarias que les demanda el mundo hoy, innovadores, creativos, comprometidos con la sociedad, que valoren su identidad y desde ella ejerzan sus derechos fundamentales. Las acciones y estrategias de mejoramiento de la calidad deben partir de la evaluación permanente del servicio educativo, que

permitan orientar estrategias de mejora e implementar acciones focalizadas a cada uno de los actores del proceso.

Impulsar las acciones de mejoramiento continuo de la calidad de la formación en las instituciones en todos los niveles

Fortalecimiento académico de las instituciones y los estudiantes que presentan menores índices de desempeño

Dadas las diferencias que en el nivel de logro se presentan entre instituciones oficiales y no oficiales, por un lado, y entre urbanas y rurales, el MEN y las Secretarías de Educación continuarán desarrollando estrategias pertinentes e innovadoras como los proyectos pedagógicos productivos, con modelos que se ajustan a las necesidades específicas de los estudiantes y sus regiones; así como modelos de nivelación en secundaria, que apunten a superar el problema de estudiantes que se encuentran en extraedad, con rezago de uno o dos grados. Como parte de las estrategias de acompañamiento a establecimientos que presentan dificultades para el logro de los niveles básicos de desempeño escolar, el MEN formulará un currículo básico, que podrá ser adoptado voluntariamente por los establecimientos, con el propósito de garantizar a partir de éste el desarrollo de las competencias básicas. Del mismo modo el MEN y las Secretarías de Educación adelantarán asistencia técnica a las instituciones educativas de bajo logro.

Generar estímulos e incentivos a las instituciones educativas que presenten avances en sus logros educativos y a los estudiantes con mejor desempeño

A través del esquema de financiación se asignarán recursos especiales para hacer un reconocimiento y definir incentivos dirigidos a los jóvenes de las regiones que presenten mejor desempeño académico y nivel de excelencia.

Uso del tiempo escolar para el mejoramiento de la calidad

En función del desarrollo de competencias básicas y ciudadanas de los estudiantes y con el fin de integrar la escuela con la comunidad, se implementarán alternativas de acompañamiento y control que aseguren el cumplimiento del calendario escolar y de la jornada laboral de los docentes para lograr una mejor utilización del tiempo de clases. Así mismo, se promoverá la jornada extendida en los establecimientos educativos oficiales, y en coordinación con las cajas de compensación familiar se fortalecerá la jornada complementaria.

Fortalecer el sistema de aseguramiento y fomento de la calidad en todos los ciclos de formación

Consolidación de un sistema de aseguramiento de la calidad de primera infancia

Como se desarrolla en el capítulo de *Primera Infancia, Niñez, Adolescencia y Juventud*, de manera coordinada con los actores involucrados, se fortalecerá el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la prestación del servicio de atención integral a la primera infancia, que permita establecer los referentes de calidad, proceso de registro, vigilancia y acompañamiento y normas jurídicas, con el fin de garantizar a nivel nacional una prestación del servicio incluyente y equitativa para todos los niños y niñas menores de cinco años.

Fortalecer la institucionalidad del sistema de aseguramiento de la calidad

En educación preescolar, básica y media el MEN se propone (1) fortalecer su estructura para transformar el sistema de mejoramiento continuo existente en un sistema de aseguramiento que

articule: la evaluación institucional y certificación, los planes de mejoramiento, los estímulos e incentivos y los procesos de inspección y vigilancia; y (2) estudiará la forma de plantear un indicador sintético (que recoja diversas variables) que dé cuenta de la calidad educativa.

Por otro lado, en educación superior se consolidará la institucionalidad del sistema de aseguramiento, iniciando con el fortalecimiento del SCAFT, que será liderado por el Ministerio de Educación Nacional, mediante las siguientes estrategias: (1) evaluar del proceso de registro y la capacidad de las Secretarías para el seguimiento o verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos por parte de las instituciones y programas de formación para el trabajo y poner en marcha de los ajustes necesarios a nivel institucional y territorial; (2) potenciar el registro y certificación de calidad de todos los programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano, incluyendo los del SENA, de tal manera que los sistemas de información y registro puedan ajustarse a la dinámica de creación y eliminación de programas y a las necesidades del sector productivo; (3) establecer fuentes de financiación para consolidar el SNFT; (4) fortalecer el Sistema de Información de Formación para el Trabajo, que sirva como herramienta para la determinación de políticas educativas a nivel nacional y territorial, planeación y monitoreo, evaluación, asesoría, inspección y vigilancia; y (5) consolidar la articulación del sistema de formación para el trabajo, a partir del análisis de su marco regulatorio e institucional.

Fomentar los procesos de autoevaluación, mejoramiento continuo, acreditación y certificación de calidad en las instituciones educativas

Se buscará fortalecer los procesos de autorregulación de las instituciones que conlleven a mejorar de manera progresiva y sistemática la calidad de los programas y las instituciones, para esto se desarrollarán lo siguiente: (1) acompañar técnica y diferencialmente a instituciones y establecimientos educativos con participación de todos los actores de acuerdo con las necesidades de mejoramiento particulares; (2) brindar asistencia técnica diferencial a las secretarías de educación en función de la planeación, el desarrollo, el seguimiento y la evaluación de los planes de apoyo al mejoramiento de la calidad de la gestión escolar; (3) desarrollar estrategias que permitan incrementar la participación de las instituciones en el sistema nacional de acreditación; (4) fomentar la acreditación de alta calidad de programas técnicos laboral, técnicos profesionales, tecnológicos y profesionales universitarios.

En el proceso de aseguramiento de calidad de establecimientos privados de preescolar, básica y media: (1) se promoverá el mejoramiento institucional de los establecimientos privados que obtienen los más bajos resultados en sus evaluaciones, a través de capacitación virtual, promoción de su participación en la red virtual R.Ed. Privada y de acciones administrativas; (2) se consolidará el proceso de evaluación institucional en línea, a través de capacitación y apoyo permanente a las secretarías, y de la actualización del aplicativo de evaluación institucional; y (3) se promoverá la certificación y acreditación de establecimientos educativos privados con modelos internacionales reconocidos por el MEN.

Consolidación del sistema integral de aseguramiento y acreditación de la calidad

A partir de la articulación de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la oferta, se establecerán parámetros de calidad transparentes. Para consolidar este sistema es necesario realizar las siguientes acciones: (1) consolidar la acreditación voluntaria como un proceso de certificación de excelencia con referenciación a estándares internacionales; (2) integrar a la evaluación de programas la información de los sistemas de información del sector y de las pruebas SABER PRO; (3) consolidar el proceso de evaluación y certificación de los programas e instituciones

de formación para el trabajo y el desarrollo humano; (4) crear los incentivos necesarios para que las instituciones de educación superior –técnicas y tecnológicas principalmente–, se acojan no solo al proceso de registro calificado, si no al proceso de acreditación de alta calidad de sus programas y de la misma institución, incluyendo criterios de innovación e investigación dentro del proceso. Adicionalmente las acciones de fomento y posicionamiento internacional del sistema de aseguramiento, referidas más adelante, contribuirán a este propósito. Esta labor será liderada por el MEN, con la concurrencia de los gobiernos locales y todo el sector de formación.

Estrategias de movilización y participación para las familias, las comunidades educativas y otros actores

El Gobierno nacional revisará las actuales estrategias comunicación y participación con los padres de familia y la sociedad en general, para fortalecer su conocimiento sobre el sector, acercarlos a la escuela y las instituciones, y promover su vinculación en instancias de participación, a través de procesos de rendición de cuentas de los establecimientos educativos, las secretarías de educación y las instituciones de educación superior. Dentro de las estrategias a considerar están programas de capacitación a padres y docentes, con planes y propósitos claros, soportados en estrategias de innovación para la educación referidas en este capítulo y en documentos elaborados y discutidos por la comunidad educativa.

2. Generar las oportunidades de acceso y permanencia para cerrar las brechas regionales en todos los ciclos de formación

A partir de los 5 años de edad, todos los niños, niñas y jóvenes y población iletrada independiente del género, la edad, con discapacidad, etnia, entre otros, deben tener de manera gradual acceso al sistema educativo, la garantía de este derecho implica estrategias de ampliación de la oferta de manera focalizada en las regiones con rezago en cobertura para lograr la convergencia en oportunidades en el país. Adicionalmente es pertinente generar acciones que garanticen la permanencia, en especial para la población con mayor riesgo de abandonar el sistema, como poblaciones diversas, en situación de desplazamiento, personas en condiciones de discapacidad y víctimas de la violencia.

Ampliación de la oferta de manera focalizada en las regiones con rezago en cobertura para lograr la convergencia en oportunidades de todas las regiones del país

El Gobierno nacional implementará las siguientes estrategias para garantizar el acceso y la permanencia de los niños, niñas y jóvenes del país en el sistema de formación a partir de:

Diseñar e implementar planes de cobertura con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas

Esta acción se adelantará teniendo en cuenta la información reportada por las entidades territoriales certificadas, los análisis de información de oferta y demanda educativa y las proyecciones de población, la información sobre inventarios de infraestructura educativa, las causas de la deserción escolar y la caracterización de la población, entre otros.

Ampliación y fortalecimiento de la oferta de esquemas de prestación del servicio educativo para poblaciones diversas y vulnerables

Se promoverá la implementación y sostenibilidad de modelos educativos y estrategias pertinentes semipresenciales por zona, acordes con las condiciones regionales y poblacionales, promoviendo

el uso de las TIC y garantizando la calidad, pertinencia y eficiencia; asegurando el ciclo educativo completo y complementando la oferta institucional tradicional. Se fortalecerá, entre otros, el Programa Nacional de Alfabetización con el incremento de nuevos cupos para jóvenes y adultos alfabetizados. Teniendo en cuenta que Colombia es un país pluriétnico y multicultural, se buscarán esquemas de atención educativa pertinentes, interculturales e integrales para la atención educativa de las etnias.

De igual forma, se fortalecerán los esquemas que garanticen la atención educativa para las poblaciones con Necesidades Educativas Especiales, y la atención en la zona rural, como por ejemplo el Programa de Educación Rural. Se dará sostenibilidad a los modelos educativos flexibles buscando: (1) determinar la efectividad de los modelos, a través de la evaluación de la pertinencia y calidad de los modelos existentes; (2) ajustar la pedagogía y currículo de los modelos que presenten deficiencias en la evaluación de resultados en pertinencia y calidad, según los contextos específicos y regionales; y (3) fortalecer y profundizar los modelos viables a partir de la evaluación, en las zonas con déficit de oferta tradicional.

Fomento de la oferta de formación técnica profesional y tecnológica

En aras de continuar con el proceso de fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica se requiere: (1) diversificar la oferta de educación técnica y tecnológica en sectores clave de la economía colombiana y de talla mundial, áreas geográficas no cubiertas, fomentando la demanda por este tipo de programa de acuerdo con las necesidades regionales; (2) promover la vinculación efectiva con el mercado laboral de los egresados; (3) consolidar la Red de Instituciones Técnicas y Tecnológicas y su modelo de gestión; (4) fomentar programas de especialización técnica profesional y tecnológica; (5) integrar y facilitar los procesos anteriores con la oferta de formación técnica y tecnológica del SENA; para tal efecto, se impulsará una política de expansión de la cobertura de formación titulada, incrementando el porcentaje de matriculados en el total nacional.

Ampliación y fortalecimiento de la regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior

Para fortalecer el proceso de adecuación y flexibilización de la oferta de educación superior, se promoverá: (1) la articulación de la educación media con la superior y con la formación para el trabajo y el desarrollo humano con base en modelos de formación por ciclos propedéuticos y competencias; (2) el desarrollo de modelos que atiendan la diversidad étnica y cultural del país y con necesidades educativas especiales, y (3) fomento de la incorporación de medios y TIC como estrategia para favorecer el acceso y disminuir la deserción.

El proceso de regionalización de la educación superior con oferta pertinente, en el marco de la autonomía universitaria, se fortalecerá a partir de las siguientes estrategias: (1) integración de los proyectos que vienen desarrollando las IES, los gobiernos locales y los CERES; (2) creación de nuevos centros regionales y fortalecimiento de los ya existentes; (3) orientación de recursos hacia los fondos de financiación focalizados en poblaciones vulnerables o bajos ingresos; y (4) fomentar los proyectos de regionalización de las IES.

Fortalecimiento de la financiación de la educación

Para mejorar la eficiencia y la equidad en la asignación, transferencia y uso de los recursos para educación preescolar, básica y media se desarrollarán las siguientes estrategias: (1) la revisión y modificación de los criterios de distribución de los recursos para la atención educativa;

como parte de lo anterior se revisará el costo de la prestación del servicio educativo buscando fortalecer el reconocimiento de las características regionales y poblacionales de las entidades territoriales, así como la zona de ubicación, con énfasis en la zona rural, y se buscará que los recursos lleguen directamente a los establecimientos educativos; (2) la revisión de qué recursos del SGP, bajo qué condiciones y para qué acciones, se podrían dirigir a los establecimientos educativos atendiendo a las características de las respectivas entidades territoriales; (3) la redefinición de criterios de asignación de recursos del SGP para el mejoramiento de la calidad; (4) la implementación de un esquema de incentivos a las entidades territoriales a partir de la valoración de sus esfuerzos de gestión y resultados en términos de acceso, permanencia, calidad y pertinencia; (5) el fortalecimiento de la transparencia y Buen Gobierno en el uso de recursos del sector educativo mediante la adopción de medidas para eliminar las filtraciones del sistema general de participaciones y el fortalecimiento de los Sistemas de Información existentes para mejorar su uso en la evaluación y control; (6) la verificación del estado de las deudas laborales del sector educativo y el establecimiento de acciones que garanticen la defensa real del Estado y el saneamiento de las mismas.

En educación superior, se gestionarán nuevos recursos que permitan el logro de las metas propuestas y una mayor expansión del sector, para lo cual se requiere: (1) promover desarrollos normativos que permitan nuevas fuentes de recursos vinculando a la nación, las entidades territoriales y al sector productivo, y que reconozcan la complejidad y diversidad del sector; (2) incrementar los recursos dirigidos a otorgar nuevos créditos y subsidios a estudiantes de bajos recursos, fortaleciendo de esta manera al ICETEX y su capacidad de oferta de créditos; (3) dar continuidad a las alianzas y convenios del ICETEX y Colciencias con otras instituciones que otorgan créditos educativos, que por su idoneidad contribuyen a la política de formación de capital humano con calidad, como Colfuturo, entre otras; y (4) fomentar la participación del sector privado, cajas de compensación y cooperativas en proyectos que consoliden la oferta de educación superior.

Proveer más y mejores espacios para atender a la población estudiantil en todos los niveles

Se fortalecerán los recursos a través del presupuesto general de la Nación; la modificación, de manera que los recursos sean recaudados de manera directa, del numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982²⁰⁶; los fondos de compensación y otras posibles fuentes de recursos. Mediante documento CONPES se analizarán y evaluarán los instrumentos de gestión aplicados para el desarrollo de nueva oferta educativa, y estrategias que superen las deficiencias, considerando, entre otros, su articulación con los megaproyectos de vivienda para reducir los déficits de infraestructura existentes con participación pública y privada. Se facilitarán las condiciones previas necesarias para desarrollar los proyectos, articulación con todos los énfasis de la política, ser agentes activos en la elaboración de programas de inversión y en las acciones pertinentes de carácter social para la atracción de capital privado, mejorar niveles de análisis de información, nuevos esquemas de prestación del servicio, suscripción y desarrollo de alianzas.

En educación superior se construirá y ofrecerá un portafolio de posibilidades para que a través de la banca de fomento, la banca comercial, la banca multilateral y el sector privado se provean recursos de crédito blando con períodos de amortización flexibles y diversos, para que se adelanten proyectos de infraestructura física y tecnológica orientados al aumento de la cobertura

²⁰⁶ Considerando el artículo 111 de la Ley 633 de 2000.

educativa o al mejoramiento de las condiciones de calidad y de permanencia de los estudiantes dentro del sistema.

Incentivar la permanencia en el sistema de formación de manera focalizada a las regiones con mayor deserción escolar

Además de aumentar las oportunidades de acceso en todos los niveles, el sector educativo focalizará los esfuerzos en reducir la deserción y promover la graduación de los estudiantes. En este sentido, se definirán estrategias orientadas a reducir las brechas existentes por nivel de formación, nivel académico y acceso a recursos que incrementan este fenómeno. Se adelantarán las siguientes estrategias.

Fortalecer la planeación de las estrategias de permanencia con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas

Con base en los sistemas de información –Sistema de Monitoreo para la Prevención y Análisis de la Deserción Escolar en Educación Preescolar, Básica y Media (SIMPADE), SINEB y la Encuesta Nacional de Deserción Escolar–, se fomentará la mejora en la planeación de las estrategias de permanencia por tipo de entidad territorial y zona, edades, poblaciones diversas y vulnerables, como las etnias, los niños con necesidades educativas especiales y los afectados por la violencia y por emergencia por desastre, entre otros. Así mismo se fortalecerá la cultura del uso de dicha información en las entidades territoriales, los establecimientos educativos y la comunidad educativa.

Implementar estrategias de permanencia pertinentes teniendo en cuenta características poblacionales y territoriales

Para ello, en educación preescolar, básica y media se fomentará el desarrollo de acciones focalizadas de permanencia escolar por tipo de entidad territorial, población y zona a partir de las causas de la deserción mediante: (1) la implementación y sostenibilidad de modelos educativos y estrategias pertinentes semipresenciales que garanticen la oferta completa con integralidad; (2) el incremento de las acciones focalizadas: transporte, alimentación escolar en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional, útiles y aquellas relacionadas directamente con la calidad educativa, entre otras; (3) el diseño e implementación de incentivos a las instituciones educativas y secretarías de educación que avancen en la disminución de la deserción y alternativas que permitan garantizar una asignación más eficiente de los recursos de gratuidad; (4) la orientación de la operación del Programa Familias en Acción a partir de los esquemas de incentivo a la permanencia y a la promoción que ha venido desarrollando, para posibilitar el acceso a niveles de educación superior de manera prioritaria en regiones y municipios con mayores tasa de inasistencia y deserción, articulados al conjunto de incentivos que se han mencionado. El MEN coordinará con Acción Social y las Secretarías de Educación los resultados y el seguimiento del programa en estos propósitos.

En educación superior se desarrollará el Acuerdo Nacional para Reducir la Deserción, el cual convocará y coordinará los esfuerzos de los diferentes actores públicos y privados, a través de, por lo menos, las siguientes acciones: (1) fortalecer, de una parte, los procesos de articulación entre todos los niveles educativos y de otra parte, el Programa Nacional de Orientación Profesional: “Buscando Carrera”; (2) la nivelación de competencias y el acompañamiento académico, en ciencias básicas y lectoescritura que permita reducir la deserción de los tres primeros semestres, donde se concentran el 70% de los estudiantes que se retiran; (3) el apoyo económico, a través de la ampliación de créditos ICETEX destinados a financiar el pago de la matrícula y gastos

complementarios y esquemas alternativos como planes padrinos. Parte de estos recursos se utilizarán como estímulos (subsidios o becas) a los 20 mejores bachilleres de cada departamento.

3. Educar con pertinencia para la innovación y productividad

Como se menciona en la sección III.B.1.a: *Mejoramiento de la calidad de la Educación y desarrollo de competencias*, el uso apropiado de las TIC, tiene impacto en toda la política educativa por cuanto posibilita el acceso al conocimiento y la innovación con lo que contribuye a la competitividad del país. El fomento de la innovación en la educación, busca formar el recurso humano requerido para incrementar la productividad y hacer más competitivo al país. En este sentido se trabajará en siguientes líneas:

Promover la articulación de la educación media con la superior y la educación para el trabajo

En el cuatrienio 2010-2014 se implementará el Programa para el Fomento y Fortalecimiento de la articulación entre la Educación Media, Técnica y la Educación Superior, a cargo del MEN y que mediante convenios y alianzas entre las Instituciones de Educación Media con diferentes entidades²⁰⁷, se focalizará en las regiones con menores índices de absorción estudiantil²⁰⁸. Contará con el apoyo financiero a los estudiantes del Fondo de Fomento a la Educación Media (FEM), ya constituido por el MEN y el ICETEX, asignando subsidios a la matrícula a quienes cursen simultáneamente el nivel de educación media y programas técnico profesionales.

Por otra parte, dado que los empresarios pueden superar la cuota de aprendizaje obligatoria y contratar voluntariamente aprendices, los estudiantes de educación media podrán vincularse a cualquier tipo de institución del SFCH debidamente registrada ante las autoridades competentes en programas con acreditación de alta calidad, mediante las siguientes modalidades de Contrato de Aprendizaje Voluntario:

- ***Para los estudiantes vinculados en el nivel de educación media:*** el contrato de pre-aprendizaje estará acompañado del pago de un apoyo de sostenimiento durante 2 años a cargo del empresario, siendo efectiva la práctica en la empresa en el segundo año, en horario contrario a su jornada académica y difiriendo en cuenta especial a favor del estudiante parte del apoyo; lo que le permitirá financiar su formación superior en cualquier modalidad una vez egrese, con un incentivo estatal articulado a la oferta de financiamiento de educación superior a cargo del ICETEX.
- ***Para jóvenes entre 18 y 25 años que no hayan culminado el nivel de educación media y se encuentran fuera del SFCH:*** Los empresarios podrán vincular a través de un contrato de pre-aprendizaje, cuya duración no podrá exceder los 2 años, a jóvenes que se encuentren por fuera del sistema escolar y que no hayan culminado la educación media. Éstos desarrollan actividades laborales dentro de la empresa y deberán retornar al sistema educativo, los jóvenes recibirán del empresario un apoyo de sostenimiento, parte del apoyo será entregado directamente al beneficiario, y otra parte se destinará a una cuenta especial a favor del estudiante para posteriormente continuar con sus estudios de educación superior. Si éste se

²⁰⁷ Instituciones de Educación Superior, el SENA, la ESAP, los Institutos de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano, los CERES y las demás instituciones de formación técnica y tecnológica.

²⁰⁸ Relación entre los estudiantes matriculados en primer curso de cada año con los estudiantes que presentan la prueba Saber 11 del año inmediatamente anterior.

vincula y permanece en el SFCH podrá acceder en cualquier momento a los recursos, siempre y cuando se destinen al pago de derechos estudiantiles.

Diseñar estrategias para fomentar el emprendimiento en los establecimientos educativos

Se diseñaran estrategias a partir del impulso a proyectos pedagógicos productivos que desarrollen actitudes emprendedoras en estudiantes y docentes y fortalezcan las competencias básicas y ciudadanas, en el nivel de la educación media.

Fomentar proyectos de investigación, desarrollo, innovación y emprendimiento que transformen los procesos educativos

En concordancia con las acciones referidas en el capítulo de Desarrollo de Competencias para la Prosperidad, se fomentaran dichos proyectos mediante la creación de líneas de investigación para el mejoramiento de los procesos educativos y formación de investigadores en las instituciones de educación superior, así como con la innovación y transferencia de tecnología en producción de contenidos de alta calidad al recurso humano del país a través de los convenios de cooperación con Corea y otros aliados . Las iniciativas deberán contar con un sistema de información que dé cuenta de los avances y resultados en la producción científica. Así mismo, el MEN y Colciencias, desarrollarán modelos pedagógicos que incentiven la creatividad y el desarrollo científico.

Fortalecimiento de la capacidad investigativa y de innovación de las instituciones de educación superior

En concordancia con las acciones referidas en el capítulo de Innovación se promoverá el fortalecimiento de la capacidad investigativa de las instituciones de educación superior. Para lograrlo se requiere: (1) realizar un diagnóstico de las capacidades de investigación de las IES y de su articulación con las estrategias de desarrollo regional, (2) generar una oferta de programas de maestría y doctorado para la formación de capital humano en las regiones, (3) fomentar la cooperación técnica, la movilidad de docentes e investigadores, la adopción de mejores prácticas en investigación y el intercambio de carácter tecno científico, (4) apoyar estrategias que financien el acceso de estudiantes e investigadores a formación de alto nivel, (5) implementar estrategias que permitan la absorción de doctores tanto en las universidades como en los centros de investigación y el sector productivo²⁰⁹.

Seguimiento a la pertinencia de los egresados del sector a través del Observatorio Laboral para la Educación

Para apoyar el fomento de la pertinencia de la educación, se continuará fortaleciendo al Observatorio Laboral para la Educación con el fin de que las instituciones de educación superior puedan orientar su oferta –a través de los procesos de aseguramiento de la calidad–, hacia programas y contenidos que el país y la economía requieren y, los estudiantes de la educación media puedan elegir los programas académicos que les generan oportunidades de inserción al mercado de trabajo en condiciones de mayor productividad, calidad laboral y retornos económicos, a través del programa nacional de orientación profesional.

Fomento a los procesos de internacionalización de la Educación Superior

Para facilitar la inserción de la educación colombiana en un contexto internacional, manteniendo condiciones de calidad y pertinencia, se adelantarán estrategias orientadas a: (1) fomentar los

²⁰⁹ El número de doctores en Colombia es aún incipiente; la mayor parte del recurso lo absorbe la academia; el 82% de los trabajos de investigación de candidatos a doctor se concentran en este sector.

procesos de internacionalización de las instituciones de educación superior que permitan la movilidad académica y profesional, (2) posicionar internacionalmente el sistema de aseguramiento de la calidad a través de los acuerdos de reconocimiento mutuo de títulos y la acreditación internacional del CNA.

4. Fortalecer el modelo de gestión en los diferentes niveles del sistema educativo

El MEN garantizará los índices de transparencia y eficiencia en su gestión y el liderazgo en Colombia y Latinoamérica. En particular, durante el presente cuatrienio, fortalecerá su rol y capacidad de gestión en la articulación de los niveles de educación media y superior, la educación para el trabajo y el desarrollo humano y el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, con el objeto de permitir al estudiante mejorar su movilidad a lo largo del ciclo educativo y la inserción al mercado laboral. Para el efecto, diseñará, reglamentará y evaluará las acciones de regulación, integración, acreditación, pertinencia de la formación, normalización y certificación de competencias, incluidas las laborales, en el marco de la EGERH conforme a lo dispuesto en la sección B.1.a del capítulo III. *Mejoramiento de la calidad de la Educación y desarrollo de competencias*. En tal sentido, realizará los arreglos institucionales necesarios que le permitan ejercer tal liderazgo en todas las áreas de gestión del mismo, y en la coordinación intersectorial y con las entidades territoriales y el sector privado.

Del mismo modo, continuará fortaleciendo el rol y la capacidad de gestión de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas y los establecimientos educativos oficiales, a través de: (1) acciones de regulación para la administración integral y eficiente del recurso humano del sector; (2) el diseño de mecanismos eficaces para la asignación, distribución, seguimiento y control de los recursos financieros para la prestación del servicio educativo; (3) la modernización de los procesos, el fortalecimiento de los sistemas de información; (4) la certificación de calidad de los procesos; (5) la consolidación de la gestión de información requerida por el sector (6) la prestación de asistencia técnica pertinente y diferenciada de acuerdo con las condiciones y características de cada región; (7) la reorganización de los establecimientos educativos oficiales para garantizar la continuidad de los estudiantes en el sistema educativo en todos los niveles.

Fortalecerá igualmente, la gestión de las Instituciones de Educación Superior mediante: (1) la modificación del régimen salarial y prestacional de los docentes de las universidades estatales²¹⁰; (2) acciones que permitan mejorar la calidad de los docentes de las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas públicas, conforme a lo previsto en el capítulo de *Desarrollo de Competencias para la Prosperidad*; (3) el fomento de las buenas prácticas de gestión en las instituciones de educación superior a través de las escuelas de buen gobierno universitario; (4) el fortalecimiento del SCAFT, a partir de la evaluación de los procesos de otorgamiento de registros y licencias y la capacidad técnica de las secretarías de educación.

Para efectos de garantizar la prestación del servicio educativo con calidad se fortalecerán los mecanismos y la institucionalidad de inspección, vigilancia y control en todos estamentos del sector.

²¹⁰ Decreto 1279 de 2002.

5. Fortalecimiento a las secretarías de educación para la prevención y gestión del riesgo

Para contrarrestar el impacto negativo dentro del Sistema Educativo y su prestación del servicio de manera oportuna y adecuada, el Ministerio de Educación Nacional promoverá el desarrollo de acciones orientadas a fortalecer las capacidades del sector educativo para la gestión y prevención del riesgo (por desastres ambientales y conflicto armado) y establecerá un sistema de seguimiento a las acciones realizadas. De igual forma, se orientará y acompañará a las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas para que establezcan planes de acción que incluyan las diferentes etapas de la emergencia (prevención y gestión de riesgo, crisis y posemergencia) y mínimamente involucren:

- La elaboración y difusión de un mapa de riesgo del sector educativo que incluya por lo menos la identificación de: (1) los establecimientos educativos en riesgo, en el marco del Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa (SICIED), (2) los albergues de manera que se prevean lugares para atender a las poblaciones afectadas por las emergencias en espacios distintos a los establecimientos educativos, (3) los lugares seguros que puedan ser utilizados como espacios educativos en caso de afectación de los establecimientos educativos.
- Definición de manera prioritaria requerimientos y recursos para la reubicación de los establecimientos educativos que se encuentran en zonas de alto riesgo hacia zonas de menor riesgo o para la reubicación de los estudiantes en establecimientos que no se encuentren en zonas de alta afectación.
- Definición de estrategias que contribuyan a la continuidad del proceso educativo, garantizando las horas lectivas a las que tienen derecho los estudiantes, de acuerdo a lo dispuesto por la normatividad vigente.
- Capacitación de la comunidad educativa en prevención y gestión del riesgo, actividades de divulgación sobre estrategias para situaciones de emergencia e implementación de proyectos transversales, priorizando los establecimientos educativos con mayor riesgo o amenaza. De igual forma, dicho fortalecimiento de las capacidades de la comunidad educativa reconocerá el desarrollo de estrategias como capacitaciones, talleres, jornadas pedagógicas, y simulacros que ayuden a saber cómo actuar o qué hacer en caso de algún desastre ambiental o conflicto armado.
- Diseño e implementación de un sistema de seguimiento para la atención educativa en situaciones de emergencia.

El MEN promoverá que el plan de acción del sector educativo en las distintas entidades territoriales se desarrolle en el marco de los comités regionales y locales para la prevención y atención de desastres (CREPAD y CLOPAD).

c) Metas

Tabla IV-4

Desempeño (Calidad Educativa - SABER 11)			
Indicadores sistema de evaluación educación preescolar básica y media	Línea base 2009	Meta 2014	
Porcentaje de estudiantes con alto desempeño en Lenguaje (Competencia Propositiva - C3) ¹	27,10%	37%	
Porcentaje de estudiantes con bajo desempeño en Lenguaje (Competencia Interpretativa - C1) ²	34,85%	17%	
Porcentaje de estudiantes con alto desempeño en Matemáticas (Competencia Solución de problemas - C3) ³	27,27%	37%	
Porcentaje de estudiantes con bajo desempeño en matemáticas (Competencia Comunicación - C1) ⁴	18,26%	9%	
Porcentaje de estudiantes de establecimientos educativos oficiales ubicados en el nivel de desempeño insuficiente Pruebas SABER	Ciencias 5.º	23%	14%
	Matemáticas 5.º	49%	37%
	Lenguaje 5.º	19%	12%
	Ciencias 9.º	20%	14%
	Matemáticas 9.º	29%	21%
	Lenguaje 9.º	20%	14%
Porcentaje de estudiantes de establecimientos educativos oficiales de las zonas rurales ubicados en el nivel de desempeño insuficiente Pruebas SABER	Ciencias 5.º	31%	21%
	Matemáticas 5.º	60%	47%
	Lenguaje 5.º	31%	21%
	Ciencias 9.º	25%	18%
	Matemáticas 9.º	38%	30%
	Lenguaje 9.º	26%	19%

Notas aclaratorias:

¹ En Lenguaje: Competencia Interpretativa C1: Nivel de competencia de menor complejidad.

² En Lenguaje: Competencia Propositiva C3: Nivel de competencia de mayor complejidad.

³ En Matemáticas: Competencia Comunicación C1: Nivel de competencia de menor complejidad.

⁴ En Matemáticas: Competencia Solución de Problemas C3: Nivel de competencia de mayor complejidad.

Tabla IV-5

Disminuir las brechas existentes en los resultados de calidad educativa en todos los niveles		
Indicador	Línea Base 2009	Meta 2014
Porcentaje de IES con acreditación de alta calidad	7%	10%
Porcentaje de programas de educación superior con acreditación de alta calidad	13%	25%
Programas de formación para el trabajo, con registro de condiciones básicas de funcionamiento	2102	3500
Porcentaje de docentes de educación superior con formación doctoral	13.50%	16%
Grupos de investigación apoyados	(2006 -2010) 882	(2010 -2014) 1000
Porcentaje de establecimientos educativos oficiales de bajo logro que requieren atención integral a través del acompañamiento en el desarrollo de sus planes de mejoramiento institucional	97%	100%

Tabla IV-6

Generar las oportunidades de acceso y permanencia para cerrar las brechas regionales en todos los ciclos de formación.		
Indicador	Línea Base 2009	Meta 2014
Tasa de Analfabetismo Población de 15 a 24 Años	2,06%	1,20%
Tasa de analfabetismo (mayores de 15 años)	6,7%	5,7%

Generar las oportunidades de acceso y permanencia para cerrar las brechas regionales en todos los ciclos de formación.		
Indicador	Línea Base 2009	Meta 2014
Años Promedio Aprobados de Educación Población de 15 a 24	9,15	9,8
Tasa de Cobertura Bruta	Transición	90,77%
	Media	79,27%
Brecha en Cobertura Neta de Media a Transición (Urbano - Rural)	18,22	12
Tasa de Deserción Intra-anual en preescolar, Básica y media	5,15%	3,80%
Tasa de Cobertura Bruta en Educación Superior	35,30%	50%
Nuevos cupos en educación superior	2007-2010	2011-2014
	389.299	480.000
Nuevos Cupos en Educación Técnica y Tecnológica	2007-2010	2011-2014
	195.756	320.000
Tasa de Deserción por Cohorte en Educación Superior	45,30%	40%
Participación de la técnica y tecnológica en el total de la matrícula de educación superior	32,30%	40%
Porcentaje de municipios con oferta de educación superior	62%	75%
Estudiantes de educación superior con apoyo financiero del estado	66%	75%
Porcentaje de estudiantes de educación superior financiados con créditos ICETEX	18,60%	23%

Tabla IV-7

Fortalecer el modelo de gestión en los diferentes niveles del sistema educativo		
Indicador	Línea Base 2009	Meta 2014
Secretarías de educación con certificación de calidad en los procesos de cobertura, calidad educativa, servicio al ciudadano, recursos humanos y gestión financiera	46*	95

* Certificadas en los procesos de cobertura, recursos humanos y servicio al ciudadano.

4. Acceso y calidad en salud: universal y sostenible

Las diferentes políticas, estrategias y acciones del sector salud, tienen como propósito contribuir al mejor estado de salud posible para toda la población, y de cada persona, en condiciones de calidad, eficiencia, equidad y sostenibilidad, con los recursos que la sociedad disponga para el efecto. Así, merecen destacarse los avances logrados con la implementación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en cuanto a la ampliación de coberturas, la mayor equidad en el acceso, así como mejoras en los indicadores sobre condiciones de salud.

No obstante, el país presenta los retos de una transición demográfica y otra epidemiológica. Esta situación, sumada al desarrollo de alternativas de manejo producto de la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías, generan demandas por acceso a estos beneficios y adicionales en recursos y en la eficiencia misma del sistema, para garantizar los objetivos señalados, de manera sostenible.

Así, en tanto el aseguramiento en salud presenta grandes avances; la afiliación al régimen subsidiado pasó de 8,5 millones en 1998 a 21.676.620 personas (MPS, BDUA corte Diciembre 31 de 2010)²¹¹, y la del contributivo pasó de 16.180.193 a 18.116.769 personas²¹²; la mayor afiliación

²¹¹ Cabe señalar que, la financiación disponible en la apropiación presupuestal es para 23.373.913 personas. Implica que el sistema dispone de recursos apropiados para cerca de 1.697.393 personas o para invertir en la unificación de los planes de beneficios de las personas afiliadas al régimen subsidiado.

a partir de subsidios se constituye en limitante importante de la sostenibilidad del sistema, en un contexto en el que se reclama la igualación progresiva de beneficios entre los dos regímenes (Corte Constitucional, 2008).

De esta manera, se hace necesario consolidar los esfuerzos a partir de la promoción de condiciones de vida saludables, la prevención de la enfermedad y la consolidación de manera sostenible del SGSSS.

a) Diagnóstico y problemática

1. Situación de Salud y Salud Pública

En los últimos años la situación de salud ha evolucionado favorablemente (anexo: IV.A.1-2), producto de la implementación del SGSSS y las políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población, así como de los avances en el desarrollo y la modernización. El país ha experimentado una transición demográfica con sus consecuentes cambios en el perfil epidemiológico, tales como la disminución en la tasas de fecundidad y mortalidad, la coexistencia de patrones de morbilidad y mortalidad caracterizados por el aumento pronunciado y sostenido de las enfermedades crónicas, degenerativas, neuropsiquiátricas, las profesionales, las producidas por accidentes de trabajo, de tránsito, violencia; y por la persistencia de enfermedades previas a la transición, tales como la desnutrición, la diarrea, las enfermedades transmisibles y otras re-emergentes.

Del total de la carga de la enfermedad el 76% corresponde a enfermedades crónicas y de este porcentaje el 84,2% corresponde a carga por discapacidad. El consumo de alcohol y otras sustancias psicoactivas se ubican dentro de las 20 principales causas de carga de enfermedad (Cendex - PUJ, 2008). A este fenómeno contribuyen el envejecimiento de la población²¹³, el consumo de tabaco, la alimentación inadecuada, el uso nocivo del alcohol, y la inactividad física.

Se estima que el 40% de la población colombiana presenta en algún momento de su vida algún trastorno mental, pero sólo el 8% busca tratamiento en el primer año de aparición de los síntomas, la mayor parte demoran en promedio 15 años en buscar ayuda y de este porcentaje, sólo el 15% recibe un tratamiento adecuado (MPS - ENSM, 2003). La última Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, 2008, mostró que 14 de cada 100 hombres y 5 de cada 100 mujeres han consumido alguna vez en su vida alguna sustancia psicoactiva ilícita. En hombres de 15-29 años, los trastornos mentales y de comportamiento asociados al uso de alcohol y otras drogas, alcanzan los 8.628 AVISAS²¹⁴, y entre los de 30 a 44 años, los 8.173 (Cendex - PUJ, 2008).

Otras causas relevantes asociadas a violencia intrafamiliar tienden a expresarse de manera significativa en la medida en que su reporte y registro mejoran²¹⁵. De singular importancia es el

²¹² Corte a septiembre de 2010.

²¹³ El país tiene un proceso de envejecimiento acelerado, en el 2005 el 8,9% era mayor de 60 años, se espera que en 2020 dicha proporción sea del 12.6%.

²¹⁴ Un AVISA es un año de vida saludable perdido por morir prematuramente o por vivir con una discapacidad. El AVISA es un índice que representa el número de años de vida saludables perdidos ya sea por discapacidad, mortalidad prematura o por ambas debidos a causas de enfermedad, por cada 1.000 habitantes. Se tienen tres tipos de AVISAS: de discapacidad, de mortalidad y total.

²¹⁵ Según el reporte de FORENSIS, elaborado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, durante el año 2009 se presentaron 17.935 casos de violencia sexual en mujeres y 54.192 de violencia conyugal que igualmente afectaron a las mujeres y 14.094 de maltrato infantil.

fenómeno de incremento y persistencia de mujeres de 15 a 19 años que han estado embarazadas o son madres, que en 2005 llegó a ser el 21% de esta población

La epidemia de VIH/sida en Colombia se mantiene concentrada en poblaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo, en particular los hombres que tienen sexo con hombres, y mujeres trabajadoras sexuales, entre otros. De acuerdo con los resultados del séptimo estudio centinela, la prevalencia es de 0,22%²¹⁶; sin embargo, con información de programas de estimación estadística²¹⁷, el promedio nacional alcanza el 0,59%.

Por otra parte, la mortalidad infantil y en la niñez y la mortalidad materna, han disminuido durante los últimos años, y si bien los resultados deben valorarse favorablemente, no pueden entenderse como logros suficientes; en especial, por las diferencias departamentales que aún persisten. En efecto, la mortalidad materna pasó de una razón de 104,9 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos en 2000 a 75,6 en 2007; la mortalidad infantil pasó de 27,45 muertes en menores de 1 año por mil nacidos vivos en 1998 a 20,60 en 2008; y la mortalidad en la niñez pasó de 35,13 muertes en menores de cinco años por cada 1.000 nacidos vivos en 1998 a 24,89 en 2008.

Si bien la política de salud pública, y sus instrumentos, reconocen las diferencias territoriales, en muchos casos la gestión departamental y municipal evidencia debilidades en eficiencia, priorización y focalización de los recursos disponibles, lo que contribuye a la persistencia de disparidades entre regiones y entidades territoriales. Por ejemplo, para el año 2008, el departamento de Chocó presenta tasas de mortalidad infantil y de la niñez ajustadas de 68 y 100 muertes por cada mil nacidos vivos, respectivamente, mientras Bogotá reporta mortalidades de 16,9 y 22,3 respectivamente (anexo IV.A.4-1).

2. Acceso y calidad en la atención

La política de prestación de servicios ha avanzado, pero aún existen retos en el acceso a los servicios y en la calidad de la atención (anexo IV.A.4-1). Si bien las barreras de acceso a los servicios se concentran en la falta de dinero, su importancia relativa y como causa de inequidad en el sistema, ha disminuido de manera importante; en tanto que la percepción de mala calidad como razón para no usar los servicios de salud ha aumentado como consecuencia de la exigibilidad que el aseguramiento confiere al derecho a la salud (DNP y otros, 2007)²¹⁸. Entre otras razones, lo anterior, se debe a que a pesar de la modernización y reorganización de la oferta pública, ésta no logra ser sostenible y eficiente, a una falta de gestión por resultados, al débil control del gasto y aumento de la cartera por las fallas en el flujo de recursos del sistema. Adicionalmente, las entidades territoriales presentan debilidades en su gestión como entes rectores. Por ejemplo, algunas avanzaron en tercerizaciones e iniciativas de participación público privada de las ESE, no estructuradas, con resultados no previsibles en calidad y acceso.

²¹⁶ Técnicamente, se considera que el VIH/sida es una enfermedad crónica.

²¹⁷ Corresponden a estudios de prevalencia en poblaciones con factores de vulnerabilidad como hombres que tienen sexo con hombres o mujeres trabajadoras sexuales que cuentan con prevalencias más altas de infección.

²¹⁸ Así, en el 2000, el 70% de las personas del quintil uno por riqueza que no asistió a los servicios de salud lo hizo debido a la falta de dinero; en 2005, dicho porcentaje descendió al 58%. Por otra parte, para 2000, el 8% de personas del quintil uno por riqueza no asistieron a los servicios de salud por percepción de mala calidad y en 2005 dicho porcentaje se incrementó al 15%.

3. Sostenibilidad del Régimen Contributivo

La sostenibilidad del régimen contributivo considera varios aspectos; el nivel de evasión y elusión en las cotizaciones²¹⁹; el nivel de los servicios incluidos o no en el Plan Obligatorio de Salud (POS); la falta de claridad en el contenido de los planes de beneficios; y por supuesto, el crecimiento económico y la formalización laboral y empresarial. Por otra parte, la inclusión de beneficios por fuera del POS (No POS)²²⁰, sin el debido análisis de sostenibilidad, afecta el balance entre beneficios otorgados y recursos disponibles (en ambos regímenes)²²¹.

Así mismo, la Ley 100 de 1993 no consideró que el SGSSS financiara servicios por fuera del POS Contributivo²²², y por tanto, no previó financiar los servicios No POS con los recursos de la Subcuenta de Compensación. Sin embargo, al no cumplirse las previsiones y supuestos de la reforma referentes a la cobertura poblacional en el aseguramiento y a la unificación del POS, y como consecuencia de las fallas de regulación –en cuanto al régimen de transición para los no asegurados, revisión y actualización del POS, los márgenes de intermediación y la cadena de comercialización de los servicios y medicamentos No POS, entre varios aspectos–, y de índole administrativo, los recobros presentados al Fosyga se han incrementado de manera exponencial. En efecto, mientras en el año 2006 se pagaron recobros por \$304.141 millones, en 2009 la cifra ascendió a \$1,81 billones²²³.

De esta manera se ha ejercido una presión a la subcuenta de compensación; la cual presentó un balance positivo durante el periodo 2001-2008²²⁴, pero con periodos (meses) deficitarios entre 2001 y 2004. La situación anterior obedece, principalmente, a que el SGSSS carece de un esquema institucional eficaz y de un acuerdo social reconocido por diferentes instancias (judiciales, técnicas y operativas) que permita solucionar conflictos al interior del mismo (en la actualización del POS, el reconocimiento de beneficios y en la prestación del servicio)²²⁵, que resulte expedito para la atención y con reglas claras y ampliamente aceptadas²²⁶. A su vez, tampoco existe un diseño institucional que evalúe y regule la utilización de tecnología para la prestación de servicios de salud, así como los precios de los medicamentos y servicios No POS.

²¹⁹ Las características y complejidad de este aspecto se desarrolla en el apartado de Formalización.

²²⁰ No Incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS); surgen mediados por las tutelas o a través de comités técnico científicos.

²²¹ Por ejemplo, Ley 1257 de 2008 ordena que con cargo al régimen contributivo se otorgue un subsidio monetario mensual para alimentación a las mujeres víctima de violencia intrafamiliar, y a sus hijos e hijas. Del mismo modo, en la ley 1151 de 2007 se ordenó la financiación del sistema integral de transporte aéreo medicalizado, como un costo administrado externamente, pero con cargo al financiamiento de la UPC del régimen contributivo y subsidiado, reconocida a las EPS.

²²² Cabe señalar que la ley 100 de 1993 (Artículo 162, Parágrafo 1) estableció que la población del régimen subsidiado obtendría los servicios hospitalarios de mayor complejidad en los hospitales públicos del subsector oficial de salud y en los hospitales privados con los cuales el Estado tuviera contrato de prestación de servicios. Estas actividades fueron conocidas como “No POS-S”, cuyos límites eran definidos por los beneficios incluidos en el POS del régimen contributivo.

²²³ Según el Fosyga, de los \$1,8 billones el 87% (\$1,6 billones) se destinaron a pago de medicamentos, el 8% (\$0,14 billones) a procedimientos, y el restante 5% a insumos y dispositivos. A diciembre de 2010, el valor recobrado asciende a \$2.345 billones.

²²⁴ El equilibrio y estabilidad de la subcuenta de compensación está dada por el balance positivo entre: (1) los ingresos que están determinados por el ingreso de los cotizantes y el valor de los aportes; y (2) los gastos están determinados por el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y el valor de las licencias de maternidad e incapacidad general.

²²⁵ Toda vez que el POS nunca podrá cubrir el 100% de tecnologías sanitarias en uso necesarias para atenciones individuales.

²²⁶ Con el fin de garantizar la efectiva prestación del derecho a la salud de los usuarios del SGSSS, la Ley 1122 de 2007 asignó a la Superintendencia Nacional de Salud, facultades jurisdiccionales para fallar en derecho en lo relacionado con los beneficios del POS y en caso de urgencias, pero no para los servicios No POS.

4. Operación del Régimen Subsidiado

Los principales problemas en el flujo de recursos del Régimen Subsidiado (RS) tienen que ver con el número de agentes que participan en el proceso, la falta de recursos y capacidad de gestión territorial, la inexistencia de sanciones efectivas para los agentes que incumplan sus obligaciones contractuales y la debilidad de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) para celebrar contratos que eviten el traslado del riesgo en salud –en el mediano y largo plazo y la transferencia del riesgo financiero en el corto plazo–. Por otro lado, la actual segmentación del SGSSS puede limitar la realización del derecho en el RS, en el sentido que un afiliado sólo tiene cobertura de servicios en el territorio del municipio que lo afilia (excepto las urgencias) y presenta dificultades en la movilidad entre regímenes, así como dificultad de acceso a niveles de mayor complejidad.

Otros factores que afectan la consolidación de aseguramiento en el RS, son: (1) la disponibilidad y sostenibilidad de las fuentes de financiamiento –especialmente las territoriales²²⁷–, para garantizar la cobertura universal, (2) la demanda por la unificación de planes, (3) el establecimiento de medidas que impiden que las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado (EPS-S) puedan realizar una gestión más autónoma del riesgo financiero²²⁸, y (4) en la operación, el pago de aportes patronales ordenado por la ley 1393 de 2010 por parte de las aseguradoras del RS, producto de la transformación de los recursos del SGP. Por otra parte, el sistema desde su creación y en el propósito de universalizar, se ha visto abocado a manejar el permanente *trade-off* en eficiencia, que representa el financiamiento del aseguramiento y la sostenibilidad financiera de la red hospitalaria pública, aspecto que sigue estando presente como limitante en un escenario de unificación de planes de beneficios, quedando por acordar en perspectiva el papel en el sistema de la red pública.

5. Debilidad en la Inspección, Vigilancia y Control (IVC)

Las principales debilidades del sistema en IVC son: (1) la concentración de responsabilidades de IVC en la Superintendencia Nacional de Salud (mercado, aseguramiento, financiamiento)²²⁹, aspecto que no es eficiente porque ignora la especialización de funciones, y conlleva a una deficiente protección al usuario; (2) un deficiente sistema de regulación e IVC de la oferta de los servicios de salud, dando lugar a la proliferación de servicios sin la suficiente calidad, con riesgos para la seguridad del paciente, (3) El Instituto Nacional de Salud centra su labor en la vigilancia epidemiológica de las enfermedades de notificación obligatoria, así, el país no ha desarrollado la función de evaluación del riesgo en salud, aspecto que limita la generación de conocimiento e información para la toma de decisiones en salud pública; (4) el INVIMA adelanta la vigilancia sanitaria y el control en medicamentos, alimentos, bebidas, dispositivos médicos y otros, con una estructura funcional no acorde con la dimensión de la responsabilidad²³⁰; (5) la capacidad

²²⁷ Actualmente suman cerca 405 mil millones de pesos, sin contar rentas cedidas.

²²⁸ Por ejemplo, lo establecido en el artículo 16 de la Ley 1122 de 2007, obliga a las (EPS-S) a contratar como mínimo el 60% del gasto en salud con las Empresas Sociales del Estado (ESE).

²²⁹ Se ocupa de: (1) vigilar las prácticas restrictivas que los agentes ejecutan para afectar la libre competencia o ejercer abuso de posición dominante en el sector, (2) vigilar las condiciones financieras de las empresas aseguradoras, (3) vigilar la generación y uso de las diferentes fuentes que financian el sector; y (4) ejercer facultades judiciales que le permiten fallar en derecho en el sector salud. Sin embargo, ésta última no ha sido desarrollada para la generalidad de los Servicios. Sólo en 2007 (Decreto 1018) se creó la delegada para la protección del usuario en la Superintendencia de Salud, pero se mantuvieron las demás funciones.

²³⁰ El INVIMA con cerca de 481 funcionarios de planta, debe anualmente ejercer en promedio inspección a 65.000 establecimientos, realizar Inspección permanente a 1.738 plantas de beneficio, y alrededor de 42.000 inspecciones en puertos, aeropuertos y pasos de

instalada e infraestructura de los laboratorios nacionales de referencia del INVIMA y el INS es insuficiente para atender los requerimientos del Sistema sanitario y de la IVC y (6) el papel complementario de las entidades territoriales no se articula con las entidades referidas y deberá ser objeto de redefinición en un escenario de unificación de planes de beneficios.

6. Información

En su conjunto, el SGSSS presenta problemas de información; a pesar de que los Registros Individuales de Prestación de Servicios (RIPS) son de obligatorio reporte, los diferentes agentes no lo hacen con la periodicidad y calidad que se requiere, como parte del servicio ni exigible en las obligaciones y la acreditación de idoneidad para la prestación del servicio²³¹. A cambio, los RIPS deberían dar cuenta de la morbilidad de la población, las frecuencias de uso y de los precios transados en el mercado de prestación de los servicios de salud. El Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad (SOGC) que se encuentra en consolidación, exhibe de deficiencias similares. Esto deriva en la incapacidad para orientar la gestión a partir de procesos de planeación y la apropiada regulación y dirección del sistema. Por otra parte la alta dispersión normativa genera asimetrías de información entre los agentes, en particular al ciudadano, y riesgos de seguridad jurídica al interior del sistema.

b) Estrategias

El presente Plan Nacional de Desarrollo tiene como objetivos consolidar, en el marco del sistema de protección social, el aseguramiento en el SGSSS, como instrumento para mejorar el acceso y la calidad en la prestación de servicios y la protección al usuario como base de la prosperidad democrática. Para el efecto, se propone desarrollar estrategias que promuevan una vida saludable; que permitan brindar atención oportuna y de calidad a los usuarios; y consolidar el aseguramiento –avanzar en la unificación de planes de beneficios y regular los servicios no cubiertos por el plan de beneficios–, garantizando la sostenibilidad financiera y operativa de los regímenes contributivo y subsidiado.

Adicionalmente, fortalecer institucionalmente el SGSSS en la vigilancia del riesgo a cargo del INS y el INVIMA, en la disponibilidad de información oportuna y confiable para la toma de decisiones, en la eficacia del sistema de IVC y las entidades a cargo y en la rendición de cuentas como herramienta de control social. En su desarrollo, el Ministerio de la Protección Social, sus entidades adscritas y los actores del SGSSS deberán, en el marco de las políticas y planes de acción, considerar las diferencias regionales existentes y los abordajes apropiados para éstas, a la vez que los enfoques diferenciales pertinentes para grupos de población que lo requieran, entre los cuales se encuentran la perspectiva de género; la población en condición de desplazamiento y discapacidad; la infancia, niñez, adolescencia.

Se debe señalar que la sostenibilidad financiera tiene como fin determinar lo que la sociedad en su conjunto es capaz de financiar para posibilitar el logro de un mejor estado de salud de todos los

frontera para productos de importación y exportación. Además tramitar en promedio 159.000 registros sanitarios y trámites asociados (Invima, 2009).

²³¹ Los RIPS poseen una serie de falencias entre las cuales se pueden enunciar: (1) las dificultades en el registro de las enfermedades de acuerdo a la codificación internacional (CIE-10), (2) la falta de utilización de una única codificación para el registro de las actividades, procedimientos y medicamentos, (3) la falta de periodicidad del envío del registro de las entidades prestadoras de servicios de salud de las atenciones realizadas, y (4) la pérdida de información por efecto de la malla validadora.

ciudadanos y garantizar la realización de su derecho fundamental a la vida y a la salud. Así, el Estado enfrenta retos asociados a: (1) el imperativo ético de garantizar el derecho a la salud a todos los ciudadanos, en igualdad de condiciones; y (2) realizarlo a través de un sistema organizado, eficiente y sostenible. En este sentido, para preservar estos propósitos se debe considerar la sostenibilidad como un elemento de beneficio e interés público. Al señalar que la sociedad debe determinar lo que es capaz de financiar y promover, se deben acordar límites al derecho no esencial, pues sin límites claros y con beneficios individuales irrestrictos, la apropiación de recursos por unos pocos será la negación del derecho esencial de muchos, al ser exigible en lo individual lo que no es dable para el conjunto de la población.

1. Promover el bienestar y una vida saludable, basada en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad.

Como eje central se priorizará la atención integral a la primera infancia²³². EL SGSSS propenderá por mejorar la articulación y coordinación intersectorial de las políticas públicas que permitan impactar los determinantes de la salud, con especial énfasis en las medidas a cargo del sector salud para prevenir y mitigar los efectos del cambio climático, y modificar o reducir los factores de riesgo asociados a éste; con perspectiva poblacional y territorial, con énfasis en la promoción de la salud, los estilos de vida saludable y la prevención de la enfermedad; así como en facilitar el acceso y la atención en el sistema, tanto para servicios de diagnóstico, mitigación, tratamiento y rehabilitación y para aquellos de mayor complejidad, individuales y colectivos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se desarrollará un Plan Decenal de Salud Pública, mejorando la capacidad técnica en los ámbitos nacional y territorial para la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones en salud. El plan considerará las metas y estrategias contenidos en el CONPES Social de Objetivos de desarrollo del Milenio y abordará el enfoque de entornos saludables (escuelas, hospitales, universidades, empresas, municipios) la perspectiva de género y ciclo de vida (persona mayor, adultez, juventud y niñez) y diferenciará necesidades específicas de las poblaciones con discapacidad, víctimas de la violencia, grupos étnicos, entre otros. Deberá relevarse la importancia, medición y seguimiento de los factores y determinantes que contribuyan a la prevención y control de las Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT)²³³, y el mantenimiento de los logros y reducción de las brechas relacionadas con enfermedades transmisibles y de la nutrición, según el perfil epidemiológico.

Será, igualmente, necesario impulsar las intervenciones en salud ocupacional y los entornos laborales saludables²³⁴. Esto requiere profundizar, seguir y evaluar las estrategias y programas en la detección y control de factores de riesgo, entre los cuales el fomento de estilos de trabajo y de vida saludables y en la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Para el fomento de la alimentación sana se requiere aprobar e implementar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que deberá incluir avances en la ingesta de micronutrientes;

²³² Para el desarrollo de este componente, ver la sección IV.A.1: *Primera infancia, niñez y adolescencia*.

²³³ Acciones para disminuir el consumo de tabaco, alcohol y otras sustancias psicoactivas; alimentación adecuada; actividad física; y otros factores de asociados como el sobrepeso, la hiperlipidemia y la hipertensión arterial. Varios estudios y reportes, concuerdan en aseverar que si se eliminaran esos factores de riesgo, se prevendrían al menos 80% de las cardiopatías, los accidentes cerebrovasculares y la diabetes del tipo II y se evitarían más del 40% de los casos de cáncer.

²³⁴ Los análisis de causalidad de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, expresan que la mayoría obedecen a la falta de estilos de vida saludables en el trabajo; que tienen su raíz en factores culturales; ausencia en valores por la vida, la salud, el autocuidado; la autoestima; falta de hábitos, disciplina, ausencia de normas claras en la empresa, etc.

en la disponibilidad, acceso calidad e inocuidad y aprovechamiento del grupo de alimentos definidos como prioritarios a nivel regional y nacional; el acceso a agua potable y saneamiento básico ambiental; el consumo inteligente – asertivo, la consolidación de mecanismos de etiquetado-rotulado, publicidad, advertencia, promoción y patrocinio de los productos nacionales e importados²³⁵. Adicionalmente, se creará el Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como instancia mixta –con participación privada– de consulta, y seguimiento a la política, con el apoyo en los observatorios regionales.

Para este propósito resulta fundamental el desarrollo, articulación y consolidación, con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de las iniciativas regionales en construcción o en marcha como *Caribe sin Hambre, Eje Cafetero sin Hambre, Iniciativa Maná, Bogotá bien Alimentada, Plan Cuchara*; y otras similares que deban generarse o fortalecerse conforme a la validación de la efectividad de sus resultados. En el marco de la política, estas iniciativas regionales resultan importantes para la lucha contra la pobreza y la malnutrición, a la cual concurren entidades y recursos del orden nacional, departamental, distrital y municipal, en el propósito de concentrar y complementar esfuerzos para aumentar la disponibilidad de alimentos y la capacidad de consumo de los mismos por parte de la población en cada región, mediante estrategias como la cobertura de los programas de apoyo alimentario poblaciones vulnerables, reconversión productiva de áreas con potencial de producción de alimentos, infraestructura para mejorar la distribución, y el abastecimiento de alimentos, entre otras, esenciales para garantizar la seguridad alimentaria.

La gestión del recurso humano en salud necesaria para adelantar los retos aquí expuestos, deberán realizarse considerando los elementos de política, estrategias y desarrollos institucionales referidos en la sección III.B.1: *Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad*. El MPS o quien haga sus veces, deberá articularse apropiadamente a este enfoque y desarrollar los instrumentos de gestión e incentivos a la formación que resulten pertinentes.

En tal sentido, se requiere robustecer las estrategias orientadas a la gestión del riesgo en salud, entre las cuales se encuentran la Atención Primaria en Salud y la Medicina Familiar. Se impulsará la creación de un sistema de recertificación para los profesionales de la salud y un sistema de formación continua para asegurar la idoneidad y competencia del Talento Humano en Salud. A su vez, se requiere ampliar la oferta de cupos y la calidad de los programas de formación en especialistas en las áreas prioritarias para el país, con el compromiso y concurso de las Instituciones Prestadoras de Servicios y del Sector de Formación. La gestión de recurso humano en salud promoverá la adecuada distribución regional y la formación continua en los temas más relevantes para responder a las necesidades de salud de la población. El desarrollo de estos y otros elementos, deberá soportarse adecuadamente en las tecnologías de la información y la comunicación, en la investigación básica y aplicada para el desarrollo e innovación de tecnologías apropiadas para el país, así como en fuentes periódicas de información para el seguimiento y ajuste a las políticas e intervenciones²³⁶.

Adicionalmente será necesario: (1) consolidar la Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas como política de Estado y sus planes operativos del orden nacional y territorial con compromiso intersectorial; y el Sistema de Atención Integral al consumo de

²³⁵ En el apartado que hace referencia a las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo, en agricultura y desarrollo rural, se desarrollan los aspectos relacionados con el cambio climático y la disponibilidad de alimentos.

²³⁶ Como por ejemplo, la Encuesta Nacional de Salud, la Encuesta Nacional de Situación Nutricional, la Encuesta de Salud Bucal y diseñar la Encuesta de Envejecimiento y Vejez, entre otras.

sustancias psicoactivas (Integra-SPA); (2) implementar el Plan Nacional Operativo de Salud Mental 2011-2014; (3) desarrollar las acciones para cumplir lo ordenado por la Ley 1257 de 2008, en torno a la prevención y sanción de formas de violencia contra la mujer; (4) Implementar el Plan Decenal de Lactancia Materna; (5) implementar el Plan Decenal de Actividad Física y la reglamentación de las leyes de cáncer y obesidad; (6) implementar el Plan Decenal de Cáncer, considerando el fortalecimiento de estrategias de detección oportuna, en especial para cáncer de cérvix, seno y próstata; y (7) desarrollar una política para lograr un envejecimiento sano y una vejez activa, que deberá considerar los cambios y retos demográficos de la sociedad y estrategias que permitan articular y coordinar acciones intersectoriales, con apropiación de la misma en los ámbitos sociales, económicos y culturales.

En vacunación se trascenderá de la gestión de coberturas útiles por biológico, a coberturas útiles con esquema completo de vacunación para la edad; para ello, deberá implementarse el sistema de información nominal del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), fortalecer el seguimiento de los planes operativos para el desarrollo del PAI a cargo de los aseguradores y entidades territoriales y concentrarse en disminuir las brechas regionales. Se avanzará en la universalización de la vacuna de neumococo, así como en evaluaciones de costo efectividad y factibilidad programática para incluir nuevos biológicos en el esquema de vacunación.

De otro lado, reconociendo el ámbito intersectorial que implica el reto de mejorar las condiciones de vida y la inclusión social y económica de la población con discapacidad, es importante fortalecer el Sistema Nacional de Discapacidad (SND) en el desarrollo de los compromisos adquiridos en la Convención de Naciones Unidas sobre derechos de las personas con discapacidad, adecuando la política y los planes de acción, considerando, entre otros, los siguientes aspectos: (1) la formación de redes sociales territoriales y comunitarias; (2) la evaluación de la pertinencia, el alcance y el aporte de la gestión de las diferentes instituciones que hacen parte del SND; (3) la definición y avances en la atención integral a personas en condición de discapacidad; la actualización del registro nacional de discapacidad; (4) la articulación, y coordinación intersectorial y territorial y (5) la formalización de la valoración y medición de la condición de discapacidad.

2. Brindar atención oportuna y de calidad a los usuarios del SGSSS

Se propone desarrollar dos líneas estratégicas. La primera es *fortalecer el acceso*, para lo cual: (1) a partir del estudio de oferta y demanda de prestación de servicios de salud, se identificarán las regiones o servicios que requieren incentivos que aseguren la oferta disponible para garantizar el acceso, en condiciones de eficiencia; (2) se fortalecerá el uso de las TIC en salud, en especial Telemedicina y la implementación del registro clínico electrónico; (3) en particular en las redes e IPS públicas, se avanzará en la estructuración y desarrollo de modelos de participación público privada sostenibles y el mejoramiento de su competitividad; (4) se implementará un programa de asistencia técnica que permita mejorar la capacidad resolutoria de las IPS de baja complejidad; y (5) Se desarrollará y fortalecerá la estrategia de Hospitales Seguros ante desastres; y (6) se continuará el reforzamiento estructural de las edificaciones en las que funcionen instalaciones de salud, contemplando los ajustes normativos que resulten pertinentes.

La segunda línea es *promover el mejoramiento de la calidad y la eficiencia*. Para el efecto, se fortalecerá el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad a partir de la evaluación del componente de habilitación para la revisión y eventual ajuste respecto de las condiciones técnico científicas exigibles a las IPS y EPS y a la conformación y operación de redes de prestadores de servicios; en la

definición e implementación de un plan nacional de mejoramiento de la calidad, con clara orientación hacia la obtención de resultados que puedan ser evaluados; fortaleciendo el observatorio de la calidad para informar a los usuarios; y estableciendo incentivos a la acreditación, priorizando el otorgamiento de créditos, descuentos en la tasa de vigilancia y reducción de aranceles para la modernización de servicios. A su vez, se profundizará un programa de disciplina fiscal y financiera en las IPS públicas, con la regulación y el desarrollo de incentivos que promuevan relaciones de costo-eficiencia y calidad, el análisis, revisión y ajuste del régimen laboral aplicable a los trabajadores del sector salud, incluyendo los aspectos relativos al pago y saneamiento de aportes patronales. Se consolidarán las acciones de fortalecimiento y modernización de su estructura y gestión, y se dará continuidad a las acciones de saneamiento de la cartera hospitalaria que le permitan la operación continua y sostenible.

Para la implementación de las anteriores estrategias se podrán otorgar préstamos condonables con recursos de la Nación, y ser apoyados con una línea de redescuento con tasa compensada por FINDETER. Adicionalmente, se reforzarán las acciones del Programa Nacional de Hospital Seguro Frente a Desastres²³⁷.

3. Consolidar el aseguramiento

El Gobierno nacional definirá la gradualidad y progresividad en la unificación de los planes de beneficios, considerando la transformación del Sistema General de Participaciones (SGP), de las Rentas Cedidas (RC) y el uso de los demás recursos del sistema, teniendo en cuenta los recursos necesarios para mantener la universalización del régimen subsidiado. Los recursos del SGP, los del Fosyga y los aportes del presupuesto general de la Nación, se girarán sin situación de fondos a las aseguradoras, financiando el número de afiliados que dichos recursos permitan. Las entidades territoriales deberán priorizar con sus recursos (rentas cedidas y recursos propios) la afiliación al régimen subsidiado de la población restante objeto de subsidios. La distribución del Fosyga consultará el plan de transformación de recursos, así como la capacidad y esfuerzo fiscal de las entidades territoriales.

La unificación podrá ser por inclusión progresiva de procedimientos, actividades, y tecnologías; por grupos de edad, o por entidades territoriales. Así mismo, con la implementación de la versión III del Sisbén, el MPS deberá diseñar y aplicar la transición para aquellas personas no elegibles de subsidios e implementar el subsidio a la cotización para la población con alguna capacidad recurrente de pago, instrumentando y evaluando experiencias piloto. El subsidio a la cotización constituye un elemento que robustece la sostenibilidad financiera del SGSSS, al definir un esquema de vinculación al mismo con cotización parcial del afiliado, para un segmento de población que anteriormente era objeto de subsidio o era evasora. Esto debido a que, la mayor afiliación a partir de subsidios se constituye en limitante importante de la sostenibilidad del sistema, en un contexto en el que se reclama la igualación progresiva de beneficios entre los dos regímenes (Corte Constitucional, 2008).

En dicho proceso deberán considerarse y evaluarse estrategias dirigidas a mitigar y controlar los efectos que la medida traerá sobre la oferta pública²³⁸, la forma de operación de los regímenes (nacional y territorial), los incentivos sobre los agentes, incluidos aquellos a cotizar para la

²³⁷ En atención a la norma de sismo resistencia NSR-10.

²³⁸ El efecto sobre la oferta pública, está dado por la transformación de recursos (SGP y RC) en el financiamiento de las IPS públicas y las potenciales modificaciones que se introducirán en la organización de las redes de prestación de servicios por parte de las EPS.

población y el funcionamiento de comités técnico científicos y las Juntas Técnico Científicas de Pares. También deberán armonizarse las estrategias en salud pública, la efectividad de la IVC y las acciones intersectoriales necesarias.

De esta manera, la gradualidad y progresividad de la unificación deberá estar acorde con las estrategias antes referidas para promover la calidad y eficiencia de las IPS públicas. Así, la modernización y la adaptación al cambio de estas entidades deberán considerar que la existencia de la oferta pública se justifica en condiciones de eficiencia y sostenibilidad y, de manera importante, donde las condiciones de mercado las requieren y no permiten su financiamiento mediante la venta de servicios.

Desde el punto de vista operativo y de incentivos, es importante igualar las condiciones de operación de las EPS en los dos regímenes facilitando la movilidad entre éstos por parte de la población. Esto implica modificar los requisitos de habilitación y permanencia en el mercado; implementar el mecanismo de compensación en el régimen subsidiado²³⁹; y garantizar la portabilidad y movilidad del seguro a nivel nacional. En el mismo sentido, es importante eliminar gradualmente las restricciones a la gestión del riesgo financiero de las EPS que impone la obligatoriedad de contratación de porcentajes de la UPC con las IPS públicas, previendo la transición necesaria, y eliminar la causación de los aportes patronales y el giro por parte de las EPS, en virtud que ésta es responsabilidad directa de cada IPS.

A su vez, la reducción de la evasión y la elusión tiene efectos sobre la sostenibilidad del régimen contributivo y efectos fiscales importantes²⁴⁰; por tanto, será necesario que la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) desarrolle la capacidad operativa para su control sobre todos los agentes del sistema²⁴¹.

Este conjunto de acciones deben ir acompañadas de un proceso de revisión y actualización de los planes de beneficios, que tenga en cuenta entre otros, los factores epidemiológicos, la dinámica demográfica y la evaluación de tecnología costo-efectiva como la relación costo-beneficio, en cada caso. Tales decisiones tendrán que fundamentarse en estudios de actuaría, factibilidad y sostenibilidad²⁴². Será preciso analizar la posibilidad de incluir algunos de los medicamentos No POS más recobrados al Fosyga, siempre y cuando no sean experimentales y cuenten con evidencia científica comprobada. En todo caso, la actualización debe ser participativa a través de procesos imparciales de consulta, de tal manera que se obtenga un POS legítimo aprobado y reconocido por los usuarios, las ramas legislativa y judicial. De otro lado, la definición e implementación de guías o protocolos será un instrumento que permita dar claridad sobre el derecho de los ciudadanos, y servirá como mecanismo de estandarización de los procesos de atención en el SGSSS.

4. Regulación de servicios excluidos del Plan de Beneficios

Con el desarrollo de una Ley de carácter estatutario, se definirán los principios que rigen el SGSSS respecto del derecho a la salud y los deberes de los agentes, incluidos los ciudadanos. Las medidas

²³⁹ Incluye la posibilidad de realizar giros sin situación de fondos a las entidades territoriales.

²⁴⁰ Estos aspectos se tratan en el apartado de Formalización.

²⁴¹ Dentro de las principales, el pago efectivo de aportes patronales y complementarios a la seguridad social por los hospitales públicos, dado que los cambios sugeridos en el uso de las fuentes, afectarán su financiamiento. Pero además, las necesarias que posibiliten el fortalecimiento de la Superintendencia Nacional de Salud en la gestión de protección al usuario y sus funciones jurisdiccionales de ley.

²⁴² Es decir, no se podrá incluir ningún beneficio, sin que el mismo cuente con el criterio de efectividad, esté debidamente costeadado y con garantía de sostenibilidad.

deberán prever las condiciones de sostenibilidad y progresividad fundamentadas en la eficiencia en el uso de los recursos que soportan el sistema y el equilibrio financiero de sus regímenes de financiamiento. Deberá precisarse el alcance de los beneficios que regula el SGSSS respecto del servicio público de seguridad social en salud y la forma en que la inclusión de beneficios será valorada en función de la sostenibilidad y progresividad del mismo, así como aquellos que definitivamente no serán cubiertos y el tratamiento especial a enfermedades huérfanas. La información también debe llegar al usuario, quien debe tener claridad sobre los beneficios a los que tiene derecho y sus deberes; por lo tanto, debe garantizarse el acceso a la misma mediante diferentes instrumentos.

Se diseñarán y pondrán en marcha medidas de transición para el manejo de las siguientes situaciones: (1) mientras avanza la unificación de los planes de beneficios, regulando el financiamiento y la atención de los servicios no incluidos en el POS, en cada caso; (2) para el financiamiento y la atención de la población no asegurada elegible de subsidios que deberá ser seleccionada por el MPS a partir de la base nacional del Sisbén certificada por el Departamento Nacional de Planeación, evitando la duplicidad en la afiliación y preservando la eficiencia en el uso de recursos.

Será necesario regular el uso de los medicamentos y servicios, haciendo efectivas medidas que garanticen que los médicos tratantes tengan en cuenta, en primera instancia, los medicamentos y servicios previstos en el plan de beneficios y en las guías o protocolos²⁴³. En general, sólo se considerarán aquellos servicios y medicamentos que sean seguros, de calidad, ofrezcan valor agregado terapéutico y sean de eficacia comprobada y que cuenten con evidencia científica por parte de entidades de prestigio y referencia internacional. La regulación de los precios de los procedimientos, insumos, dispositivos médicos y medicamentos no cubiertos inicialmente²⁴⁴, deberá contar con una instancia que regule, con base en procesos estándar, toda la cadena de comercialización, y defina valores de referencia, teniendo como base el precio ex fábrica, los precios internacionales y afectándolos por un porcentaje de intermediación que impida que el sistema incurra en sobrecostos. En todo caso el valor de la administración y dispensación deberá ser regulado por la autoridad competente. Aquellos nuevos tratamientos, tecnologías y medicamentos que cumplan el mismo efecto terapéutico, y con igual o menor efecto secundario, sean menos costosos y no estén en los planes de beneficios podrán ser garantizados por los aseguradores y no deberán ser recobrados²⁴⁵.

En el mediano plazo, las soluciones institucionales que se adopten, deberán regular apropiadamente estos aspectos y prever mecanismos transitorios para su operación como para su efectiva aplicación. La Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, mediante procedimientos ágiles y expeditos, deberá ser fortalecida en su gestión para conocer y fallar en derecho respecto del acceso y exigibilidad de la prestación oportuna de las prestaciones incluidas y excluidas en el Plan Obligatorio de Salud, atendiendo los estándares definidos para tal fin. Para el efecto, deberá estar soportada en instrumentos e instancias técnico-científicas idóneas, que sean acordes al funcionamiento y riesgos operativos y financieros del sistema.

²⁴³ La prescripción, la dispensación y el uso de los medicamentos debe hacerse conforme a los estándares respectivos.

²⁴⁴ Sin limitarse exclusivamente a éstos, siempre que las condiciones generen sobrecostos y la necesidad de medidas de regulación e intervención.

²⁴⁵ De acuerdo con lo establecido en artículos 22 y 23 del Acuerdo 008 de 2009 de la Comisión de Regulación en Salud.

5. Fortalecer Institucionalmente al SGSSS

Para desarrollar las estrategias mencionadas en el presente Plan, es condición necesaria e indispensable contar con información suficiente, oportuna, confiable y de calidad para la toma de decisiones, por lo que deben desarrollarse mecanismos con incentivos y sanciones que induzcan a las administradoras de planes de beneficios, prestadores de servicios de salud públicos y privados, entidades territoriales, proveedores de insumos y medicamentos, y otros actores del sistema la remisión de la información que facilite las decisiones de regulación y las relaciones entre los actores. Entre estos mecanismos se prevé el condicionamiento de pago a los agentes por el suministro de información, la cancelación de la operación en el mercado o medidas de intervención.

Los RIPS deben convertirse en la herramienta que brinde información clave al sistema entre otros aspectos para la actualización del POS, junto al desarrollo e implementación de un modelo que permita determinar la suficiencia de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y los efectos en la sostenibilidad del sistema. Para el efecto, se propone el desarrollo pilotos que definan la factibilidad y viabilidad de potenciar las unidades notificadoras del Sistema de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA), de tal manera que suministren también la información de los RIPS, bajo estándares y procedimientos controlados de calidad. Sin embargo, es necesario el desarrollo de otros instrumentos de tipo longitudinal para conocer y evaluar el estado de salud y sus determinantes, para los diferentes grupos de población, bajo enfoques diferenciales, y regímenes de afiliación.

De igual manera, es necesario desarrollar y fortalecer: (1) en la vigilancia en salud como eventos de notificación obligatoria, las enfermedades transmitidas por alimentos, las ECNT, el embarazo adolescente y la desnutrición; (2) la periodicidad de las encuestas de morbilidad en salud y sus determinantes; (3) los sistemas de información nacionales y locales para el monitoreo y seguimiento de eventos en salud mental, de las diferentes formas de violencia y consumo de sustancias psicoactivas; (4) complementar y articular el sistema de información de gestión de IPS públicas con el correspondiente de IPS privadas; (5) el sistema de información para la IVC, que permita la oportuna toma de decisiones de las autoridades en la prevención de riesgos; y (6) el sistema para el seguimiento y evaluación de la efectividad de las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad que realizan las EPS.

Para, este último aspecto, será necesario: (1) ajustar la normatividad vigente, entre ellas las Resoluciones 412 y 3384 en términos de resultados en salud, y no sólo en número de actividades²⁴⁶; (2) definir lineamientos, por parte del MPS, para la implementación de modelos de gestión y guías de manejo de atención para las EPS; (3) un sistema de monitoreo y seguimiento continuo a las acciones individuales y colectivas de salud pública. De otra parte, se requiere desarrollar la capacidad de regulación y de evaluación de tecnología en el país. Para el efecto, se deberá precisar el carácter y alcance, así como fortalecer la capacidad técnica y operativa de la Comisión de Regulación en Salud²⁴⁷. Será necesario crear una instancia especializada de evaluación de tecnología, de carácter independiente. Del mismo modo, se evaluará el papel que debe cumplir el Instituto Nacional de Cancerología en la gestión del riesgo, la política de medicamentos oncológicos y el sistema de monitoreo sobre la calidad de los tratamientos oncológicos en el país.

²⁴⁶ Actualmente las aseguradoras del Régimen Contributivo tienen metas diferentes a las del Régimen Subsidiado, en algunos casos menores, situación que no tiene soporte en un escenario de universalidad y unificación de planes de beneficios.

²⁴⁷ Actualmente el MPS, la CRES y la superintendencia Nacional de salud comparten la responsabilidad e regulación y rectoría del sistema.

Se debe trascender de un sistema de vigilancia epidemiológica a uno de evaluación del riesgo que garantice la oportuna detección y gestión de los riesgos epidemiológicos y sanitarios y avanzar hacia la generación de conocimiento en salud pública. Para el efecto, es necesario fortalecer, mediante proyectos de modernización, al INVIMA, a fin de dar cumplimiento a las nuevas competencias designadas en la reglamentación sanitaria internacional; y al Instituto Nacional de Salud, dotándolos de la capacidad técnica y operativa requerida por el Sistema de Protección Social. Será necesario lograr una adecuada integración de las autoridades sanitarias en los niveles departamental, distrital y municipal, al Sistema Nacional de Inspección, Vigilancia y Control Sanitario de los factores de riesgo que afectan la salud.

6. Fortalecer el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control (IVC)

La Superintendencia Nacional de Salud (SNS) deberá centrarse en su función de protección a los usuarios y deberá desarrollar la facultad judicial para responder ante demandas por servicios o tecnología en el POS. Con el fin de poder hacer la estrategia operativa, la SNS podrá descentralizar, desconcentrar o delegar sus funciones a nivel departamental o distrital. Esta entidad deberá avanzar en su función preventiva y jurisdiccional con el fin de aumentar su efectividad. Así mismo, se requiere fortalecer los principios de publicidad y oportunidad dentro de los mecanismos de IVC.

7. Rendición de cuentas

Con el fin de garantizar la transparencia en la gestión, los actores del SGSSS deberán rendir cuentas en función de los resultados en salud. Las EPS lo harán en términos del manejo de riesgo en salud. Para el efecto, el MPS deberá reglamentar el Artículo 2 de la Ley 1122 y definir los mecanismos y espacios que permitan la difusión y publicación, en especial a los usuarios, de estos resultados. La compilación normativa del SGSSS contribuirá a disponer mecanismos unificados de acceso a información para el conjunto de agentes y para el ciudadano, en particular.

c) Metas

Para medir la gestión del Plan propuesto se tienen metas de resultado y de gestión. La siguiente tabla muestra las metas de resultado en el estado de salud de la población²⁴⁸.

Tabla IV-8. Metas de resultado en el estado de salud de la población

Indicador	Línea Base	Meta 2014
Tasa de Mortalidad infantil ajustada	20,6 por mil nacidos vivos. Fuente: DANE 2008	17,15 ODM
Tasa de Mortalidad en la niñez ajustada	24,89 por mil nacidos vivos. Fuente: DANE 2008	19,61 ODM
Razón de Mortalidad materna	75,6 muertes por 100.000 NV. DANE 2007.	48,8 ODM
Cobertura de vacunación en niños y niñas de 1 año	Triple Viral: 95,2% - 2009 DPT 92,2% 2009 Programa Ampliado de Inmunizaciones - PAI. MPS	95,0% anual ODM
Porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más controles prenatales	83,6%. Fuente: DANE 2008	89% ODM

²⁴⁸ Dado que alguna de la información tiene periodicidad quinquenal, entre otras cosas porque los resultados que se obtienen no presentan variaciones en periodos menores, se presentarán dos tablas. La primera contiene los indicadores que tienen seguimiento anual aunque con rezago, y la segunda los indicadores quinquenales o de mayor periodicidad.

Indicador	Línea Base	Meta 2014
Porcentaje de atención institucional del parto	98,1% Fuente: DANE 2008	98,1%
Porcentaje de atención institucional del parto por personal calificado	98,1% Fuente: DANE 2008	98,1%
Porcentaje de niños con bajo peso al nacer	8,5% Fuente: DANE 2008	<10%
Tasa ajustada por edad de mortalidad asociada a cáncer de cuello uterino por 100.000 mujeres	8,8 Fuente: Instituto Nacional de Cancerología con base DANE	7.08 ODM
Prevalencia de VIH en población de 15 a 49 años de edad	0,59%. 2009. Observatorio VIH. MPS	<1% anual ODM
Porcentaje transmisión materno -infantil del VIH	2,9% Observatorio VIH. MPS Preliminar julio de 2008	<2% ODM
Cobertura de tratamiento antirretroviral	71%. Diciembre de 2009. Observatorio VIH. MPS	88,5% ODM
Mortalidad por malaria	53 casos Fuente: DANE 2008	46 casos ODM
Mortalidad por dengue	74 casos Fuente: DANE 2008	57 casos ODM
Letalidad por dengue (número de muertes por casos graves)	1,57. Fuente: MPS-DANE 2008	<2%
Oportunidad en la detección de cáncer de Cuello Uterino (% de casos de cáncer de cuello uterino detectados in situ)	58,3%. Fuente: Observatorio de calidad MPS 2009	80%
Prevalencia de Enfermedad Renal crónica estadio 5	45,1 por 100.000 habitantes. Cuenta Alto Costo, 2009	Reducir 10% en el cuatrienio
Proporción de pacientes que se mantienen sin enfermedad renal o en estadio temprano (estadio 1 y 2) a pesar de tener enfermedades precursoras	54%-2010 (Fuente: Cuenta de Alto Costo)	85%
Porcentaje de captación en los servicios de salud de los pacientes existentes con HTA en la población BDUA	38%-2010 (Fuente: Cuenta de Alto Costo)	70%
Porcentaje de la población que percibe como bueno su estado de salud	79%. ECV 2008	90%

Tabla IV-9. Metas de resultado en el estado de salud de la población - Seguimiento quinquenal o mayor

Indicador	Línea Base	Meta 2014
Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años y mujeres de 13 a 49 años en las áreas urbano y rural.	33%. 2005. ENSIN	Reducir a 20%
Duración de la lactancia materna exclusiva	1,8 meses. 2010. ENSIN	Incrementar a 3,8 meses para 2015
Porcentaje de niños menores de 5 años que presentan retraso en talla o desnutrición crónica	13,2% ENSIN 2010	8%
Porcentaje de las personas que están por debajo del consumo de energía mínima alimentaria	13% FAOESTAT	7,8%
Cobertura de citología cervicouterina en mujeres de 25 a 69 años.	76% - ENDS 2005	Sostener en al menos el 76%
Prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción entre la población adolescente (15 a 19 años) sexualmente activa	55,5% Fuente: Profamilia Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005	63,6% ODM
Prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa.	68,2% Fuente: Profamilia Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005	74% ODM
Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que han sido madres o están en embarazo	20,5% Fuente: Profamilia Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005	<15% ODM

A continuación se presentan las metas de gestión asociadas a las estrategias del Plan.

Tabla IV-10. Metas de gestión en el sector salud

Indicador	Línea Base	Meta 2014
Unificación de los planes de beneficios	63% - 2010	90%
Afiliados al Régimen Contributivo	18.116.769 Fuente : SIGOB -Corte 31/05/2010	19.593.047
Prueba Piloto Subsidios Parciales a la cotización	No Aplica	Prueba piloto implementada y evaluada en 2012
Cobertura del Régimen Subsidiado	90,27% 2009	100%
Inscripción de las personas con discapacidad en el Registro Nacional de Discapacidad actualizado, ampliado, y funcionado.	967.297 personas registradas	Alcanzar 2 millones de personas registradas
Prevalencia de exceso de peso (Sobrepeso y Obesidad) en población entre 18 y 64 años	51,2%. 2010. Fuente: ENSIN	Definir meta, fuente y periodicidad de la misma a 2012
Guías de Atención Integral y protocolos para las enfermedades de interés en salud pública	Guías y normas técnicas de la Resolución 412 de 2000 Guías de promoción y prevención - PARS	Guías de Atención Integral y normal técnicas elaboradas y actualizadas en el 100%
Guías de Atención Integral y protocolos para las enfermedades oncológicas que se prioricen de acuerdo con el Estudio Nacional de Carga de Enfermedad y estudios de incidencia y prevalencia del Instituto Nacional de Cancerología	Guías de Atención Integral para enfermedades oncológicas contratadas en la Convocatoria 500 de 2009 de Colciencias y el MPS	Guías de Atención Integral y protocolos para el 100% de las enfermedades oncológicas que se prioricen
Guías de Atención Integral y protocolos para las condiciones de salud y enfermedades que se prioricen para la actualización y unificación progresiva de los planes de beneficios, diferentes a las enfermedades de interés en salud pública y oncológicas	Guías de Práctica Clínica y Modelos de Atención para VIH/sida y ERC Guías de Atención Integral contratadas en la Convocatoria 500 de 2009 de Colciencias y el MPS	Guías de Atención Integral y protocolos para el 60% de las condiciones de salud y enfermedades que se prioricen para la actualización y unificación progresiva de los planes de beneficios, diferentes a las enfermedades de interés en salud pública
Implementación y seguimiento de los indicadores trazadores de las Guías de Atención Integral y protocolos para las enfermedades de interés en salud pública	Guías y normas técnicas de la Resolución 412 de 2000 Guías de Promoción y Prevención - PARS Guías de Práctica Clínica y Modelos de Atención para VIH/sida y ERC Guías de Atención Integral contratadas en la Convocatoria 500 de 2009 de Colciencias y el MPS	Inicio de la implementación del 100% de las Guías de Atención Integral y protocolos y del seguimiento de sus indicadores
Encuesta de Vejez y Envejecimiento		Encuesta realizada - 2012
Encuestas de Salud, incluye(Estudio de demanda y oferta de prestación de servicios y morbilidad atendida)		Realizar al menos 4 encuestas en los temas que se definan prioritarios y definición de un plan de encuestas periódicas
Fortalecimiento del INS		Proyecto de restructuración aprobado y ejecutado - 2014
Nuevos Eventos de notificación obligatoria en el SIVIGILA		11 nuevos a 2014

Indicador	Línea Base	Meta 2014
INS - Implementación de Piloto de factibilidad para desarrollar la capacidad de monitoreo de los precios, frecuencias de uso por patología, por servicio, de medicamentos y grupos de edad (RIPS apoyado en las unidades notificadoras del SIVIGILA)		Piloto diseñado - 2011 Piloto implementado - 2012
Proyecto Bioterio del INS finalizado		Bioterio finalizado - 2013
El MPS expedirá la normatividad para la implementación de Registros clínicos electrónicos		Registros implementados 2013
Fortalecimiento del Invima		Proyecto de reestructuración aprobado y ejecutado - 2014
Instancia técnica Nacional de Evaluación de tecnología en salud		Instancia operando - 2012
Fortalecimiento de la Supersalud		Proyecto de fortalecimiento aprobado - 2014
Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional		Observatorio constituido y funcionando en 2012

5. Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos

a) Diagnóstico

Los resultados en materia de empleo de los últimos 4 años, muestran como el país deberá asumir eficientes y efectivas intervenciones en el mercado laboral, de tal manera que se disminuyan las principales restricciones para la generación de empleo, la disminución del desempleo y el aumento de la calidad de los trabajos desarrollados por la población colombiana. En este sentido, el principal reto será profundizar la tendencia decreciente del desempleo, que si bien ha podido ubicarse en un 10,5% en el trimestre septiembre - noviembre de 2010; durante el último cuatrienio, donde se logró la tasa de crecimiento más alta de los últimos cincuenta años, no fue posible que el desempleo cayera por debajo del 9,8%.

La promoción de la empleabilidad, el fomento al emprendimiento y la generación de ingresos, son algunas de las estrategias principales para el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares, la promoción social y la superación intertemporal de la pobreza. La consecución de estos logros, sin embargo, depende de la interacción de múltiples actores con diferentes propósitos, lo que le imprime un alto grado de complejidad a esta tarea.

Es así como, la política macroeconómica y fiscal definen el escenario base donde se desarrolla el mercado de trabajo, mientras la política productiva determina las necesidades de mano de obra, tanto en cantidad como en competencias laborales que deben tener los trabajadores. Adicionalmente, al momento de definir la vocación productiva y los sectores competitivos, se determinan también las líneas de acción donde deben enfocarse los esfuerzos en emprendimiento e innovación.

Por el lado de la demanda, la dinámica demográfica del país determina la cantidad de personas que pueden estar potencialmente activas en el mercado de trabajo y por ende, los periodos en el que el país puede ser más productivo. También, la formación de capital humano y la adquisición de competencias laborales nos dirá que tan preparada está la población que participa en el mercado de trabajo. Por último, el sistema de protección social provee a los individuos las herramientas necesarias para manejar los riesgos dentro y fuera del mercado laboral.

En este contexto, las políticas del mercado de trabajo actúan como dinamizadores de los procesos de movilidad de los individuos en el mercado y como garantes de la estabilidad de los ingresos. Así, estas políticas sirven para facilitar los procesos de inserción de la población al mercado laboral y al sector productivo y la mejora de sus condiciones de vida.

Sin embargo, el actual diseño institucional del mercado de trabajo del país, tiene un conjunto de problemas estructurales que es necesario resolver. No existe una adecuada coordinación entre las entidades, que con sus acciones, directa o indirectamente, influyen en el funcionamiento del mercado de trabajo. Más aún, no hay un adecuado seguimiento de estas intervenciones y su impacto, entre otros, en la calidad del empleo y la demanda por recurso humano.

El Ministerio de la Protección Social, que en la actualidad es el coordinador de la política laboral, ha enfocado su trabajo en la promoción de relaciones laborales, dando menor relevancia a las actividades de promoción del trabajo y el empleo, la generación de ingresos y la regulación del mercado de trabajo para estos propósitos. En línea con lo anterior, la estructura del MPS, y en particular los viceministerios Técnico y de Relaciones Laborales, requiere ajustes para cumplir adecuadamente con las funciones en materia de inversión y coordinación de las políticas y programas que contribuyan a dinamizar el mercado de trabajo, en especial en los períodos bajos del ciclo económico. Adicionalmente, la participación del sector privado en la definición de esta política ha sido reducida y, en el mejor de los casos, desarticulada. Lo anterior conlleva a dispersión y duplicidad de acciones e intervenciones con mínimo impacto en la población.

En esta línea, se busca que los instrumentos actuales de seguimiento al mercado laboral –entre otros, los observatorios de mercado de trabajo y el seguimiento a indicadores líderes para monitorear crisis económicas–, así como los instrumentos de protección al cesante que se han puesto en marcha –servicios de intermediación laboral, capacitación laboral, políticas activas de empleo y alternativas de protección a los ingresos en periodos de desempleo–, permitan identificar estas debilidades institucionales de la política, las necesidades de recurso humano que está demandando el mercado y la focalización adecuada de elementos contracíclicos de intervención. Sin embargo, el potencial de estos instrumentos depende en gran medida de su fortalecimiento, consolidación, articulación, coordinación y uso efectivo por parte de las instancias coordinadoras de la política laboral del país.

Los avances institucionales, operativos y de gestión propuestos para el desarrollo de una política de empleo y de mercado de trabajo, deben tener como objetivo el impacto positivo y sostenido en las principales variables del mercado laboral. Así, se debe reducir la tasa de desempleo –ubicada para el año 2009 en un 12% de la Población Económicamente Activa, lo que equivale a 2.513.468 personas–, a niveles de un sólo dígito, mediante la generación de empleos formales y de calidad y la reducción de los niveles de informalidad laboral²⁴⁹. Lo anterior debe estar acompañado de un aumento de la tasa de ocupación, impulsada principalmente por la generación de empleos productivos, manteniendo los niveles de participación actuales. Estas medidas deben propender por la equidad regional y entre los diferentes grupos poblacionales, así como la reducción del trabajo infantil. En términos de política de emprendimiento, con la expedición de la Ley de fomento a la cultura del emprendimiento en el año 2006 (Ley 1014) el Gobierno reconoció la necesidad de impulsar iniciativas de articulación institucional, de educación y de financiación para el emprendimiento. Esta Ley estableció la creación de redes para el emprendimiento a nivel nacional y regional, cuyo objetivo es avanzar en la articulación institucional proponiendo

²⁴⁹ Las estrategias para fomentar la formalización laboral están contenidas en la sección III.B.1.b: *Formalización laboral y empresarial*.

directrices de política, formulando planes estratégicos y desarrollando acciones público-privadas para el fomento del emprendimiento.

Así, en 2009 se creó la Red Nacional de Emprendimiento (RNE) liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) en la cual se elaboró el documento “Política de Emprendimiento” en donde se plantean cinco objetivos estratégicos para el fomento del emprendimiento: (1) promover la articulación institucional, (2) facilitar la formalización de la actividad empresarial, (3) desarrollar nuevos instrumentos de financiación, (4) fortalecer la industria de soporte no financiero para el emprendimiento, y v) fomentar emprendimientos que incorporen ciencia, tecnología e innovación. El desarrollo de estos objetivos ha sido limitado debido a que no existe una institucionalidad que vincule y coordine los planes de acción con las funciones de las entidades del orden nacional que hacen parte de la RNE.

En desarrollo de la Ley en los dos últimos años se han registrado 31 Redes Regionales de Emprendimiento (RRE) y se han formulado 19 Planes Estratégicos de Emprendimiento Regional (PEER). La elaboración de estos planes fue realizada de manera paralela a los Planes Regionales de Competitividad (PRC) lo que ha planteado duplicidades de actividades a nivel regional en cuanto al diseño de programas, instrumentos y coordinación de la infraestructura de soporte para el emprendimiento.

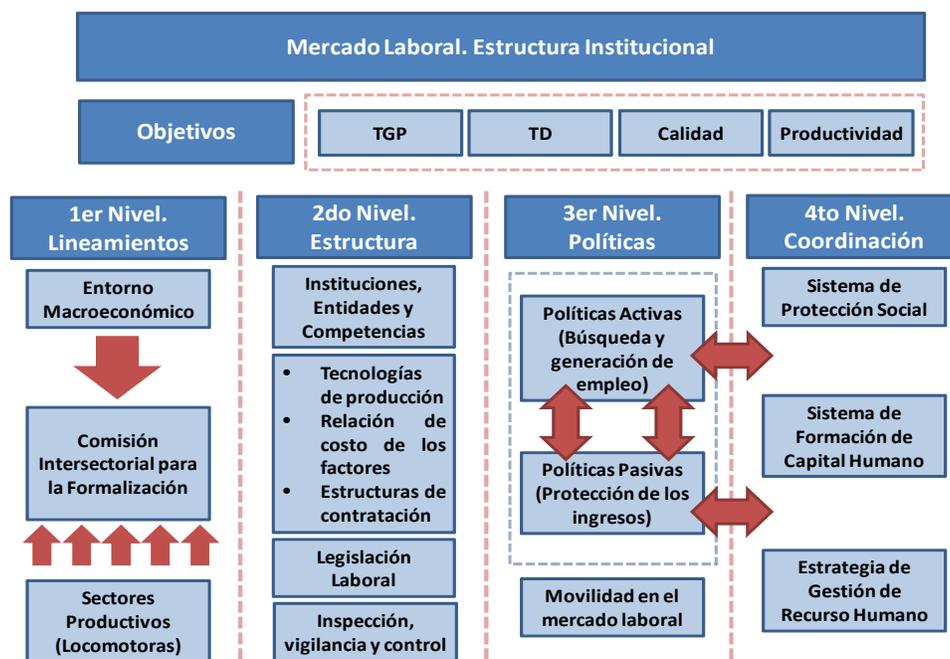
En conclusión, los programas públicos y privados de emprendimiento orientados al autoempleo deben ser revisados y vinculados con los avances que se están realizando en el diseño de la política de emprendimiento, especialmente con los que se están realizando a nivel regional a través de los PEER y los PRC. Así, se busca establecer los lineamientos para vincular los programas de emprendimiento orientados al autoempleo con la política de emprendimiento de forma tal que se reduzca la mortalidad empresarial en las etapas tempranas de este tipo de emprendimientos. Para ello será necesario enfocarse en dos aspectos claves: mejorar las condiciones del entorno y el financiamiento de las nuevas empresas.

b) Líneas estratégicas

1. Institucionalidad del mercado de trabajo

En el cuatrenio, el Gobierno nacional buscará garantizar la eficiente administración de la estructura del mercado de trabajo y sus instituciones, 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. Así mismo, definirá adecuadamente los roles y responsabilidades de sus participantes y sus interrelaciones, de tal forma se modernicen de acuerdo a las demandas que acarrea la inserción del país en la economía internacional.

Figura IV-3. Institucionalidad del mercado de trabajo



Como se ilustra en la figura IV-3, la institucionalidad del mercado de trabajo, bajo el liderazgo del MPS o de quien haga sus veces, se enfocará en al menos cuatro dimensiones conectadas entre sí: (1) definición de lineamientos y apuestas productivas, (2) estructura del mercado de trabajo, (3) políticas del mercado de trabajo, y (4) coordinación con otros sistemas. Estas dimensiones responden a problemáticas no resueltas del mercado de trabajo, que ya han sido abordadas individualmente en otros capítulos del Plan de Desarrollo. Estas dimensiones permitirán articular y administrar los objetivos de la política de empleo, en cuanto a Tasa Global de Participación (TGP), Tasa de Desempleo (TD), calidad del empleo y productividad.

La estructura institucional deberá propender por la adecuada flexibilidad del mercado de trabajo. En el primer nivel se define la política de empleo del país, así como el logro en sus principales indicadores. En segundo nivel concentra la estructura regulatoria del mercado de trabajo, en donde se definen la institucionalidad, los actores y sus competencias en el mercado. En el tercer nivel se desarrollan las políticas de mercado de trabajo, cuya intensidad y campo de acción dependerá de las características de la población atendida y que tendrá como objetivo promover que los individuos permanezcan en el mercado, bien sea trabajando o buscando empleos de alta calidad. Finalmente, el último nivel concentra las acciones de protección, seguridad y formación para el trabajador, de tal forma que obedezca las necesidades del mercado de trabajo y que promueva las herramientas necesarias para que los trabajadores manejen el riesgo.

Bajo esta estructura, la Comisión Intersectorial para la Formalización (CIF), referida en la sección III.B.1.b: *Formalización laboral y empresarial*, tendrá además funciones de definición y articulación de necesidades en materia de empleo. De manera adicional, las instituciones públicas que tengan injerencia sobre el mercado laboral, deberán realizar el seguimiento al empleo que generen, en cuanto a cantidad y calidad, así como a las necesidades de recurso humano, bajo el enfoque de competencias que requieran los sectores a su cargo, tanto en el sector productivo como en el empleo público.

En la instancia que dirige la política de empleo, sea el MPS o la entidad que haga sus veces, se ampliarán y fortalecerán las funciones de coordinación de la política, sus responsabilidades sobre la orientación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, así como la articulación con las políticas de emprendimiento y generación de ingresos. Del mismo modo, se configurarán líneas integrales y estratégicas para el desarrollo de la legislación laboral y de protección social que la estrategia productiva, de competitividad y desarrollo necesitan; y se promoverán las relaciones laborales bajo un enfoque de estabilidad del empleo mediante pactos entre el sector productivo y los trabajadores más allá de los aspectos estrictamente salariales. De esta manera, la Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo (IVC) se orientará a la garantía de dichos acuerdos y los que la legislación reconozca. En consecuencia, se deberán fortalecer los vínculos entre el sector privado y la fuerza trabajadora para que participen de manera más activa e integral en la política laboral del país.

El MPS, o la entidad que haga sus veces, deberá avanzar en un diseño institucional que permita la articulación de funciones de las entidades encargadas de las políticas de mercado de trabajo, en la cual se delimiten las funciones de coordinación, administración y gestión, lo mismo que las de seguimiento y evaluación de la política.

2. Implementación de una política de fomento al empleo en el marco de la visión de trabajo digno y decente

El concepto de trabajo decente debe partir de reflexiones regionales y locales que recojan los desafíos comunes y materialicen agendas de desarrollo que presenten metas claras de avance. Los desafíos generales que plantea el concepto, se enmarcan en cuatro objetivos estratégicos: (1) lograr el cumplimiento de las normas sobre derechos laborales, especialmente, los principios y derechos fundamentales en el trabajo; (2) generar mayores oportunidades de trabajo para hombres y mujeres; (3) mejorar la calidad de los regímenes de protección social y ampliar su cobertura; y, (4) promover el diálogo social y el fortalecimiento de las organizaciones de los actores sociales que en él intervienen.

Lo que está en juego, entonces, no es tan sólo la creación de más puestos de trabajo sino el aumento del empleo con calidad. El trabajo decente, en consecuencia, puede incrementar la productividad de las empresas y fomentar esquemas de crecimiento más equitativos y sostenibles.

Adicionalmente a las estrategias contenidas en el capítulo de Formalización Laboral y Empresarial²⁵⁰, el Gobierno nacional, en cabeza del MPS, diseñará e implementará un programa de asistencia técnica para desarrollar con los gobiernos locales, que fomente la conformación de capacidad regional para ejecutar políticas activas de empleo y programas de generación de oportunidades productivas, especialmente para la población más vulnerable del país.

Este programa de asistencia técnica tendrá a cargo el diseño de los esquemas operativos de las políticas activas de empleo a implementar, incluyendo las programadas para ejecutar en el marco de la Red Juntos, junto con alternativas viables para la promoción de las familias que egresen del Programa Familias en Acción en coordinación con Acción Social. Así mismo, el programa tendrá a cargo la definición de mecanismos de asignación de recursos del presupuesto general de la nación a nivel regional para la ejecución de programas de empleo.

²⁵⁰ Específicamente, las incluidas en los apartados de *Herramientas para aumentar la productividad y facilitar la formalización laboral y empresarial*, y *Diálogo social para el fomento de la productividad y la formalización laboral*.

Con este esquema de asistencia técnica, el MPS deberá propender por la adecuada coordinación de las entidades públicas y privadas y organismos de cooperación.

3. Estructuras regionales de gestión para el empleo

La baja articulación de las políticas activas de mercado de trabajo nacionales con las territoriales, la ausencia en municipios del país de servicios de empleo esenciales y la falta de corresponsabilidad en la gestión para el empleo en algunos de ellos, tienen efectos negativos en la reducción del desempleo friccional del país, en la velocidad de respuesta ante eventos de crisis y en la transformación de las competencias laborales de la población. Es por ello que el MPS coordinará y fomentará dicha articulación con los departamentos y municipios del país, así como el diseño de esquemas de corresponsabilidad en la administración y gestión de los diferentes servicios de empleo locales, con el apoyo y adecuada coordinación de la Cooperación Internacional sobre estos fines y objetivos del país.

4. Acompañamiento

El Gobierno nacional implementará acciones para la adecuada interrelación y complementariedad del Sistema de Intermediación Laboral con los Sistemas de Protección al Cesante, Formación de Capital Humano y la Estrategia de Gestión del Recurso Humano (EGERH), procurando garantizar la adecuada movilidad de la fuerza laboral, optimizando la búsqueda de empleo y promoviendo el entrenamiento y reentrenamiento.

Se deberá garantizar que las agencias encargadas de la intermediación laboral en el país, proporcionen adecuados servicios de aprestamiento a la población, que contribuyan, entre otros, a la búsqueda efectiva de empleos, mejoramiento del perfil ocupacional y orientación profesional.

Así, el MPS deberá definir los esquemas de acompañamiento que deben ser provistos a las personas que participan en el mercado de trabajo y, de manera particular, a los que se encuentran en búsqueda de empleo. Estos esquemas deben reconocer las características de los individuos en cuanto a nivel de competencias adquiridas, experiencia en el mercado de trabajo y estado de vulnerabilidad entre otros factores, lo que implica que existan diferentes niveles de intervención.

Finalmente, y de acuerdo a lo definido en los esquemas de acompañamiento, el MPS deberá propender por la adecuada coordinación de las entidades públicas y privadas y organismos de cooperación. Dado que las diferentes políticas del mercado de trabajo tendrán pilares contributivos y subsidiados, el MPS deberá incluir dentro de éstos mecanismos de focalización y promoción de los individuos, procurando la sostenibilidad de las políticas.

5. Sistemas de información

El Ministerio de la Protección Social –o quien haga sus veces–, será la entidad responsable del seguimiento a las políticas implementadas en materia laboral. En este sentido, y en línea con el trabajo realizado en la Comisión Intersectorial para la Formalización (CIF), deberá reportar de manera periódica los avances en los principales indicadores del mercado laboral, así como del impacto en términos de empleo y formalización de las políticas y programas que se desarrollen.

En el ámbito local se fortalecerán los observatorios de mercado de trabajo de tal forma que se conviertan en instancias técnicas de análisis, seguimiento y estudio de mercado de trabajo. Particularmente, deben realizar el seguimiento a los programas y proyectos de generación de empleo e ingresos de tal forma que incidan en los planes de desarrollo económico y de empleos locales y regionales.

Se avanzará en la consolidación de sistemas de información que permitan un mejor entendimiento del mercado laboral colombiano. Estos sistemas de información deben contribuir en la construcción de un historial de las empresas y sus contrataciones, la promoción del cumplimiento de la legislación laboral y la libertad de asociación de los trabajadores, en la identificación del impacto de las crisis económicas y/o financieras, mundiales o locales, sobre las variables de mercado para actuar oportunamente, y principalmente, al diseño de la política laboral y del trabajo.

6. Ampliación de la oferta de microcrédito a nivel nacional

Con el objetivo de apoyar la creación de empresas sostenibles y la consolidación de empresas en etapa temprana que favorezcan la generación de ingresos, de manera independiente, se implementarán dos programas que permitan la vinculación de asistencia técnica y el acceso a recursos financieros en la creación y consolidación de iniciativas empresariales:

- **Establecer un programa de asistencia técnica y microcrédito.** El Gobierno nacional, según lo determinado en el artículo 38 de la Ley 1328 de 2009²⁵¹, establecerá un programa liderado por Bancóldex que contenga un componente de asistencia técnica y un componente de microcrédito a través de la creación de una línea de redescuento para operaciones.
- **Recursos de cooperación internacional para el emprendimiento.** Canalizar recursos de cooperación internacional a través de un banco de proyectos liderado por Acción Social para la cofinanciación de emprendimientos de bajos recursos. Esto con el objeto de articular la oferta y demanda de recursos financieros destinados a la creación y puesta en marcha de iniciativas empresariales motivadas por necesidad.

7. Estrategia de Alianzas Público-Privadas (APP) para la inclusión del sector privado en los programas públicos y privados de emprendimiento orientados al autoempleo

Las alianzas público-privadas son estrategias de articulación que vinculan activamente las obras sociales y de responsabilidad social empresarial que realiza el sector privado con los esfuerzos del gobierno para responder a las prioridades y estrategias de desarrollo del País. Este enfoque va más allá de intervenciones meramente filantrópicas involucrando al sector privado en iniciativas de desarrollo sostenible e incluyente. Estas estrategias permiten entre otros, mejorar la eficacia e impacto de los recursos privados y el desarrollo de capacidades en la población. Con el objetivo de potencializar las ya existentes y promover la conformación de nuevas APP se propone: (1) desarrollar herramientas y mecanismos para el establecimiento de APP en diferentes sectores de la economía, especialmente aquellos en los que presentan altas tasas de desempleo; (2) crear

²⁵¹ “Línea de redescuento para microcrédito. El Gobierno nacional creará una línea de crédito de redescuento para operaciones de microcrédito, con las condiciones y características propias del sector al que se dirige, y a través de la entidad financiera que se estime conveniente”.

mecanismos para el intercambio de información entre el sector público y privado para focalizar la inversión; (3) consolidar una instancia de coordinación y articulación de las APP; y (4) constituir un Observatorio de Mercados Inclusivos que le permita al gobierno, en conjunto con el sector privado y la cooperación internacional, articular iniciativas, hacer seguimiento y generar aprendizajes en materia de negocios y mercados inclusivos (urbanos y rurales).

c) Metas

Tabla IV-11

Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos		
Indicador	Línea Base 2009	Meta 2014
Tasa de desempleo. Total nacional (%)	12%	8,9%
Brecha de desempleo. Total 24 ciudades (Ciudad con mayor desempleo/Ciudad con menor desempleo)	2,19	1,7
Tasa de desempleo juvenil (Jóvenes entre 14 y 26 años de edad)	21,6%	16,1%
Reducir la población ocupada que vive por debajo del umbral de pobreza	33,2%	23,6%
Reducir la población ocupada que devenga menos de 1 smlmv	35,5%	21,6%

6. Promoción de la Cultura

La Cultura ha pasado de ser entendida como un bien de consumo suntuario, a factor clave del desarrollo social y económico que contribuye profundamente al bienestar de la sociedad y a la cohesión social.

a) Diagnóstico

En el país, el sector cultural está organizado a través del Sistema Nacional de Cultura (SNCu), el cual es liderado por el Ministerio de Cultura, que por medio de sus espacios de participación, instancias y procesos, tiene como objeto contribuir a garantizar el acceso a las manifestaciones, bienes y servicios culturales y promover la creatividad de los colombianos.

De acuerdo con la información reportada por las entidades territoriales, a la fecha se cuenta con 36 instituciones departamentales y distritales de cultura, 231 del nivel municipal, 823 casas de cultura, 14 fondos mixtos de cultura, 469 museos articulados en la red nacional de museos y 983 bibliotecas dotadas distribuidas en 932 cabeceras municipales y 42 corregimientos. Así mismo, los espacios de participación del sector cultural reportados por las entidades territoriales, a octubre de 2010, suman: 10 consejos nacionales, 153 consejos departamentales y distritales constituidos y funcionando, en los que participan 1.043 consejeros; y a nivel municipal, se cuenta con 651 consejos municipales de cultura.

Sin embargo, a pesar de este reporte de información sobre la organización y composición del sector, el SNCu presenta deficiencias en su gestión y posicionamiento en las distintas instancias que lo componen, debilitando los procesos de participación, seguimiento y resultados en las políticas culturales del país. Por esta razón, con el propósito de conocer en mayor detalle el estado del SNCu, en 2010 se puso en marcha la estrategia de Promotores Regionales a través de una acción de asesoría directa a los municipios, que en una primera fase incluyó 300 municipios

focalizados, y cuyos resultados han permitido verificar, la existencia de 278 instituciones municipales de cultura, 178 casas de cultura, 209 Consejos municipales de cultura y 261 estampillas Procultura en distintas entidades territoriales.

De otra parte, el Ministerio de Cultura a través de sus planes, programas y proyectos ha implementado acciones de atención a la totalidad de la población en el país, sin embargo, no se han desarrollado de manera específica acciones dirigidas a niños menores de seis años, tales como la de formación artística y cultural que contribuyen en el desarrollo psicoafectivo y cognitivo de los niños, y apoyan directamente su desarrollo integral.

Por otro lado, recientes políticas participativas dirigidas a la población en general, como el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas, permitieron que cada uno de los municipios del país contara con una biblioteca pública vinculada a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas. De estas, solamente 462 se han beneficiado con programas de conectividad, es decir, el 58% aún no cuentan con acceso a Internet, lo que representa un acceso inequitativo de la población a la información y por ende al conocimiento.

A nivel municipal, las Casas de la Cultura se han constituido en importantes espacios que propician el acceso de la comunidad a la creación y producción de bienes y servicios culturales, sin embargo, a la fecha, el 25% de los municipios aún no cuentan con estos espacios y de los 823 existentes, solamente el 15% cuentan con acceso a las nuevas tecnologías de la información.

En cuanto al patrimonio cultural inmueble²⁵², una de las prioridades que diferentes gobiernos locales han manifestado en el contexto de las políticas culturales, es el de su protección. Sin embargo, de los 1.049 Bienes de Interés Cultural del Ámbito Nacional (BICN)²⁵³ declarados a la fecha, se han intervenido en mantenimiento, mejoramiento y adecuación tan sólo 119 (muebles e inmuebles), respondiendo así al alto grado de deterioro que han presentado, y evidenciando que las acciones se han orientado a atender este tipo de urgencias, sin contar con programas de planeación, prevención y mantenimiento de estos BICN. En este sentido, para lograr implementar y planificar un programa de conservación, mantenimiento y recuperación, el Ministerio de Cultura inició a través de la construcción de la matriz de seguimiento de los bienes declarados BICN, el correspondiente levantamiento de la información de su estado actual, sin tener los resultados a la fecha.

Adicionalmente, a nivel local existe una carencia de acciones concretas y de priorización del presupuesto, lo que ha propiciado que, por ejemplo, inmuebles de valor cultural²⁵⁴ que hacen parte de los 44 centros históricos del país se hayan transformado o desaparecido. Es así como en algunas ciudades como Barranquilla, las tendencias de su proceso de urbanización y la falta de políticas de conservación y renovación urbana han disminuido el número de los inmuebles de valor cultural constituyendo, en dicho caso, únicamente el 14% del total de inmuebles del centro histórico.

²⁵² El patrimonio cultural inmueble hace referencia a los lugares, sitios, edificaciones, obras de ingeniería, centros industriales, conjuntos arquitectónicos, zonas típicas y monumentos de interés o valor relevante desde el punto de vista arquitectónico, arqueológico, histórico, artístico o científico, reconocidos y registrados como tales.

²⁵³ Los 1.049 BICN de carácter nacional se distribuyen dentro de las siguientes categorías: arquitectónicos: 935; urbanos: 53; sectores urbanos: 44; espacio público: 9; parques arqueológicos: 8.

²⁵⁴ Dentro de los 44 BICN clasificados como sectores urbanos, que corresponden a los 44 centros históricos del país, existen, según el Ministerio de Cultura, 35.000 inmuebles de valor cultural.

Por su parte, las industrias clasificadas dentro del sector cultural han contribuido al desarrollo productivo del país, tanto que su participación en el PIB, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)²⁵⁵, fue del 1,58% en 2000 y del 1,83% en 2007. Al mismo tiempo, la tasa de crecimiento promedio entre 2001 y 2007 para el PIB cultural fue del 7,10% mientras que la misma tasa para el PIB total fue de 4,88%, concluyendo que el PIB cultural registró un crecimiento más acelerado que el de la economía en su conjunto. Lo anterior refleja el potencial de esta industria en la economía nacional a pesar de los altos costos de comercialización de bienes y servicios culturales, que dificultan una mayor competitividad. Es así, que Colombia se encuentra entre los 4 primeros países de mayor producción latinoamericana en el sector editorial y cinematográfico.

A partir de la creación del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico (FDC) la producción de cine colombiano se ha visto estimulada en los últimos 7 años. Es así como en el periodo 2004 - octubre de 2010, se han estrenado 67 largometrajes con un promedio de 10 estrenos anuales, promedio que antes de la ley de cine era de solo 4 estrenos anuales. Las convocatorias financiadas con recursos del FDC han permitido que, en este periodo de tiempo, aproximadamente 744 proyectos y programas cinematográficos hayan recibido recursos cercanos a los \$41.500 millones de pesos, de los cuales ha destinado \$24.900 millones a 352 proyectos en desarrollo de guiones, producción y posproducción de largometrajes y, realización de documentales y cortometrajes. Sin embargo, el número de proyectos financiados corresponde a tan sólo un 7% del total de proyectos que han participado en las diferentes convocatorias.

Dado lo mencionado anteriormente, para que los subsectores de la cultura sean aún más competitivos, se requiere de personal calificado que los desarrolle de manera adecuada y con mayores índices de productividad. La formación artística y cultural, no se articula desde la primera infancia hasta la educación superior. En esta última, de 11.233 programas registrados, solamente el 2,8% (315) se relacionan con áreas artísticas: el 4% a nivel técnico, el 4% a tecnológico, el 70% universitario, el 18% a especializaciones y el 3% a Maestrías. Igualmente, según el estudio censal de las empresas productoras del sector audiovisual para identificar sus necesidades de capacitación, los contenidos de los programas no convergen con las necesidades del mercado²⁵⁶ y, la oferta de programas que atienden estos sectores, no tienen la cobertura que demanda²⁵⁷ el desarrollo de las industrias culturales en las regiones; tan sólo en el 2009 el 3,9% del total de los graduados del país corresponde al área de conocimiento de bellas artes (áreas de artes plásticas y visuales).

b) Lineamientos y acciones estratégicas

Sobre la base del fortalecimiento de la gestión del sector cultural y de la estrategia de descentralización a través del Sistema Nacional de Cultura, los siguientes son los lineamientos y estrategias para afianzar la convivencia y la solidaridad y generar bienestar y desarrollo social.

²⁵⁵ Boletín de Prensa Cuenta Satélite de Cultura de 2009.

²⁵⁶ Centro Nacional de Consultoría. (2009). *Estudio censal de las empresas productoras del sector audiovisual para identificar sus necesidades de capacitación*. Bogotá D.C., Colombia: CNC.

²⁵⁷ En términos de la educación formal superior el Sistema Nacional de Información sobre Educación Superior del MEN (SNIES), registra actualmente 315 programas relacionados con áreas artísticas. Sin embargo, 101 (32%) están inactivos. Los programas activos relacionados con artes representan el 1,9% del total de programas activos en el país y corresponden principalmente a áreas de artes visuales (33%), música (26%), letras, filología y crítica literaria (30%), que no incluyen programas de creación literaria y otras disciplinas artísticas como la danza y el teatro. El 36% y el 19% de estos los programas activos se concentran en Bogotá D.C. y Medellín respectivamente.

1. Consolidar la articulación del Sistema Nacional de Cultura

Luego de 13 años desde su creación por la Ley 397 de 1997, se hace necesario un ejercicio de articulación interna que evalúe el Sistema, su operatividad, composición y relaciones con otros sistemas, de manera que las acciones entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal estén articuladas, sean pertinentes y complementarias, y respondan a las necesidades y demandas del sector.

Se requiere implementar estrategias que permitan consolidar la acción del Ministerio de Cultura en el país, a partir de una lectura regionalizada y una oferta que responda a su caracterización, haciendo énfasis en la funcionalidad y complementariedad de los agentes que intervienen en el quehacer cultural. Estas estrategias son:

- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Cultura en los niveles departamental, distrital y municipal y revisión de los aspectos de tipo legal normativo, con el fin de alcanzar la legitimidad y la gobernabilidad requerida en un marco de integración de la cultura a las decisiones político-administrativas.
- Fortalecimiento de la planeación cultural en los escenarios regionales y locales, garantizando la participación de las distintas comunidades y, muy especialmente de sus creadores y gestores culturales. El Ministerio de Cultura acompañará y brindará asistencia técnica para la articulación de los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de la gestión cultural en los departamentos, distritos y municipios.
- Para alcanzar mayores impactos en sus programas y proyectos, así como el acceso a nuevos recursos, el Ministerio realizará y consolidará alianzas estratégicas con instituciones públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, con el sector empresarial, con otros países y con organismos internacionales.

2. Fortalecer procesos de lectura y escritura, facilitando la circulación y acceso a la información hacia un mayor conocimiento

Las bibliotecas públicas del país se fortalecerán como espacios propicios para desarrollar programas de fomento a la lectura con el fin de fortalecer las competencias comunicativas de los estudiantes como de la población no escolarizada. Así mismo, la construcción y/o mejoramiento de la infraestructura cultural del país será prioridad de la política cultural del gobierno. Para el logro de estos objetivos, se plantean las siguientes acciones:

- Se realizará un inventario del estado actual y dotación de las bibliotecas públicas de los municipios, con el fin de determinar los requerimientos en cuanto a libros, diarios, revistas y material audiovisual, computadores y mobiliario. Para la financiación de las respectivas dotaciones, los municipios aportarán una contrapartida que será establecida por el Ministerio de Cultura.
- Con el mismo propósito, y en articulación con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), se establecerán convenios con artistas, organizaciones y cajas de compensación, para desarrollar, tanto en las bibliotecas como en instituciones educativas, actividades para el fomento de la lectura, mediante planes de lectoescritura que promuevan la lectura y el uso de los recursos desarrollados para el efecto. En estos procesos se buscará la participación y el apoyo del sector privado.

- Adicionalmente, se realizará una evaluación de la conectividad que presentan las bibliotecas públicas municipales para definir, con el Ministerio de las Tecnologías, Información y Comunicaciones, las estrategias que exploren diferentes alternativas para aumentar la cobertura y calidad de la conectividad, articulando los esfuerzos de departamentos, distritos y municipios para lograr este objetivo y fortalecer así la convivencia de las comunidades.
- De otra parte, en cuanto a la infraestructura del municipio para el desarrollo de actividades de carácter cultural y artístico, se establecerá un esquema de cofinanciación territorial, que apoyará la construcción y dotación de infraestructura cultural municipal, en particular orientado a las casas de la cultura, escuelas de danza, teatro, música y otros espacios culturales, incluidas las bibliotecas, que se consolidarán como lugares integrados que permitan generar procesos de formación artística y cultural, así como de creación, difusión y circulación de bienes y servicios culturales.

3. Contribuir al desarrollo integral de los niños menores de 5 años, promoviendo el ejercicio de los derechos culturales, a través de los lenguajes expresivos y estéticos

El disfrute de los derechos culturales de los niños como parte de la política pública de la primera infancia, contribuye a fortalecer las expresiones culturales de las distintas regiones y a afianzar la diversidad cultural de la nación. El lenguaje, la música, las historias y el patrimonio material e inmaterial del lugar donde se nace, hacen parte de los bienes culturales que el niño debe conocer y disfrutar para participar activamente en los procesos de construcción, conservación y desarrollo de su cultura en un diálogo permanente con otras expresiones culturales del país y del mundo.

En este contexto, y con el fin de contribuir al desarrollo integral de los niños desde el ejercicio de los derechos culturales, el Ministerio de Cultura:

- Orientará programas de sensibilización y formación artística para la primera infancia, vinculados con las características culturales propias de los niños y sus entornos. Para ello, incluirá la formación artística en los procesos de cualificación de los agentes cuidadores y educativos, en articulación con las instituciones responsables de formación de formadores.
- Promoverá que la infraestructura cultural de los municipios cuente con servicios especiales para la primera infancia. En tal sentido, las ludotecas y bibliotecas ofrecerán colecciones de libros y materiales interactivos especialmente escogidos para los niños, sus padres y personas responsables de su atención, con el fin de promover la lectura y las actividades lúdicas.
- Las casas de cultura y los museos ofrecerán programas especiales para las instituciones que prestan servicios a la primera infancia.

4. Fomentar los procesos de formación artística y de creación cultural

El acceso al conocimiento y la formación del espíritu crítico son elementos democráticos que pasan, entre otras disciplinas, por la difusión de la educación artística desde la educación inicial. Desde edades tempranas debe crearse el deseo por el arte, y deben adquirirse los códigos estéticos mínimos en las diferentes áreas del conocimiento. La comprensión de los diferentes lenguajes artísticos y la capacidad de elaboración simbólica son el fruto de una educación que

tiene en cuenta los aprendizajes, las emociones y los encuentros con las obras de arte, con los artistas y con los profesores.

En este sentido, a través del Ministerio de Cultura en coordinación con el MEN se fortalecerá la enseñanza y divulgación del arte y la cultura en los colegios oficiales. Esta estrategia se desarrollará en las siguientes líneas:

- Se establecerá una política de sensibilización y formación mediante la implementación en los currículos de programas de formación en educación artística en todos los niveles de educación, empezando por la primera infancia. En desarrollo de lo anterior, se tendrán en cuenta las características y condiciones culturales propias de los niños y sus entornos.
- El MEN evaluará, a través de los modelos pedagógicos actuales, la incorporación y mayor desarrollo de las competencias básicas y específicas del área artística y cultural en los currículos y en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Adicionalmente, apoyará a las secretarías de educación en su implementación en los establecimientos educativos de preescolar, básica y media. En este proceso, en particular, se establecerán convenios con las cajas de compensación familiar para implementar actividades extracurriculares relacionadas con la formación en arte y cultura.
- El Ministerio de Cultura prestará asistencia técnica para que las entidades territoriales fortalezcan su capacidad de formación en arte y cultura de los docentes a través de la definición de un programa de capacitación que se desarrollará conjuntamente con el MEN, y con el apoyo de las casas de la cultura.

5. Fortalecer la apropiación social del Patrimonio Cultural

El patrimonio cultural es, sin discusión, un eje estructural y prioritario en la formulación de políticas culturales para la Nación. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo reconoce al patrimonio cultural como un motor para el desarrollo de las comunidades, el intercambio de manifestaciones culturales, y por ende simbólicas, que reafirman la identidad y reconocen la diversidad cultural colombiana.

En este sentido, la Nación a través del Ministerio de Cultura y sus entidades adscritas (Archivo General de la Nación, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, e Instituto Caro y Cuervo), en articulación con los demás actores del Sistema Nacional de Cultura, afianzarán la política pública para la apropiación social del patrimonio cultural de la nación, con el ánimo de valorar, rescatar, preservar, promover, proteger y salvaguardar el patrimonio cultural colombiano, haciendo de éste un vehículo para el desarrollo social y económico, en un país con memoria. Para lo anterior, se propone desarrollar las siguientes acciones:

- Estudiar la viabilidad técnica y financiera para la constitución de un fondo, a partir de una contribución equivalente al 3% del valor de los contratos que ejecute el Ministerio de Defensa. Los recursos provenientes de dicho fondo se destinarán a financiar proyectos orientados a la preservación, conservación y mantenimiento de monumentos nacionales o de BICN y centros históricos del país.
- Implementar el Documento CONPES 3658: *Lineamientos de política para la recuperación de los centros históricos de Colombia*, a través del cual se evaluará y establecerá el mecanismo de intervención y financiación para la recuperación de los centros históricos del país, con el

objeto de transformarlos en lugares atractivos y competitivos para el turismo cultural, la vivienda y el emprendimiento, lo cual permitirá la conservación y revitalización del patrimonio desde una óptica integral y de integración a las dinámicas urbanas con el fin de contribuir a la calidad de vida de sus ciudadanos. De forma prioritaria, se establecerán incentivos para la participación privada, se apoyará la estructuración técnica y financiera de los PEMP y se estudiarán los instrumentos de financiación adicionales al Presupuesto General de la Nación²⁵⁸.

6. Fortalecer las industrias culturales

Para posicionar al sector cultural como eje estratégico del desarrollo sostenible y competitivo del país, se aprovechará el potencial de las industrias culturales, para que aumente su participación en la generación de valor simbólico, ingreso y empleo, y alcanzar así niveles elevados de productividad. Se consolidarán las siguientes acciones, en desarrollo del CONPES 3659: *Política Nacional para la promoción de industrias culturales en Colombia* y de la política de emprendimiento cultural:

- El Ministerio de Cultura en trabajo conjunto con las instancias del Sistema Nacional de Cultura, impulsará la innovación y el desarrollo cultural local, a través de la identificación y generación de procesos de emprendimiento cultural.
- El Ministerio de Cultura y el DANE, junto con el sector académico, generará información y conocimiento en relación con el impacto económico y social de los emprendimientos y las industrias culturales en el país, con el fin de orientar políticas que fortalezcan los procesos culturales y su productividad.
- El Ministerio de Cultura en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) promocionará, mediante diversas estrategias, la circulación de bienes y servicios de las industrias culturales, favoreciendo la creatividad y la diversidad cultural, mediante el afianzamiento económico de sus respectivos procesos.
- Igualmente, estos Ministerios desarrollarán estrategias para la promoción de inversiones en las industrias culturales, con la asociación del sector privado, apoyando técnica y financieramente las empresas culturales de menor tamaño para el desarrollo de su actividad productiva.
- De otra parte, para incentivar la creación y la generación de emprendimientos culturales y de la industria cultural, el Ministerio de Cultura articulará sus esfuerzos a los de las entidades involucradas en el marco de la Estrategia de Gestión del Recurso Humano en Colombia (EGERH), respecto de las acciones encaminadas a lograr la ampliación de la cobertura, el mejoramiento de la calidad, pertinencia e innovación de programas que cualifiquen la formación del sector artístico y cultural en los distintos niveles y modalidades.

²⁵⁸ Particularmente la aplicación de instrumentos de captura de valor (valorización, plusvalías o de un nuevo instrumento financiero basado en los incrementos futuros de los recaudos del Impuesto Predial) y la definición de una línea de redescuento con tasa compensada a través de FINDETER.

c) Metas

Tabla IV-12. Metas de cultura

Indicador	Línea Base 2010	Meta 2014
Número de proyectos de infraestructura cultural municipal intervenidos	68	55
Número de bibliotecas con conectividad, software y hardware actualizado	500	400
Número de agendas de trabajo concertadas con el sector cultural departamental y municipal.	0	2.268
Número de gestores culturales capacitados en procesos de planeación y gestión cultural	282	1.000
Número de bibliotecarios capacitados en programas de lecto-escritura	366	1.050
Número de escuelas de música consolidadas.	640	1.140
Número de formadores capacitados en herramientas pedagógicas que estimulen el desarrollo de la creatividad y la capacidad de aprendizaje en niños menores de 5 años.	N.A.	3.200
Número de programas de Televisión, radio u producción digital dirigidos a la primera infancia, realizados	N.A.	25
Número de bibliotecas y/o centros integrales de atención a la primera infancia cuentan con material bibliográfico, audiovisual, musical y lúdico para la primera infancia.	N.A.	400
Número de apoyos otorgados al sector cultural.	6097	5.092
Número de artistas beneficiados con programas de profesionalización de artistas y gestores culturales	N.A.	800
Número de orquestas universitarias fortalecidas	0	10
Número de recursos digitales del patrimonio bibliográfico nacional a disposición en línea (Biblioteca Digital).	0	9.000
Número de Bienes de Interés Cultural Inmueble, del ámbito nacional, restaurados integralmente.	30	16
Número de intervenciones en espacios públicos de centros históricos declarados como bienes de interés cultural	1	16
Número de expedientes para la candidatura de bienes y manifestaciones culturales para lograr declaratorias de Patrimonio de la Humanidad - Unesco, asistidos técnicamente.	7	16
Número de asistentes a diplomados y cursos de formación para el trabajo y el desarrollo humano en áreas relacionadas con español, lingüística, literatura, lenguas indígenas y clásicas, lingüística, literatura y semiótica (Caro y Cuervo).	0	600
Número de sectores de las industrias culturales incluidos en el Programa de Transformación Productiva del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	0	4
Número de emprendimientos culturales beneficiados	0	50
Número de organizaciones culturales capacitadas en emprendimiento	ND	800

7. Deporte y recreación

El deporte, la recreación y la actividad física deben ser considerados bienes socialmente necesarios, subordinados a la política social y de manera especial al desarrollo humano, al liderazgo, a la convivencia y a la paz. Así mismo, representan una valiosa estrategia para el

bienestar, la salud, la educación y las políticas de inclusión por su contribución a los fines sociales del Estado.

a) Diagnóstico

La práctica de un deporte o de alguna actividad física moderada y vigorosa, de manera regular²⁵⁹, ha sido identificada como un factor que disminuye las posibilidades de adquirir diversas enfermedades crónicas. Sin embargo, el porcentaje de personas que cumplen con el mínimo de actividad física recomendada es de solamente el 26% en el grupo de edad de 13 a 17 años. Este porcentaje, aunque sigue siendo bajo, aumenta a 42,6% en el grupo de edad entre 18 y 64 años. Se debe aclarar que para el cálculo de estos porcentajes se toma la actividad física en diferentes formas de practicarla: tiempo libre, caminar como medio de transporte, uso de bicicleta como medio de transporte, actividad física laboral y en el hogar. Llama la atención que la actividad física en tiempo libre solamente fue practicada por el 8,6% de la población entre 13 y 17 años y, en un 5,9% en el grupo de edad entre 18 y 64 años²⁶⁰.

La falta de actividad física conlleva a problemas de sobrepeso y obesidad en la población adulta. En Colombia, el exceso de peso para esta población era de 46%, siendo este indicador en el grupo de población de 18 a 22 años del 18% y del 62,5% en el grupo de los de 58 a 64 años. El porcentaje de adultos sedentarios o casi sedentarios se sitúa entre el 60% y el 85%. Específicamente en Bogotá, encuestas realizadas por el programa Muévete Bogotá del Instituto Distrital para la Recreación y Deporte alertaban sobre cómo el 84% de los mayores de 18 años no realizaban suficiente actividad física. Igualmente, la participación de la niñez y la juventud en oportunidades de tiempo libre en deporte, recreación y actividad física estaba por debajo del 10%.

De otra parte, dadas las relaciones, aptitudes y comportamientos que se imparten en las prácticas deportivas, se ha establecido que el deporte es un elemento eficaz que permite resolver conflictos, prevenirlos y construir confianza. La falta de oportunidades adecuadas para el uso del tiempo libre, generan situaciones de exclusión y debilitan el tejido social, lo que puede llevar a prácticas de ocio negativo que son el inicio de situaciones de conflicto y marginalidad social.

Por ello, resulta fundamental que tanto escenarios deportivos como equipamientos sean adecuados y se fomente su uso frecuente, convirtiéndolos en espacios privilegiados, no solamente para la práctica de actividades físicas y deportivas, sino también para la convivencia y la participación social. Sin embargo, aunque en el país existen 54.780 escenarios deportivos, el 27% están inconclusos; el 15% están en regular estado y el 40% en mal estado²⁶¹, lo que conlleva una baja utilización y, en muchas ocasiones, una amenaza para la tranquilidad y la seguridad ciudadanas, debido a su deterioro y dejación.

Así mismo, al analizar los logros deportivos del país a través del deporte asociado, con la financiación mayoritaria del Estado, se observa que en los dos últimos eventos completos del Ciclo

²⁵⁹ En el caso de los adultos se recomienda que la actividad física se realice como mínimo 30 minutos al día, durante al menos cinco días a la semana; para menores de 18 años, la recomendación es de, al menos, 60 minutos de actividad física moderada o vigorosa al día, por lo menos cinco días a la semana.

²⁶⁰ Según la Encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia, 2005.

²⁶¹ Censo de Infraestructura Deportiva de Coldeportes, con corte junio de 2010.

Olímpico²⁶² en los que se ha participado (2001-2004 y 2005-2008), se ha incrementado el número de medallas de 554 a 991. El número de medallas de oro pasó de 171 a 360; el de plata de 182 a 345; y el de bronce de 201 a 286; en la Región Panamericana, por primera vez Colombia se ubicó sexta entre cuarenta y dos naciones, por encima de Venezuela y Argentina. Sin embargo, en los Juegos Olímpicos que cierran cada uno de los ciclos mencionados, los logros obtenidos en medallería no han tenido un incremento significativo: en Atenas 2004 se alcanzaron 2 medallas de bronce y en Beijing 2008 se obtuvieron 1 de plata y 1 de bronce. Aunque el número de medallas ha sido bajo, se debe tener en cuenta que en los últimos Juegos Olímpicos (Beijing 2008), Colombia alcanzó el mayor número de diplomas olímpicos (10)²⁶³, así como el mayor número de puntos olímpicos históricos alcanzados (48), frente a Atenas 2004 (30).

Con los Juegos Bolivarianos (Sucre, 2009), se dio inicio al ciclo olímpico 2009-2012, en el que el país ha empezado a mostrar significativos logros. En los pasados Juegos Suramericanos 2010 realizados en Medellín, con un total de 372 medallas, 144 de ellas de oro, la delegación colombiana se coronó por primera vez en la historia campeona de estas justas, evidenciando así que cuenta con una mayor capacidad de deportistas de alto rendimiento; en los pasados Juegos Olímpicos de la Juventud (Singapur 2010), Colombia obtuvo en su primera participación en este certamen dos medallas de oro y tres de plata, previéndose mejores resultados en los próximos Juegos Olímpicos que se realizarán en Londres 2012.

Finalmente, con relación a la gestión institucional en el desarrollo de programas y proyectos en recreación, actividad física y deporte en los diferentes niveles territoriales, existe desconocimiento de las responsabilidades y competencias de los organismos públicos y privados, responsables de su ejecución, lo cual genera desarticulación entre Coldeportes y los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte (SND).

b) Lineamientos y acciones estratégicas

Dado lo anterior, para incrementar la actividad física y recreativa, el aprovechamiento de los espacios deportivos, el aumento de la formación deportiva y el fortalecimiento de la capacidad competitiva del país, como alternativas encaminadas al desarrollo humano, la convivencia y la paz, las políticas de recreación y deporte se desarrollarán, contemplando en lo pertinente, enfoques diferenciales que permitan atender las disparidades poblacionales y regionales, bajo las siguientes estrategias.

1. Mejoramiento, mantenimiento y adecuación de la infraestructura para el aprovechamiento de la actividad física, la recreación y el tiempo libre

El deporte es un instrumento útil para alejar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de los riesgos de las adicciones tales como la drogadicción, el alcoholismo, la delincuencia, entre otros, y los problemas de obesidad y otros hábitos no saludables, pues representa una opción atractiva para el uso del tiempo libre. En este contexto se desarrollarán las siguientes líneas de acción:

²⁶² Para Colombia los diferentes Juegos que componen el ciclo olímpico son: los Juegos Bolivarianos, los Juegos Suramericanos, los Juegos Centroamericanos y del Caribe y los Juegos Panamericanos. El cierre del Ciclo se realiza cada cuatro años con los respectivos Juegos Olímpicos.

²⁶³ El diploma olímpico se otorga a competidores que obtuvieron una posición del 4.º al 8.º lugar.

- Se optimizará el uso de la infraestructura deportiva municipal como escenarios adecuados para la práctica de la actividad física, la recreación y el deporte, procurando que ésta sea una infraestructura multimodal, que permita la práctica de diversos deportes y actividades. Para esto, Coldeportes revisará y evaluará el inventario actual de infraestructura y promoverá la creación del Fondo Social de Infraestructura Deportiva y Recreativa Nacional. Las entidades territoriales deberán facilitar las condiciones previas necesarias de sostenibilidad financiera para acometer los proyectos, priorizando la resolución de las deficiencias actuales, y ser agentes activos en elaboración de proyectos de inversión que prioricen la calidad y utilización de la infraestructura existente y la que se promueva.
- Coldeportes, a través de los entes deportivos departamentales, fomentará la certificación de los municipios que cumplan con equipamientos adecuados con condiciones mínimas, que garantice y asegure el derecho al deporte y la recreación, como requisito para la inversión pública en infraestructura.

2. Fomento de la recreación, la educación física, la actividad física y el deporte escolar y social comunitario para desarrollar entornos de convivencia y paz

El desarrollo físico, social y mental de los individuos, así como el mejoramiento o mantenimiento de la calidad de vida dependen, en gran parte, de la práctica del deporte, la actividad física y el ejercicio. En tal sentido, se garantizará su acceso, práctica y disfrute, buscando la universalización de la cobertura para asegurar este derecho vital de manera especial a la infancia, adolescencia y juventud. Para ello los esfuerzos institucionales de Coldeportes y el Ministerio de Cultura, en articulación con el Ministerio de la Protección Social (MPS) y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), se orientarán al apoyo y promoción del deporte, de la recreación y la actividad física (educación física), esfuerzos que fomentarán la convivencia y la cohesión social generando espacios de concertación y de inclusión de sectores marginados a la sociedad. Para lo anterior, se desarrollarán las siguientes estrategias:

1. Coldeportes diseñará programas y estrategias masivas de actividad física y recreativa, en coordinación con las entidades gubernamentales y no gubernamentales, las empresas privadas e instituciones de recreación y de salud.
2. Coldeportes en coordinación en el Ministerio de Cultura y el MEN, establecerá un programa para mantener, estimular y cualificar la actividad física en los establecimientos educativos, mediante docentes especializados en esta área.
3. Conjuntamente con el MEN, se creará el Sistema Nacional de Competencias Deportivas y Académicas “Supérate”, como estrategia de inserción social dirigidos de forma prioritaria a poblaciones en situación de vulnerabilidad, de desplazamiento forzado y en proceso de reintegración social. Con esta estrategia se desarrollarán competencias deportivas en todos los municipios del país, en diferentes disciplinas del deporte y en las categorías infantil, juvenil y mayores. Estas competencias serán la base para, luego, definir premios regionales (Caribe, Oriental, Occidental, Sur, Orinoquia-Amazonia) y, entre los ganadores se competirá por el campeonato nacional. El sistema reconocerá premios tanto a los niños y jóvenes, como al maestro/entrenador, y al colegio o junta de acción comunal que inscriba al equipo o participante. Para la implementación de estas actividades se convocará y vinculará a las entidades del sector público que tengan competencias en estos temas, a las empresas patrocinadoras del deporte competitivo, a los sectores productivo y privado, y a los medios de comunicación.

Estos programas deberán desarrollarse de manera regular y sistemática por personal calificado, para que la actividad se realice adecuadamente, con el fin de garantizar una dinámica de prevención y promoción que genere avances en la calidad de vida de los colombianos.

3. Formación y preparación de deportistas para el posicionamiento y liderazgo deportivo del país

Se consolidarán las condiciones para la preparación y práctica del deporte, perfilando al país como una potencia deportiva continental, mediante la reorganización del deporte y la actividad física en el marco del SND, con miras a alcanzar resultados deportivos en los eventos del Ciclo Olímpico y diversos eventos mundiales, continentales y regionales estratégicos, incluidos los juegos mundiales (world games).

Para lo anterior, Coldeportes, en coordinación con los entes deportivos departamentales y del distrito capital, los organismos del deporte asociado y los establecimientos educativos, diseñarán un plan de largo plazo que fortalezca la estructura deportiva de la población, sus capacidades y desarrollo, para la identificación, cualificación y selección de talentos deportivos en el país, concentrando los mecanismos y recursos para su implementación a través del apoyo y estímulo a los deportistas.

El diseño del mencionado Plan tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

- Programas de formación y preparación de deportistas desde los semilleros, pasando por las escuelas del deporte, hasta la consolidación de deportistas de altos logros.
- Desarrollar esquemas de identificación y selección de talentos articulados con las escuelas deportivas, establecimientos educativos, clubes y ligas deportivas, entes deportivos departamentales, con las federaciones de cada rama del deporte y el Comité Olímpico y Paralímpico Colombiano.
- También, buscará la viabilidad de la asignación de becas educativas para quienes deseen desarrollar a plenitud sus capacidades y competir en niveles de alto rendimiento, así como esquemas de financiación para la selección, preparación y participación de los deportistas, la dotación de los implementos deportivos y tecnologías requeridas para desarrollar estos procesos de formación, y el entrenamiento, que será fundamental en el diseño de la estrategia de sostenibilidad deportiva de país.

c) Metas

Tabla IV-13

Indicador	Línea Base 2010	Meta 2014
Número de escenarios deportivos, en regular o mal estado, intervenidos por parte de Coldeportes y las Entidades Territoriales	30.337	4.500
Número de municipios que cuentan con el Sistema Nacional de Competencias Deportivas y Académicas "Supérate"	0	1.102
Número de municipios que cumplen con condiciones mínimas para el desarrollo de actividades deportivas y recreativas.	0	881
Número de medallas obtenidas en los Juegos Panamericanos del Ciclo Olímpico	57	60
Número de medallas obtenidas en los Juegos Olímpicos	2	4
Número de medallas obtenidas en los Juegos Panamericanos del Ciclo Paralímpico	19	22
Número de medallas obtenidas en los Juegos Paralímpicos	21	24

B. Promoción Social

1. Red para la Superación de la Pobreza Extrema (JUNTOS)

Esta sección diagnostica la situación de la pobreza y la desigualdad en Colombia y plantea una estrategia de reducción de la pobreza enfocada en el Sistema de Promoción Social (SpS)²⁶⁴, la focalización y la Red para la superación de la pobreza extrema, llamada Red Juntos²⁶⁵, que complementa las acciones incluidas en otros capítulos del Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, buscando fortalecer la generación de ingresos autónomos como uno de los retos centrales en la reducción de la pobreza, se formulan estrategias específicas para la dimensión de Ingresos y Trabajo, en el marco de la Política de Generación de Ingresos para esta población²⁶⁶.

a) Diagnóstico y problemática

1. La dimensión y la dinámica de la pobreza y la desigualdad en Colombia

La pobreza por ingresos autónomos es más alta que la pobreza multidimensional y su reducción ha sido menor. En 2009 el porcentaje de población pobre por carencia de ingresos en Colombia fue del 45,5% y el de pobreza extrema fue de 16,4%. Según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el porcentaje de pobres es de 17,7% y el de población en situación de pobreza extrema (o miseria) es de 4,7%. Una medida de pobreza multidimensional más completa que el NBI es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Colombia, y muestra que en el país el porcentaje de pobres (personas con al menos 6 privaciones de 17), es de 29%. Entre 2002 y 2009, la pobreza por carencia de ingresos se redujo en 8,2 puntos porcentuales (p.p) (1.700.000 personas menos) y la pobreza extrema en 3,3 p.p (766.000 personas menos). En el mismo periodo el NBI se redujo en 5 p.p y el IPM de Colombia en 16 p.p.

La desigualdad del ingreso es más alta que la desigualdad de oportunidades y su reducción ha sido menor. La desigualdad medida por el coeficiente de Gini es de 0,57. Entre 2002 y 2009 el avance fue leve (pasó de 0,59 a 0,57). El Índice de Oportunidades Humanas para los niños de Colombia (IOH-Colombia) muestra que las oportunidades para los niños colombianos han mejorado entre 1997 y 2008, tanto por aumentos en coberturas de servicios básicos como por mejoras en la distribución de las mismas. El índice pasó de 51% en 1997 a 69% en 2008 –el 69% de los niños tiene igualdad de oportunidades–.

Las brechas urbano-rurales y al interior de la zona urbana se han ampliado en términos de pobreza. La brecha urbano-rural ha crecido o se ha mantenido en todos los indicadores de

²⁶⁴ El Sistema de Promoción Social (SpS) como componente del Sistema de Protección Social (SPS), se constituye como el conjunto de acciones públicas y privadas dirigidas a promover a la población pobre y vulnerable. Su objetivo es expandir las oportunidades de los pobres para la superación de su condición, la inclusión social y la posibilidad de generar ingresos autónomos y medios de autosostenimiento. Las acciones del Sistema de Promoción Social son focalizadas.

²⁶⁵ La Red para la superación de la pobreza extrema forma parte del SpS, su objetivo es apoyar a 1.500.000 familias a superar su situación y mejorar su calidad de vida. La Red es una estrategia con tres componentes: (1) acompañamiento familiar y comunitario, (2) gestión de la oferta y acceso preferente y (3) fortalecimiento institucional, los cuales abordan 9 dimensiones que orientan las acciones para la superación de la pobreza extrema en 45 Logros Básicos que las familias deben alcanzar.

²⁶⁶ Departamento Nacional de Planeación (2009, septiembre). Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento. Documento CONPES 3616, Bogotá D.C., Colombia: DNP.

pobreza, en particular en aquellos por carencia de ingreso autónomo. La brecha entre 13 áreas metropolitanas y las otras cabeceras también se ha incrementado desde 2005.

La urbanización tiene una asociación fuerte con el nivel de pobreza y la dinámica de crecimiento pro-pobre. El grado de urbanización es una dimensión importante para el diagnóstico de la pobreza. Las zonas urbanas son menos pobres según los indicadores de pobreza y calidad de vida. A mayor urbanización menor pobreza.

En Colombia el crecimiento pro-pobre, es decir el crecimiento que reduce la pobreza, no se ha dado en los últimos años, con excepción de las 13 áreas metropolitanas, en las que se observa un círculo virtuoso entre crecimiento, desigualdad y pobreza. Durante el periodo 2002-2005, el crecimiento del ingreso medio fue neutro en relación al efecto sobre la pobreza. En el periodo 2005-2008 el crecimiento favoreció la reducción de la pobreza en las 13 grandes ciudades, pero no fue así en las otras cabeceras o en la zona resto. Por lo tanto, hay un fenómeno de polarización de las 13 áreas metropolitanas con las otras cabeceras y la zona resto.

Tabla IV-14. Indicadores de pobreza y desigualdad en Colombia, 2002-2009

Indicadores	2002	2003	2004	2005	2008	2009
Pobreza (ingresos) ²⁶⁷	53,7%	51,2%	51,0%	50,3%	46,0%	45,5%
Pobreza con subsidios ²⁶⁸		43%			32,4%	
Pobreza extrema (ingresos) (1)	19,7%	17,0%	17,0%	15,7%	17,8%	16,4%
Gini(1)	0,594	0,573	0,579	0,580	0,589	0,578
Gini con subsidios (3)		0,52			0,534	
NBI ²⁶⁹	22,6%	22,4%	21,9%	19,9%	17,7%	17,7%
Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Col) ²⁷⁰		49%			34,6%	
Índice de Oportunidades Humanas para Colombia (IOH-Col) ²⁷¹		58			69	

Fuente: DNP - Dirección de Desarrollo Social. Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida.

²⁶⁷ Pobreza, pobreza extrema y Gini por ingreso autónomo. Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2002-2005 empalmada por MESEP y Gran Encuesta Continua de Hogares (GEIH) 2008 y 2009).

²⁶⁸ El dato de 2003 tiene como fuente la Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). El dato 2008 tiene como fuente el DNP. En la metodología se imputan subsidios monetarios y en especie (imputando el costo unitario de los subsidios). La fuente de los datos es la ECV 2003 y 2008 respectivamente.

²⁶⁹ Se considera pobre a quien tiene al menos una Necesidad Básica (Vivienda adecuada, Acceso a servicios básicos, Hacinamiento crítico, Dependencia económica y Ausentismo escolar) insatisfecha. Cálculos DNP - SPSCV con base en ECH 2002-2005, GEIH 2007-2009 del DANE.

²⁷⁰ El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para Colombia se construyó en el DNP con base en el indicador desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. En Colombia se tuvo en cuenta 5 dimensiones (clima educativo del hogar, condiciones de niñez y juventud, salud, ocupación y servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda) y 16 variables. Cálculos DNP, DDS, SPSCV con base en ECV 2003 y 2008 del DANE.

²⁷¹ El Índice de Oportunidades Humanas (IOH) del Banco Mundial es una medida que combina el avance en la tasa de cobertura para un conjunto de servicios básicos, y el grado de igualdad con que dichos avances se distribuyen entre distintos grupos de población. Se estima para los menores de 18 años teniendo en cuenta 5 dimensiones –educación, servicios básicos de la vivienda, salud, seguridad e identidad jurídica y TIC– y 19 variables. Vélez et. al. 2010. Banco Mundial, Banco de la República de Colombia (Medellín).

La situación de pobreza y desigualdad descrita en este diagnóstico plantea la siguiente problemática. La incidencia de la pobreza por ingresos en Colombia es alta (45,5%) y esto se debe en gran parte a los altos niveles de desigualdad (Gini de 0,57 en 2009)²⁷². El mercado laboral no ha sido un vínculo sólido entre el crecimiento y la reducción de la pobreza, alguna evidencia es la siguiente:

- La pobreza no se ha reducido de forma proporcional al crecimiento del PIB per cápita.
- La informalidad en Colombia es alta, el 64,2% de ocupados en 2009 es informal, según la definición del DANE, y su asociación con la pobreza es evidente. Según datos de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2008, el 79% de los ocupados por debajo de la Línea de Pobreza (LP) son informales. Entre los no pobres la asociación es menor pero también es fuerte, el 52% de los ocupados no pobres son informales.
- La participación por fuentes de ingreso de los hogares muestra que los hogares cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza extrema dependen en menor medida de los ingresos salariales, afectando de esta forma el nivel y la volatilidad del ingreso.

Según datos de la CEPAL, se puede concluir que en Colombia se ha configurado una trampa de pobreza por ingreso autónomo. Las razones son las siguientes: (1) La pobreza por ingresos en Colombia ha disminuido a un ritmo más lento que el promedio de América Latina. Entre 2002 y 2008 la pobreza de América Latina disminuyó en 11 p.p. (en Colombia la reducción fue de 7,7 p.p. para el mismo periodo, según la metodología CEPAL); (2) La incidencia de pobreza en Colombia es muy alta en comparación con países similares en términos de PIB per cápita; (3) Cuando la economía más creció (entre 2005 y 2007), la pobreza no disminuyó de manera sustantiva por el efecto de la inflación de alimentos, que en 2008 contrarrestó el crecimiento del ingreso medio.

La incidencia de pobreza en las zonas rurales es más alta que en las zonas urbanas, y esto tiende a profundizarse más en la periferia. Lo anterior se debe a que existe un conjunto de factores estructurales que impiden a la población pobre rural superar las barreras que limitan la generación de ingresos suficientes y sostenibles. Estos factores se relacionan con: (1) el bajo acceso a activos productivos –tierras, recursos hídricos y financiamiento–, en cantidades adecuadas para desarrollar sistemas productivos eficientes; y (2) las restricciones en el desarrollo de capacidades para gestionar dichos activos. Esta situación se refuerza por cuenta del despojo de tierras y la presencia de los cultivos ilícitos y sus consecuencias en materia social. Adicionalmente, la política social ha presentado un sesgo urbano, lo que ha limitado aún más atender de manera integral y con una visión de desarrollo rural esta problemática.

La mejora de las condiciones de vida en Colombia en la última década ha estado soportada en el incremento de las coberturas de servicios sociales. Ha tenido un énfasis en los subsidios más que en la generación de nuevos empleos o en el mejoramiento de la calidad del mismo. Este resultado se evidencia en los indicadores multidimensionales (IOH e IPM) tal como lo muestra la tabla anterior. Estas acciones, que han contribuido a mejorar las condiciones de vida de la población y a mejorar la igualdad de oportunidades en los niños, tienen comprometida su sostenibilidad

²⁷² Las comparaciones internacionales ubican a Colombia dentro de los países más desiguales de América Latina con relación al ingreso monetario. Según datos de la CEPAL, en 2005 Colombia ocupó el segundo lugar en el ranking de países más desiguales, con un Coeficiente de Gini de 0,584. El primer lugar lo ocupó Brasil con (0,613) y el tercer lugar República Dominicana (0,569). Datos del Banco Mundial, alrededor de 2006, indican que Colombia es uno de los países en los cuales el 20% de la población con menores ingresos tiene una menor participación dentro del ingreso total (2,3 %). Participaciones cercanas las tienen Honduras (2,4%), Panamá (2,5%) y Brasil (2,9%). Así mismo, el 20% de la población colombiana con más altos ingresos tiene una participación dentro del ingreso total equivalente al 61,6%. El porcentaje correspondiente para Brasil es del 59,5%.

mientras no vayan de la mano con una mejora sustantiva de la pobreza por carencia de ingresos autónomos. De otro lado, la ampliación de cobertura no ha venido acompañada de condiciones de salida que permitan la autogestión del desarrollo por parte de los hogares.

2. Avances y problemática de la Promoción Social, la focalización y la Red para la superación de la pobreza extrema - JUNTOS

El SpS presenta la siguiente problemática en relación al componente institucional: debilidad en la articulación de la oferta (pública y privada) de servicios de promoción social, dispersión de esfuerzos y de recursos públicos y privados, falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Las coberturas de los programas de promoción y asistencia se han ampliado. Sin embargo, este incremento no ha contado con un acompañamiento técnico que defina condiciones de salida explícitas y de mecanismos de transición que garanticen que los beneficiarios transiten de una condición de privación a la superación de la misma y hacia mecanismos del mercado cuando haya lugar.

Avance y problemática de la focalización del gasto social

Con la definición de los lineamientos de focalización del CONPES Social 100 de 2006, se avanzó en el diseño, implementación y puesta en marcha en todo el país del nuevo instrumento de focalización individual Sisbén III. En cuanto a la Estratificación Socioeconómica, siguiendo las recomendaciones del Documento CONPES 3386 de 2005, el DANE lideró el diseño de la nueva metodología de estratificación. A pesar de los avances en la implementación de la política de focalización, se identifica la siguiente problemática:

- Los mecanismos de asignación siguen siendo muy débiles. En particular, porque no se ha avanzado masivamente en una estrategia que busque activamente a los pobres (el procedimiento común es la convocatoria pública).
- No se ha desarrollado el componente de focalización geográfica que permita la optimización de los procesos de focalización.
- Falta consolidar la estrategia de interoperabilidad entre las bases de datos de los instrumentos de focalización del Sistema de Protección Social y otros del sector privado.

3. Diagnóstico de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema - JUNTOS

Colombia estableció mediante documento CONPES Social 91 de 2005, las metas y estrategias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a 2015. Con el propósito de avanzar en el cumplimiento de las metas del milenio, éstas fueron incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Los resultados a nivel general, muestran avances importantes en casi todos los indicadores –superiores al 70% en repetición de educación básica y media, mortalidad infantil y en la niñez, cobertura de terapia antirretroviral, mortalidad por malaria, superficies reforestadas–, en algunos casos llegando a cumplir las metas propuestas de manera anticipada –cobertura bruta de educación básica, vacunación con triple viral, atención institucional del parto y por personal calificado, prevalencia de VIH, consumo de sustancias agotadoras de ozono²⁷³. Sin embargo,

²⁷³ DNP. Informe Seguimiento ODM, 2008. Informe Preliminar de avances 2009.

algunos presentan rezago (particularmente en pobreza, mortalidad materna y embarazo adolescente) y persisten importantes brechas poblacionales y regionales²⁷⁴.

La Red de Protección Social contra la Pobreza Extrema – JUNTOS, creada mediante CONPES Social 102 de 2006, es la principal estrategia planteada por el Gobierno nacional para el logro de las metas de los ODM. De esta manera, las estrategias sectoriales y la focalización de las mismas planteadas en éste y los demás capítulos del presente plan, tendrán entre sus propósitos contribuir al avance y logro de las metas propuestas. Se requerirá, del desarrollo de acciones orientadas a acelerar el cumplimiento de los ODM soportadas en la operación de la Red y en el apoyo de los organismos de cooperación internacional del sistema de Naciones Unidas y el sector privado.

La Red para la superación de la pobreza extrema articula los esfuerzos de 16 entidades nacionales²⁷⁵ y los focaliza en los dos quintiles más bajos del nivel 1 del Sisbén²⁷⁶ –en el 82% de las familias vinculadas–. A agosto 31 de 2010, 8.633 cogestores sociales han acompañado a 1.297.300 familias (el 86,5% de la meta) y conformado una línea de base de información sobre su situación. Los entes territoriales cofinancian el acompañamiento y orientan recursos para atender las familias de la Red, para lo cual se han firmado convenios con 1.027 municipios y 12 gobernaciones.

Tabla IV-15. Situación de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema – JUNTOS

Variable	Total general
1. Población total	43.658.252
Porcentaje Pobres extremos por NBI ²⁷⁷	10.7%
Participación del total de pobres extremos por NBI	100%
2. Personas vinculadas a la Red para la Superación de la Pobreza Extrema	4.670.750
(2/1)	11%
3. Familias vinculadas a la Red	1.298.702
4. Familias por vincular	324.225
5. Familias con LBF	948.123
6. Número de familias de la Red con más de la mitad de logros cumplidos	343.925
(6/5)	36%
7. Familias sin cumplimiento de la mitad más uno	604.198
(7/5)	64%

Fuente: Cálculo DNP - Grupo de Proyectos Especiales, con base en datos DANE, DNP -DDS e InfoJuntos - Acción Social. Corte 30 de agosto de 2010.

A pesar de los avances, se ha identificado un conjunto de problemas que deben ser abordados para el cumplimiento de los objetivos y metas de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema.

²⁷⁴ Regiones como Chocó tiene un IDH similar al de Namibia, mientras que Bogotá se encuentra cercano a Chile y Croacia.

²⁷⁵ Las 16 entidades son: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Bancóldex - Banca de las Oportunidades. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Ministerio de Educación Nacional. Ministerio de la Protección Social. Ministerio de Defensa Nacional. Ministerio del Interior y Justicia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Policía Nacional, Registraduría Nacional del Estado Civil, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO).

²⁷⁶ En el quintil 1 está el 45% y en el quintil 2 el 37%. Reporte de seguimiento focalización de la Red para la superación de la pobreza extrema (Sisben corte noviembre de 2009). DDS-DNP. Agosto de 2010. Base de Sisben a corte de noviembre de 2009

²⁷⁷ Cálculos DANE con base en el Censo General 2005.

No se ha alcanzado la meta de 1.500.000 familias beneficiarias de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema - JUNTOS

A la fecha 200.000 familias aún no están vinculadas a la Red. A escala territorial, la Estrategia no ha iniciado el acompañamiento familiar en 75 municipios del país, en los cuales no se ha suscrito convenio con las Alcaldías. El 31% de las familias por vincular a nivel nacional se ubican en el centro del país y el 35% en el norte del país. (Anexo IV.B 1-1 Mapas por departamentos)

La oferta social para las familias de la Red JUNTOS no se encuentra integrada²⁷⁸

La oferta: (1) no es suficiente para cubrir la demanda de las familias, no es sostenible ni tiene los recursos presupuestales necesarios, (2) en algunos casos no es pertinente para alcanzar los logros y presenta barreras al acceso, y (3) no concurre de manera efectiva en las familias, debido a la dispersión y desarticulación entre los niveles de gobierno²⁷⁹.

Con base en el RUAF²⁸⁰, de las 3.153.362 personas identificadas con acompañamiento de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema el 62% ha recibido algún programa de asistencia social. Sólo 4 de los 67 programas, presentan niveles superiores al 30% de beneficiarios de la Red ²⁸¹ y la mitad de los programas focalizan la asignación de su oferta por debajo del 1% (Anexo IV.B.1–2 Reporte de beneficiarios de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema del Registro Único de Afiliados a agosto de 2010).

En la dimensión de Ingresos y Trabajo existe la necesidad de garantizar programas puntuales para el desarrollo de capacidades y el acceso a activos, que sean pertinentes para segmentos específicos de esta población. Lo anterior se debe a que la oferta programática en estos ejes es insuficiente o incluso inexistente para atender necesidades específicas de ciertos grupos poblacionales, como la población adulta con largos periodos de desempleo o inactividad, que no encuentra programas adecuados para superar esta situación. Igualmente, la población que emprende proyectos productivos de baja escala en regiones de bajo desarrollo urbano tiene dificultades para acceder a mecanismos de financiamiento. Las cifras de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema muestran que sólo el 15% de las familias en pobreza extrema y/o desplazamiento han solicitado microcrédito en el último año, y a casi una quinta parte de éstas se los han negado²⁸².

Las entidades territoriales presentan debilidades en su capacidad para gestionar acciones en la lucha contra la extrema pobreza

Se han evidenciado problemas en las entidades territoriales, como: (1) desconocimiento del alcance de la estrategia para la superación de la pobreza extrema, (2) carencias en el conocimiento y manejo de la Línea Base Familiar, (3) ausencia de instrumentos de planeación y gestión territorial

²⁷⁸ Balance realizado por las Mesas Técnicas de la Red para la superación de la pobreza extrema en julio de 2010. Fuente: Acción Social.

²⁷⁹ Manual Operativo Red para la superación de la pobreza extrema Versión 5, marzo de 2009 y Documento CONPES 3616 de 2009.

²⁸⁰ Registro Único de Afiliados (RUAF) – Ministerio de la Protección Social. Datos a agosto de 2010. Las bases en RUAF corresponden a registros plenamente identificados.

²⁸¹ Para calcular la focalización se estimaron los rangos de edad que le aplican a cada programa. Es posible que varios programas apunten a un mismo rango de edad. Los programas con mayores niveles de focalización son: Matrícula educativa del sector oficial (66,94% universo: 865.784 personas), Hogares Comunitarios (45,61% universo: 15.730 personas), Familias en Acción (38,15% universo: 3.153.362 personas), Programa nacional de alimentación para el adulto mayor Juan Luis Londoño de la Cuesta (33,26% universo: 298.326 personas).

²⁸² Cifras calculadas a partir de InfoJUNTOS, para las familias con Línea de Base Familiar completa a agosto de 2010.

integral para la superación de la pobreza extrema, y (4) falta de espacios de coordinación para la implementación territorial de la Red²⁸³.

Ausencia de un marco normativo que establezca competencias y responsabilidades de las entidades vinculadas a la Red

El diseño institucional de la Red se basa en la participación voluntaria de las entidades nacionales y territoriales, toda vez que no se han definido de manera taxativa las responsabilidades de las entidades territoriales en la reducción de la pobreza extrema. En el caso de la dimensión de Ingresos y Trabajo no existe un arreglo institucional con competencias claras y con mecanismos de articulación de oferta pública y privada, de manera que se garantice que las intervenciones institucionales se ejecuten a través de rutas específicas de atención integral, teniendo en cuenta las necesidades y capacidades de la población y la caracterización del territorio.

b) Estrategia de reducción de la pobreza

Las acciones dirigidas a la reducción de la pobreza se pueden clasificar en dos categorías: las *acciones del canal indirecto* y las *acciones del canal directo*²⁸⁴. La estrategia de lucha contra la pobreza es transversal en el Plan Nacional de Desarrollo, e incorpora diferentes tipos o niveles de acción:

- **Nivel 1: Crecimiento para la Prosperidad Democrática:** Estrategia de estabilidad macroeconómica: la estrategia es el crecimiento económico con base en las 5 locomotoras (minería, vivienda, infraestructura, agropecuario e innovación) que permitan el crecimiento del ingreso medio (por la vía de la generación de empleo e incremento de la productividad) y la capacidad de los eslabonamientos económicos para elevar el ingreso y el nivel de vida de la población en su conjunto. Del mismo modo abarca la estrategia de desarrollo regional y de desarrollo urbano.
- **Nivel 2:** Involucra el *desarrollo, consolidación y adecuada operación del Sistema de Protección Social*, particularmente en sus componentes no subsidiados y en la Política de Generación de Ingresos, mediante el fomento del emprendimiento, la empleabilidad y el acceso al microcrédito.
- **Nivel 3: Sistema de Promoción Social y Red para la Superación de la Pobreza Extrema,** mediante la consolidación de los mecanismos de focalización del gasto social, la depuración y el desarrollo de programas sociales pertinentes dirigidos a la población pobre y vulnerable y el fortalecimiento de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema en sus mecanismos de operación (administrativos y presupuestales) y de coordinación; así como las políticas y estrategias dirigidas a la atención a la población desplazada, primera infancia y niñez y grupos étnicos.

²⁸³ Propuesta Programa de Asistencia Técnica Territorial, GPE DNP, agosto 2010.

²⁸⁴ Bhagwati, J. (1998). Poverty and Public Policy. *World Development* 16 (5), 539-555. Las *acciones del canal indirecto* están asociadas a la estrategia de crecimiento económico y en general al entorno macroeconómico (estrategia de Crecimiento para la Prosperidad Democrática, con base en las 5 locomotoras y estrategia de desarrollo regional), las *acciones del canal directo* se conforman por las que están contenidas en la estrategia de Igualdad de Oportunidades y Desarrollo Integral para la Prosperidad Democrática.

c) Mejorar la focalización del gasto social e implementar condiciones de salida a los programas sociales

1. Diseñar e implementar procesos de focalización eficientes

Diseñar e implementar el sistema de seguimiento “Focalización Progresiva”

El DNP implementará este sistema de seguimiento que consiste en escalar para un conjunto de programas sociales prioritarios del SpS, el mecanismo de focalización y de seguimiento del mismo que se aplicó en la Red para la Superación de la Pobreza Extrema con base en el uso de información complementaria, el diseño de mecanismos de búsqueda activa de potenciales beneficiarios y el diseño de indicadores de monitoreo y seguimiento de la focalización, con base en registros administrativos.

Diseñar e implementar un módulo de “Focalización Geográfica”

Desarrollar y diseñar instrumentos de focalización que consideren la dimensión espacial, geográfica y territorial. Se construirán mapas de pobreza multidimensional con base en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Oxford a nivel municipal, fichas de Sisbén III geográfico por municipio y mapas de inseguridad alimentaria, entre otros. El objetivo de desarrollar este módulo de instrumentos de focalización geográfica es el de dotar a los programas sociales con un instrumento que permita dirigir la política social a conglomerados de población. Se podrían utilizar como instrumento principal de focalización o como instrumento complementario al uso del Sisbén III.

Diseñar e implementar el Registro Nacional de la Oferta de Promoción Social público-privada

Conformar el inventario de registro de Promoción Social donde se incluyan todas aquellas instituciones que proveen programas, servicios o beneficios de asistencia social en el país, como paso fundamental en la visibilización y articulación efectiva de la oferta social del Estado con la oferta privada, en la atención a la población vulnerable del país.

2. Consolidar un Sisbén III en convergencia tecnológica

Consolidar un Sisbén III dinámico, modernizado y blindado de colados

Implementar y poner en operación la nueva plataforma tecnológica SisbenNet en todos los municipios del país –involucrando una solución tecnológica para cada nivel de gobierno–. Mejorar continuamente los errores de inclusión de la Base Certificada del Sisbén mediante la implementación del plan de cruces y validación del Sisbén con bases externas del sector público y privado.

3. Implementar la nueva metodología de estratificación socioeconómica

Realizar los ajustes normativos, institucionales y presupuestales que hagan posible que las autoridades catastrales, bajo la coordinación del IGAC, provean el levantamiento, consolidación y actualización de la información, que será utilizada en la nueva metodología de estratificación para la asignación del estrato socioeconómico, así como para que estas brinden apoyo técnico a los Distritos y Municipios en la aplicación de las nuevas metodologías de estratificación; las cuales se

implementarán de manera gradual entre 2011 y 2014, por tipologías de municipios y según el nivel de actualización de la información catastral.

4. Implementar la estrategia “Promoción Social y Siguiete Paso” en los programas sociales

Rediseñar los programas de promoción social de tal forma que las familias beneficiarias avancen de la asistencia a la promoción social. La estrategia Promoción Social y Siguiete Paso establecerá los siguientes elementos tanto para un conjunto de programas sociales prioritarios como para el acompañamiento de la estrategia para la superación de la pobreza extrema: (1) condiciones de entrada definidas de acuerdo con los objetivos de cada programa; (2) acuerdos de corresponsabilidad entre la entidad y los beneficiarios y seguimiento a los compromisos; y (3) definición de condiciones de salida explícitas. En cuanto a la definición de condiciones de salida, se han identificado al menos 3 modalidades: condiciones de salida definidas por reclasificación de la población potencial beneficiaria en función del cambio de instrumento de focalización (entrada del Sisbén III); de forma permanente en función del cumplimiento de los objetivos de cada programa; y aquellas que serán definidas en función de un mecanismo de transición en el marco de la estrategia de generación de ingresos.

En el caso de los programas dirigidos al adulto mayor, como parte de la estrategia de Promoción Social y Siguiete Paso las entidades a cargo avanzarán en las siguientes acciones: (1) Integración y rediseño de la oferta del orden central; (2) Rediseño de los mecanismos de focalización; (3) Rediseño de condiciones de entrada de acuerdo con los objetivos específicos de cada programa; y (4) Ajustes en coberturas para cubrir a la población potencial beneficiaria.

d) Consolidar la Red para la Superación de la Pobreza Extrema - JUNTOS y potenciarla como estrategia de manejo social del riesgo

1. Objetivo y metas

El objetivo central de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema - JUNTOS es apoyar a las familias que viven en pobreza extrema a superar su situación y mejorar su calidad de vida, a través del trabajo conjunto entre las familias y el Gobierno. Con este propósito, la Red atenderá en principio a 1.500.000 familias pobres extremas y en situación de desplazamiento²⁸⁵. La Red ha definido 45 logros básicos en 9 dimensiones, como criterios de bienestar familiar (tabla IV–16).

²⁸⁵ Documento CONPES Social 102 de 2006, “Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza”, Pág. 14. La atención dará prioridad a las zonas periféricas que presentan mayores niveles de población de la Red. La población beneficiaria podrá ampliarse a otros grupos vulnerables con énfasis en el área Pacífica, con los ajustes operativos necesarios.

Tabla IV-16. Meta graduados de JUNTOS en el PND

Indicador	2014
Familias que se gradúan de la Red de Superación para la Pobreza Extrema (cumplen con las condiciones de salida -dejan de ser pobres extremas).	350.000

*Se entiende por familias graduadas aquellas que cumplan con las condiciones de salida que se implementarán en la Red de la Superación para la Pobreza Extrema. Por cumplir las condiciones de salida se entiende que las familias dejan de ser pobres extremas según un conjunto de indicadores de pobreza. La graduación no necesariamente implica salir de los programas sociales de los que son afiliados las familias de la Red.

De estos 45 logros se consideran prioritarios 20 por su aporte a los indicadores de pobreza²⁸⁶, en los cuales el Gobierno nacional hará especial énfasis mediante el establecimiento de metas sectoriales por parte de las entidades nacionales, con el fin de alcanzar impactos significativos (tabla IV-17: Metas de cumplimiento de Logros Básicos Familiares priorizados; tabla IV-18: Metas Generación de Ingresos). El Gobierno nacional promoverá las acciones de regulación y promoción para conseguir que las entidades territoriales se vinculen al cumplimiento de las metas definidas y asignen los recursos correspondientes en sus planes de desarrollo y presupuestos. Sin embargo, y dado que la Red para la Superación de la Pobreza Extrema ha definido 45 logros, es posible observar las necesidades a partir de la línea de base (Anexo IV.B.1-3: Línea Base de los 45 Logros Básicos Familiares).

Tabla IV-17. Metas de cumplimiento de Logros Básicos Familiares priorizados

DIMENSIÓN	Logros Básicos Familiares PRIORIZADOS ⁽¹⁾	A. Total familias que aplican (base 1.500.000)	B. % de familias que cumplen	C. No. familias que cumplen el logro	D. META nacional de cumplimiento del logro (cuatrienio)	E. Núm. familias con el logro cumplido (cuatrienio)	F. Tipologías de Metas			G. Entidad(es) Responsable(s)
							Direc-tas	Combi-nadas	Indepen-dientes	
Identificación	1. Los menores entre 0 y 7 años tienen registro civil, los niños entre 7 y 18 años tienen tarjeta de identidad, y las personas mayores de 18 años tienen cédula o contraseña certificada.	1.500.000	75,6%	1.134.028	100%	1.500.000	1			Registraduría Nacional del Estado Civil
	2. Los hombres entre 18 y 50 años tienen libreta militar.	917.804	10,6%	96.917	100%	917.804	1			Ministerio de Defensa Nacional
Ingresos y Trabajo	6. Todas las personas del hogar en edad de trabajar, alcanzan un nivel de capacidades que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que desarrolla.	1.162.935	2,3%	26.748	24%	275.219		1		Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, SENA, Acción Social, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, INCODER, Banca de Oportunidades
	7. El Hogar alcanza un nivel de activos que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que ya desarrolla	1.150.899	2,3%	26.471	14%	162.281		1		Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, SENA, Acción Social, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, INCODER, Banca de Oportunidades
Y Capacitación	8. Niños y niñas menores de 5 años están vinculados a algún programa de atención integral en cuidado, nutrición	307.600 ⁽²⁾	5,33% ⁽³⁾	16.404	100%	307.600		1		Instituto Colombiano de Bienestar Familiar /Ministerio de Educación Nacional ⁽⁴⁾

²⁸⁶ Comparándolos con los indicadores sociales más representativos, como: Sisbén, NBI, ICV e Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Oxford, y dos variables definidas por la estrategia que califican los logros en "vitales" y "motores" como se explican en el archivo adjunto relacionado con las metas.

DIMENSIÓN	Logros Básicos Familiares PRIORIZADOS ⁽⁴⁾	A. Total familias que aplican (base 1.500.000)	B. % de familias que cumplen	C. No. familias que cumplen el logro	D. META nacional de cumplimiento del logro (cuatrienio)	E. Núm. familias con el logro cumplido (cuatrienio)	F. Tipologías de Metas			G. Entidad(es) Responsable(s)
							Direc-tas	Combi-nadas	Indepen-dientes	
Educación	y educación inicial.									
	9. Menores en edad escolar (5 hasta los 17 años), que no hayan terminado el ciclo básico (9º grado), están siendo atendidos por el servicio educativo formal y las personas en situación de discapacidad (hasta 22 años), son atendidos por el servicio educativo formal o en un sistema alternativo, que les permita el desarrollo de sus competencias.	1.439.086 ⁽⁵⁾	70,9% ⁽⁶⁾	1.019.615	80%	1.151.269	1			Ministerio de Educación Nacional
	10. Adultos entre 18 y 65 años (incluidos aquellos en situación de discapacidad) alfabetizados.	2.924.147	92,2%	2.694.732	96,7%	2.827.732	1			Ministerio de Educación Nacional
Salud	12. Niños y las niñas menores de 15 años, no están vinculados a actividades laborales.	1.406.473	93,5%	1.315.537	98,3%	1.383.739		1		Ministerio de la Protección Social
	13. Los integrantes de la familia están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud	1.500.000	74,4%	1.116.461	100%	1.500.000	1			Ministerio de la Protección Social
	16. Los niños y niñas de la familia a los 12 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente; entre 1 y 2 años tienen una dosis de vacuna SRP; con 6 años de edad tienen dos refuerzos de polio y DPT y uno de SRP	415.763	47,5%	197.356	95%	394.975	1			Ministerio de la Protección Social
	17. Las gestantes de la familia están inscritas y asisten a los controles prenatales, o reciben atención institucional del parto.	40.620	64%	25.807	90% ⁽⁷⁾ 95% ⁽⁸⁾	- -	1			Ministerio de la Protección Social
	20. Las personas con discapacidad tienen acceso a los programas de rehabilitación (en particular aquellos basados en la comunidad) y a las ayudas técnicas necesarias para su autonomía.	378.693	29%	109.403	50% ⁽⁹⁾ 35% ⁽¹⁰⁾	- -		1		Ministerio de la Protección Social
	23. Niños menores de seis meses reciben al menos cuatro de los seis meses recomendados de lactancia materna exclusiva	42.996	51,6%	22.205	100%	42.996	1			Ministerio de la Protección Social
Habitabilidad ⁽¹¹⁾	24. La vivienda cuenta con abastecimiento de agua potable y un sistema de desagües.	1.500.000	61,2%	918.429	77%	1.156.386 ⁽¹²⁾		1		Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial /Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural/Acción Social
	28. En la vivienda no viven más de tres personas en cada cuarto, y los niños duermen separados de los adultos.	1.500.000	39,4%	591.000	50%	751.436 ⁽¹³⁾		1		Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial /Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural/ Acción Social
	29. vivienda no tiene pisos de tierra.	1.500.000	67,0%	1.005.600	72%	1.076.285		1		Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial /Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural/ Acción Social
	32. La vivienda posee materiales adecuados que	1.500.000	20,0%	300.150	26%	388.411		1		Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial

DIMENSIÓN	Logros Básicos Familiares PRIORIZADOS ⁽¹⁾	A. Total familias que aplican (base 1.500.000)	B. % de familias que cumplen	C. No. familias que cumplen el logro	D. META nacional de cumplimiento del logro (cuatrienio)	E. Núm. familias con el logro cumplido (cuatrienio)	F. Tipologías de Metas			G. Entidad(es) Responsable(s)
							Direc-tas	Combi-nadas	Indepen-dientes	
	posibilitan la seguridad en la infraestructura física y mayor bienestar para la familia en términos de salud.									/Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural /Acción Social
Dinámica Familiar	37. Familia con menores de 6 años conoce y aplica pautas de crianza humanizada.	516.837	36,8%	190.416	100%	516.837	1			Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Bancarización y Ahorro	42. Las familias que lo requieren han obtenido un crédito a través de un mecanismo financiero formal ó a través de grupos de ahorro y crédito.	221.981	47,6%	105.689	70%	155.386		1		Banca de las Oportunidades, Sector Privado
Acceso a la Justicia	44. Familia con necesidades jurídicas recibe atención pronta y oportuna de los operadores de justicia, y accede a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos–MASC.	117.447	64,8%	76.091	69%	81.091	1			Ministerio del Interior y Justicia

- (1) Las metas de la dimensión de educación están medidas en personas, debido a la forma de atención de los programas (cupos).
- (2) Meta proyectada a 1.380.653 familias (base diciembre 2010). Sólo aplican niños que a la fecha actual tienen menos de 5 años
- (3) Sólo los niños que reciben atención integral cumplen el logro. No incluye niños atendidos por otra modalidad de hogar ICBF.
- (4) La meta implica una ampliación de 262.445 a 307.600 cupos destinados a niños JUNTOS. El compromiso de ICBF y MEN es 42,8% y 57,3%, respectivamente.
- (5) Meta proyectada a 1.380.653 familias (base diciembre 2010).
- (6) La línea base es producto del cruce de los datos de InfoJUNTOS y los del MEN. El resultado es menor que el que reporta InfoJUNTOS.
- (7) Mujeres con 4 o más controles prenatales.
- (8) Porcentaje de atención institucional del parto.
- (9) Personas inscritas en el Registro de Discapacidad que declaran haber accedido a los servicios según las normas legales vigentes.
- (10) Personas que declaran haber accedido a ayudas técnicas.
- (11) Fuente cálculos dimensión de habitabilidad: DDU, DDRS- DNP.
- (12) A través de los Planes Departamentales de Agua se gestionarán 90.000 conexiones de acueducto y saneamiento a nivel Urbano y 80.000 a nivel rural. Adicionalmente a nivel rural se gestionarán para población vulnerable 5.800 mejoramientos de vivienda y 5.440 subsidios familiares para mejora de vivienda.
- (13) A nivel urbano se gestionarán 57.299 subsidios familiar de vivienda nueva para desplazados, 13.950 subsidios familiares de mejora de vivienda para desplazados, 60.000 subsidios familiares de vivienda nueva para población vulnerable y 8.700 mejoramientos de vivienda urbana para vulnerables. A nivel rural se gestionarán 2.800 subsidios familiares de vivienda nueva para desplazados, 9.000 subsidios familiares para mejora de vivienda para desplazados y 3.410 subsidios familiares para vivienda nueva para población vulnerable. Las metas de vivienda urbana que apoyarán la Red para la superación de la pobreza extrema se encuentran alineadas con las metas de la estrategia Viviendas y Ciudades Amables.

El cálculo de las metas para cada logro está basado en el número de familias que aplican al logro (universo – columna A), según expansión a 1.500.000 familias²⁸⁷. Los universos son diferentes para cada uno de los logros. La línea base de JUNTOS muestra el nivel de cumplimiento de cada logro, en términos del número de familias de las que aplican (A), cumplen con el logro (columnas B en porcentajes y C en absolutos). A partir de esto y en trabajo conjunto con las entidades nacionales vinculadas a JUNTOS, se estimó el porcentaje de cumplimiento (meta) para cada uno de los logros para el cuatrienio (columnas D en porcentajes y E en absolutos).

Así mismo, las metas para los logros 6 y 7 (Generación de Ingresos) fueron calculadas bajo el supuesto de que una de cada tres familias intervenidas cumplirá los respectivos logros. Este supuesto atiende a la estimación preliminar del número promedio de intervenciones necesarias por familia. El cálculo de las metas de intervención se encuentra detallado en la tabla IV–18, Metas de cumplimiento de los logros de generación de Ingresos.

²⁸⁷ Aunque faltan 200.000 familias por vincular a la Red JUNTOS, para efectos de las metas se expandieron los reportes de InfoJUNTOS sobre la meta final de vinculación de familias: 1.500.000. Las metas de los logros 8 y 9 no fueron expandidas y se utilizó el cruce de información de InfoJUNTOS con las bases del MEN y el ICBF.

Tabla IV-18. Metas de cumplimiento de Logros de Generación de Ingresos

• Logro básico familiar 6

POBLACION DE LA RED ENTRE 18 Y 60 AÑOS EN FAMILIAS QUE NO CUMPLEN EL LOGRO 6																			
2.286.316																			
SIN TITULOS DE EDUCACION SUPERIOR																			
2.262.732																			
NO ESTAN ESTUDIANDO																			
1.503.177																			
META SERVICIOS (x familia)																			
PRIORIZACION USUARIOS EN CADA FAMILIA																			
NO SON OCUPADOS CON CERTIFICACION DE COMPETENCIAS O CON CAPACITACION DE 40h O MAS																			
NO SON OCUPADOS PROFESIONALES INDEPENDIENTES, EMPLEADOS DE EMPRESA PARTICULAR NI DEL GOBIERNO																			
SE SELECCIONA EL MENOR MIEMBRO EN EDAD DE TRABAJAR																			
745.413																			
MENORES DE EDAD		MAYORES DE EDAD											No trabajan por discapacidad permanente						
		De 18 de 26 años					De 27 años en adelante												
53.386		205.643					474.484						11.900						
SIN BACHILLERATO	CON BACHILLERATO	SIN BACHILLERATO				CON BACHILLERATO		OCUPADOS				DESOCUPADOS		(f)					
50.911	2.475	133.383				72.260		241.317				233.167							
(a)		OCUPADOS	DESOCUPADOS	SIN BASICA	CON BASICA	CERTIF. COMP.	SIN CERT. COMP.	SIN BACHILLERATO		CON BACHILLERATO	SIN BACHILLERATO		CON BACHILLERATO						
		386	2.089	81.737	51.646	1.765	70.495	208.908		32.409	203.499		29.668						
		(c)		(a)		(c)		CERTIF. COMP.	SIN CERTIF. COMP.	URBANO	RURAL	CERTIF. COMP.	SIN CERTIF. COMP.	CERTIF. COMP.	SIN CERT. COMP.				
		1.483	606			539	51.107	1.378	387			3.125	205.783	25.493	6.916	2.732	200.767	1.204	28.464
		(e)	(d)			(e)	(d)			(e)	(d)	(e)	(d)	(e)	(d)	(e)	(d)	(e)	(d)
				URBANO	RURAL			URBANO	RURAL			URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL
				414	125	(a)		2.390	735			1.999	733	1.006	198	(c)			
				(e)	(d)			(e)	(d)			(e)	(d)	(e)	(d)				
		Programa Nacional de Empleabilidad para los Jóvenes en Extrema Pobreza y Desplazados																	

(1) De esta cifra, 60.233 son personas en situación de desplazamiento.

(2) El SENA atenderá 94.270 personas por el programa Ampliación de Cobertura y los restantes 15.000 harán parte del programa Gestión de Centros de Formación.

(3) De esta cifra, 8.961 son personas en situación de desplazamiento.

(4) El Programa Nacional de Empleabilidad para los Jóvenes en Extrema Pobreza y Desplazados está siendo diseñado conjuntamente entre el MPS y DNP. A través de éste se brindará un acompañamiento integral para la población de la Red entre 18 a 26 años para su ingreso al mercado laboral formal, además se articulará y complementará con otras políticas activas del mercado laboral.

NOTA METODOLÓGICA

Con el ánimo de focalizar al segmento poblacional en edad de trabajar que enfrenta mayores barreras para alcanzar el logro 6, se utilizó la información de la Línea Base Familiar de InfoJUNTOS con corte al 15 de agosto de 2010. A partir de esta información se excluyó a las personas que cumplen el Logro, así como aquellas cuyas condiciones les son más favorables para alcanzar este Logro en el corto plazo.

Para identificar la población con mayores dificultades dentro de este grupo, sin disminuir el número de familias, se priorizó el miembro de cada familia con el menor stock de capacidades de acuerdo con sus condiciones de capacitación, situación laboral y edad. Con el núcleo poblacional prioritario definido, se inició la segmentación de la población para caracterizarla en conjuntos semejantes. Partiendo del grupo etario, se clasificó la población según sus condiciones hasta obtener grupos suficientemente homogéneos; de manera que dichos grupos presentaran necesidades similares para efectos de intervenciones en materia de Generación de Ingresos.

LOGRO 6						
OFERTA	Demanda Potencial	% ETN	% PD	% Discap.	ENTIDAD	Meta
Educación Básica y secundaria	183.755	22,12%	13,65%	8,57%	MEN	131.658
Formación complementaria (rural o urbana) y/o certificación de competencias.	406.550	22,93%	14,82%	10,61%	SENA,	406.550*
Formación titulada	99.345	25,50%	17,59%	7,73%	SENA	109.270**
Apoyo a emprendimiento rural	9.700	28,81%	6,75%	6,79%	AS	9700
Intermediación laboral	34.163	22,53%	26,33%	6,89%	SENA,	34.163***
Programa Nacional de Empleabilidad para los Jóvenes en Extrema Pobreza y Desplazados	205.643	23,55%	13,77%	5,41%	MPS	205.643****
Programa de entrenamiento para población discapacitada	11.900	MEN, MPS				11.900
TOTAL	745.413	*De esta cifra, 60.233 son personas en situación de desplazamiento. **El SENA atenderá 94.270 personas por el programa Ampliación de Cobertura y los restantes 15.000 harán parte del programa Gestión de Centros de Formación. ***De esta cifra, 8.961 son personas en situación de desplazamiento. ****El Programa Nacional de Empleabilidad para los Jóvenes en Extrema Pobreza y Desplazados está siendo diseñado conjuntamente entre el MPS y DNP. A través de éste se brindará un acompañamiento integral para la población de la Red entre 18 a 26 años para su ingreso al mercado laboral formal, además se articulará y complementará con otras políticas activas del mercado laboral.				

REGIONALIZACIÓN METAS DE ATENCIÓN LOGRO 6								
OFERTA		Educación Básica y secundaria (DEMANDA POTENCIAL)	Formación complementaria (rural o urbana) y/o certificación de competencias.	Formación titulada	Apoyo a emprendimiento rural	Intermediación laboral	Programa Nacional de Empleabilidad para los Jóvenes en Extrema Pobreza y Desplazados	Programa de entrenamiento para población discapacitada
Departamentos	Total							
Amazonas	684	158	350	106	1	59	210	10
Antioquia	62.268	16.489	30.622	11.506	433	2.322	16.045	896
Arauca	8.588	2.328	4.672	957	81	414	2.342	136
Atlántico	42.996	9.734	20.417	8.881	376	2.991	13.390	597
Bogotá	1.513	327	728	259	-	178	410	21
Bolívar	33.110	5.902	17.584	6.063	344	2.703	8.243	514
Boyacá	25.277	5.931	15.485	2.333	370	705	6.083	453
Caldas	15.816	3.789	9.063	1.759	90	850	4.066	265
Caquetá	13.891	3.663	7.624	1.490	86	805	3.550	223
Casanare	14.436	3.343	8.717	1.362	141	618	3.304	255
Cauca	44.508	13.578	22.661	5.131	1.160	1.315	13.448	663
Cesar	37.181	9.541	20.193	4.848	379	1.629	10.531	591
Chocó	11.150	2.826	6.060	1.501	135	451	3.138	177
Córdoba	65.921	15.861	36.656	9.250	1.415	1.657	19.227	1.082
Cundinamarca	37.378	8.073	22.594	4.105	487	1.458	9.009	661
Guainía	202	68	109	12	-	8	56	5
Guaviare	2.605	564	1.625	192	4	173	578	47
Huila	37.208	10.869	20.072	4.005	526	1.149	10.391	587
La Guajira	10.236	1.951	5.450	1.869	126	681	2.764	159
Magdalena	28.746	7.074	15.721	3.911	314	1.266	7.997	460
Meta	15.988	4.338	8.683	1.731	112	870	4.300	254
Nariño	33.342	9.255	17.151	4.374	740	1.320	10.040	502
Norte de Santander	18.737	5.467	10.302	1.739	106	822	5.098	301
Putumayo	10.091	2.719	5.391	1.310	110	404	3.018	157
Quindío	5.809	932	3.335	989	27	429	1.890	97
Risaralda	16.504	3.894	9.327	1.966	173	871	4.316	273
San Andrés y Providencia	912	125	432	193	43	107	225	12
Santander	26.751	6.358	14.871	3.357	244	1.486	6.971	435
Sucre	51.791	11.028	27.550	8.927	762	2.718	15.365	806
Tolima	45.396	10.479	26.735	5.130	469	1.801	11.369	782
Valle del Cauca	35.040	6.744	15.671	9.900	433	1.834	8.446	458
Vaupés	172	36	96	20	-	16	37	4
Vichada	1.091	311	603	94	13	53	287	17
Total	755.338	183.755	406.550	109.270	9.700	34.163	205.643	11.900

- Logro básico familiar 7

FAMILIAS LA RED QUE NO CUMPLEN EL LOGRO 7									
660.463									
NO HAN TENIDO ACCESO A CREDITO									
574.261									
SIN FINCA, LOTE, TERRENO O PEDAZO DE TIERRA PROPIA TOTALMENTE PAGADA / SIN VIVIENDA PROPIA TOTALMENTE PAGADA (HABITANTES ZONAS RURALES O URBANAS RESPECTIVAMENTE)									
407.431									
RURAL					URBANO				
204.300					203.131				
ACCESO A TIERRA		SIN ACCESO A TIERRA			PROPIETARIO DE LA VIVIENDA		NO ES PROPIETARIO DE LA VIVIENDA		
20.454		183.846			21.500		181.631		
TENENCIA FORMAL	TENENCIA INFORMAL	OCUPACIÓN AGROPECUARIA	OCUPACIÓN NO AGROPECUARIA		HA RECIBIDO AT	NO HA RECIBIDO AT	ACTIVIDAD PROD EN VIVIENDA O LOCAL	SIN ACTIVIDAD PROD. EN VIVIENDA O LOCAL	
11.787	8.667	27.812	156.034		1.107	20.393	18.584	163.047	
HA RECIBIDO AT	NO HA RECIBIDO AT	(d)		(c)	ACTIVIDAD PROD EN VIVIENDA O LOCAL	SIN ACTIVIDAD PROD. EN VIVIENDA O LOCAL	HA RECIBIDO AT	NO HA RECIBIDO AT	(f)
428	11.359				20.786	135.248			
(e)	(a)				HA RECIBIDO AT	NO HA RECIBIDO AT	(e)	(b)	
					694	20.092			
					(e)	(b)			

(1) Las diferencias entre la demanda potencial y las metas planteadas, obedecen a las restricciones operacionales de las entidades responsables.

(2) Sin embargo el grupo de personas de la Red priorizadas en este ejercicio, que debido a la capacidad de oferta institucional, no hacen parte del grupo de personas beneficiarias de dicha oferta de GI por las líneas de intervención o programas institucionales ya existentes, serán atendidas a través del mecanismo presupuestal dirigido a financiar los emprendimientos de esta población, el cual se enuncia en el presente capítulo en la sección "Oferta Complementaria en la dimensión de ingresos".

NOTA METODOLÓGICA

Con la misma metodología del Logro 6, del total de familias en la línea Base Familiar se excluyeron aquellas que cumplen con el logro 7, así como aquellas que están en una situación favorable para alcanzar este Logro. Para la caracterización se depuró el conjunto de familias en diferentes grupos, de acuerdo a las diferentes condiciones necesarias para el cumplimiento del Logro.

LOGRO 7					
OFERTA	Demanda	% ETN	% PD	ENTIDAD	Metas*
	Potencial				
Asistencia Técnica rural	11.359	30,95%	8,22%	AS	11232
Asistencia Técnica para el emprendimiento o fortalecimiento empresarial	58.545	25,30%	18,27%	AS, MPS	50169
Subsidio tierras	27.812	21,59%	3,96%	INCODER	10000
Formalización de la tenencia de tierras	8.667	37,83%	6,90%	INCODER	12000**
Educación financiera	2.753	28,19%	71,78%	AS	2753
Banco de apoyo a emprendimientos con recursos de inversión social privada y cooperación internacional	298.295	25,06%	20,33%	AS, MPS y DNP	326229***
TOTAL	407.431	<p>* Las diferencias entre la demanda potencial y la metas planteadas, obedecen a las restricciones operacionales de las entidades responsables.</p> <p>**Sin embargo el grupo de personas de la Red priorizadas en este ejercicio, que debido a la capacidad de oferta institucional, no hacen parte del grupo de personas beneficiarias de dicha oferta de GI por las líneas de intervención o programas institucionales ya existentes, serán atendidas a través del mecanismo presupuestal dirigido a financiar los emprendimientos de esta población, el cual se enuncia en el presente capítulo en la sección "Oferta Complementaria en la dimensión de ingresos".</p>			

Regionalización Metas de Atención Logro 7							
Oferta		Asistencia Técnica rural	Asistencia Técnica para el emprendimiento o fortalecimiento empresarial	Subsidio tierras	Formalización de la tenencia de tierras	Educación financiera	Banco de apoyo a emprendimientos con recursos de inversión social privada y cooperación internacional
Departamentos	Total						
Amazonas	374	-	48	-	7	3	316
Antioquia	33.155	844	3.109	-	2.243	335	26.624
Arauca	4.009	55	765	-	42	36	3.111
Atlántico	16.484	161	1.705	1.910	109	95	12.504
Bogotá	1.139	-	-	-	-	4	1.135
Bolívar	14.267	186	1.026	-	150	99	12.806
Boyacá	15.427	860	2.003	-	730	108	11.726
Caldas	8.630	164	755	-	73	80	7.558
Caquetá	8.341	160	1.720	309	81	70	6.001
Casanare	8.641	81	1.823	-	74	68	6.595
Cauca	25.021	1.474	2.761	-	1.449	237	19.100
Cesar	20.079	261	3.136	-	173	113	16.396
Chocó	4.808	468	571	-	813	44	2.912
Córdoba	41.120	1.443	5.463	2.925	912	129	30.248
Cundinamarca	24.151	777	2.826	-	613	139	19.796
Guainía	100		16	-	-	-	84
Guaviare	1.519	19	320	-	10	18	1.152
Huila	19.210	903	2.717	-	336	136	15.118
La Guajira	5.691	70	982	-	37	61	4.541
Magdalena	15.100	235	2.060	-	149	60	12.596
Meta	9.366	61	939	316	56	60	7.934
Nariño	15.819	505	1.859	2.006	541	99	10.809
Norte de Santander	9.505	241	1.281	-	152	96	7.735
Putumayo	6.420	129	897	-	100	53	5.241
Quindío	3.242	3	462	-	14	20	2.743
Risaralda	10.021	82	891	-	41	33	8.974
San Andrés y Providencia	562	26	93	-	9	6	428
Santander	14.960	208	975	-	208	144	13.425
Sucre	24.576	751	3.604	-	483	114	19.624
Tolima	28.500	876	3.862	2.534	565	181	20.482
Valle del Cauca	19.908	184	1.359	-	1.804	108	16.453
Vaupés	71	-	13	-	8	3	47
Vichada	548	5	128	-	18	1	396
Total	410.764	11.232	50.169	10.000	12.000	2.753	324.610

2. Líneas estratégicas

Vinculación de familias

Todas las entidades territoriales deberán suscribir los convenios que permitan iniciar el acompañamiento en las familias faltantes para cumplir con la meta del CONPES 102 de 2006. Los tres niveles de gobierno garantizarán los recursos requeridos para el acompañamiento durante los cinco años de intervención. Simultáneamente se definirán las condiciones de salida de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, que establecerán la temporalidad en el acompañamiento de las familias.

Integrar y complementar la oferta de servicios y programas sociales alrededor de las familias de la Red JUNTOS

Mecanismos presupuestales y de planeación

Con el fin de garantizar la sostenibilidad, oportunidad y pertinencia de la oferta social para la población de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, y lograr un impacto significativo en el cumplimiento de los Logros Básicos Familiares, se establecerá un nuevo mecanismo de priorización y asignación del gasto de inversión para la Estrategia, liderado por el DNP. El mecanismo consistirá en la ejecución del programa “Red para la Superación de la Pobreza Extrema”, que integrará los proyectos, presupuestos anuales y fuentes relacionadas con la Red y priorizará y asignará los recursos de acuerdo con la información de la demanda potencial de la oferta social existente, y la definición de metas por parte de las entidades. Para esto, las entidades nacionales vinculadas a la Red, a través de las mesas técnicas definirán un plan de trabajo que adecúe su oferta social con el cumplimiento de los logros básicos familiares, el cual deberá ser aprobado por el DNP, como uno de los insumos del mecanismo arriba descrito.

Oferta complementaria en la dimensión de ingresos

Canalización de recursos de inversión social privada y cooperación internacional para el apoyo a nuevos emprendimientos por parte de la población de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema. Se canalizarán recursos de cooperación internacional e inversión social privada mediante un mecanismo presupuestal flexible que permita la recepción de recursos públicos y privados, operado por Acción Social bajo la línea técnica del Ministerio de la Protección Social, para la cofinanciación de emprendimientos de bajos recursos y la articulación de la oferta y demanda de recursos financieros destinados a la creación, puesta en marcha y fortalecimiento de iniciativas empresariales de la escala productiva manejada por la población de la Red.

Fomento al empleo para la población joven de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema. Los jóvenes accederán a una ruta de acompañamiento especial a través de la creación del Programa Nacional de Empleabilidad para los Jóvenes en Extrema Pobreza y Desplazados, con el objetivo de impulsar el desarrollo de sus competencias laborales, facilitando su inserción estable y permanente en el mercado laboral y la generación de oportunidades de inclusión en el sistema productivo. Este programa atenderá a los jóvenes siguiendo el esquema integral de acompañamiento para la inserción laboral de la población pobre extrema y desplazada (PPED).

El Gobierno nacional promoverá una política activa de mercado de trabajo que vincule a la PPED menor de 26 años, de acuerdo con la estrategia de formalización laboral y empresarial del país. Bajo condiciones de formación y vinculación específicas, los jóvenes acompañarán los procesos de

formalización en un período determinado, fortaleciendo la organización y producción de la empresa acogida por la Ley de formalización.

Enganche laboral en oportunidades ofrecidas mediante la construcción de infraestructura y vivienda. Las obras de infraestructura pública y social por sus condiciones de vinculación y generación de empleo, son demandantes potenciales de los perfiles de personas pertenecientes a la PPED. Es por ello que se promoverá la vinculación de esta población en obras del sector privado, a través de un programa de Responsabilidad Social Empresarial que estará bajo el liderazgo del MPS.

En el sector público, las contrataciones privilegiarán los pliegos de peticiones en donde el mayor porcentaje de población, ubicada en los servicios básicos de la contratación, sea PPED²⁸⁸. En estos esquemas de vinculación se promoverá la contratación de firmas que modifiquen la participación de trabajo respecto al capital, y de esta forma se privilegie contratación de PPED, garantizando criterios de calidad, eficiencia y transparencia. El Gobierno nacional realizará una estrategia de inclusión laboral que garantice los estímulos contenidos en el presente Plan.

Acompañamiento en la búsqueda de empleo para población adulta con desempleo de largo plazo o inactiva. Las personas adultas y jefas de hogar de la PPED, se priorizarán dentro del conjunto de la población que reciba los beneficios de la inserción laboral en obras de infraestructura pública y social. Adicionalmente, el Gobierno nacional estudiará la posibilidad de crear mecanismos y estrategias para la vinculación laboral de esta población en el sector privado. Se establecerá con Familias en Acción un mecanismo para generar una transición de un sistema de transferencias monetarias condicionadas a un escenario donde la PPED pueda generar ingresos de manera autónoma y sostenible.

Subsidios de sostenimiento para la PPED de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema para cursar programas en educación para trabajo y el desarrollo humano, y en educación superior para el nivel técnico profesional y tecnológico. El Gobierno nacional promoverá un programa de Responsabilidad Social Empresarial, bajo coordinación del MPS y el MEN, que procure recursos para subsidios de sostenimiento que le permitan a la PPED de la Red adelantar programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano, y de educación superior en los niveles de técnicos profesionales y tecnológicos. Esta formación será pertinente con las necesidades del sector privado y las vocaciones productivas del territorio.

Responsabilidades territoriales y fortalecimiento institucional

Las entidades territoriales deberán formular planes para la superación de la pobreza extrema²⁸⁹ acordes con la estrategia, que estarán incluidos en los planes de desarrollo y en los presupuestos anuales. Se implementará el Programa de Asistencia Técnica Territorial, con el propósito de reforzar la capacidad de las entidades territoriales²⁹⁰ para formular los planes de superación de la pobreza extrema, para utilizar los sistemas de información como herramientas de gestión para la focalización del gasto social y para consolidar espacios de coordinación para la Red.

²⁸⁸ Con el objetivo de permitir que la población de la Red para la superación de la pobreza extrema Juntos pueda acceder a una fuente de empleo alternativa se modificará el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007 de forma tal que en los pliegos de condiciones las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública dispongan de mecanismos que fomenten, en la ejecución de los contratos estatales, la contratación de dicha población.

²⁸⁹ Los planes incluirán los proyectos, programas, acciones, metas, responsabilidades y recursos de los tres niveles de gobierno y sector privado para la superación de la pobreza extrema en sus jurisdicciones.

²⁹⁰ El Programa tendrá en cuenta las diferencias en recursos y capacidad técnica y hará énfasis en los municipios con mayores debilidades.

Complementariamente, se asistirá técnicamente a los territorios en la organización y puesta en marcha de estructuras de gestión y seguimiento específicas para la implementación de rutas de generación de ingresos, teniendo en cuenta las características productivas de la población y del territorio.

Apoyo en la atención de los damnificados por el Fenómeno de la Niña

La Red para la Superación de la Pobreza Extrema apoyará las labores de atención a la población damnificada por el Fenómeno de *la Niña*. En la etapa de emergencia los Cogestores Sociales de la Red apoyarán el levantamiento del Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal (RUDEI), con el fin de identificar a las familias afectadas y su situación. Las familias identificadas en el RUDEI que cumplan con los criterios de entrada, serán vinculadas a la Red JUNTOS.

Para la fase de recuperación y reconstrucción, la Red para la Superación de la Pobreza Extrema actuará de manera complementaria a la oferta social propuesta por el Fondo de Adaptación Climático y gestionará el acceso de las familias a la oferta que se establezca para la población damnificada, según la ruta institucional definida, procurando la superación de las condiciones de vulnerabilidad de la población.

Modificaciones en el diseño normativo e institucional

Se propondrá un marco normativo para la superación de la pobreza extrema que: (1) precise las competencias de las entidades nacionales y territoriales brindando incentivos, (2) defina los criterios para la aplicación del gasto social hacia la población de la Red, teniendo en cuenta la información disponible en InfoJUNTOS y en otros sistemas de información, (3) reglamente la coordinación y articulación entre los niveles de Gobierno, y (4) determine la definición de metas sectoriales para la superación de la pobreza extrema, que estén plasmadas en los planes departamentales y municipales de desarrollo.

Estructura institucional para ingresos y trabajo

Se desarrollarán rutas específicas de atención en Generación de Ingresos con base en la información de caracterización disponible de la población y del territorio. Así, se establecerán tipologías de intervención específicas que se traducirán en un conjunto de paquetes de oferta con una secuencia progresiva, articulando la oferta tanto pública como privada, teniendo en cuenta las características sociales, culturales, laborales y productivas de los distintos segmentos poblacionales y de los diferentes territorios.

En el marco de lo establecido en la sección III.C.2: *Agricultura y desarrollo rural*, y considerando la incidencia de la pobreza y la desigualdad en el campo, se buscará desarrollar el potencial productivo de la población rural a través del acceso a activos físicos (tierra y agua) y financieros, y el desarrollo de capacidades, principalmente a través del impulso a la asociatividad y el acceso a la asistencia técnica integral. Esto se debe implementar a través de una ruta de atención integral con instrumentos específicos que permitan desarrollar el potencial productivo de esta población y en consecuencia la generación de ingresos suficientes y sostenibles en el tiempo²⁹¹.

Para implementar las rutas de atención, se pondrá en marcha un arreglo institucional compuesto por una coordinación técnica centralizada de la política, un mecanismo central de ejecución

²⁹¹ Esto necesariamente requiere estar acompañado de una política activa de promoción social en la que se favorezca la oferta de servicios focalizando en la población rural más pobre.

presupuestal, que atienda al concepto técnico del DNP, y un conjunto de entidades ejecutoras, las cuales hacen parte de la Política de Generación de Ingresos.

Plan Nacional de Prosperidad Social

El Plan Nacional de Prosperidad Social (PNPS) abordará los ajustes en el diseño y la implementación de la Red JUNTOS mencionados a lo largo de este capítulo. Enfatiza en el rol de la comunidad y su potencial de contribuir no sólo a la superación de las trampas de pobreza de las familias, sino también a la construcción de capital social. Este a su vez, es importante para la superación de las trampas de desarrollo local (TDL), que impiden el funcionamiento óptimo de la Red JUNTOS. Estas trampas pueden ser de índole ambiental, fiscal, geográfica y/o institucional, y tienen incidencia directa en la capacidad de los gobernantes locales de proveer la oferta de servicios sociales básicos. Bajo estas condiciones la inversión privada se desincentiva y la cooperación del sector privado no encuentra las condiciones mínimas para apoyar los esfuerzos gubernamentales o de las comunidades.

En el marco de la estrategia de convergencia y desarrollo regional prevista en este Plan Nacional de Desarrollo, el PNPS propone identificar y analizar las trampas de desarrollo local (TDL), estableciendo los rezagos más importantes a nivel municipal. Asimismo, se propone diseñar una ruta institucional y operativa que impulse la estrategia de superación de las TDL y los instrumentos para implementarla.

El Plan Nacional de Prosperidad Social promoverá el desarrollo comunitario y la asociatividad con el fin de promover una mayor voz de las familias beneficiarias (mediante instrumentos de auditoría social de los servicios, entre otros) y el trabajo colectivo para la superación de las trampas que enfrentan las familias. Estas redes tendrán un efecto catalizador en la identificación de fallas del mercado y en su superación mediante negocios inclusivos e innovación social. El fortalecimiento de la Red JUNTOS, a partir de las iniciativas aquí propuestas, resultará en la creación de una estrategia mejorada, con un nuevo nombre: la *Red Unidos*.

2. Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia

El delito de desplazamiento forzado ha ocasionado la vulneración de derechos humanos de millones de colombianos y ha hecho que la mayoría de estas personas, que han sido obligadas a abandonar su lugar de residencia y sus actividades económicas y sociales, hayan enfrentado pérdidas personales, sociales y económicas, lo que les dificulta el acceso a activos, a redes sociales, mercados formales y capital humano, obstaculizando el disfrute de unas condiciones mínimas de vida digna a la que tienen derecho. Por lo anterior, el Estado debe propiciar estrategias que posibiliten el restablecimiento social y económico de esta población que van desde las acciones necesarias para prevenir este delito, hasta aquellas que buscan la protección y atención integral de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia (PVDFV). De igual manera, teniendo en cuenta la condición de víctimas de esta población, el Estado debe repararlas integralmente en el marco de la Justicia transicional²⁹².

En este capítulo se contemplan las acciones específicas dirigidas a la PVDFV que están enfocadas a contrarrestar los efectos de la problemática del desplazamiento, concentrándose en la búsqueda

²⁹² Sección V.C: *Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional*.

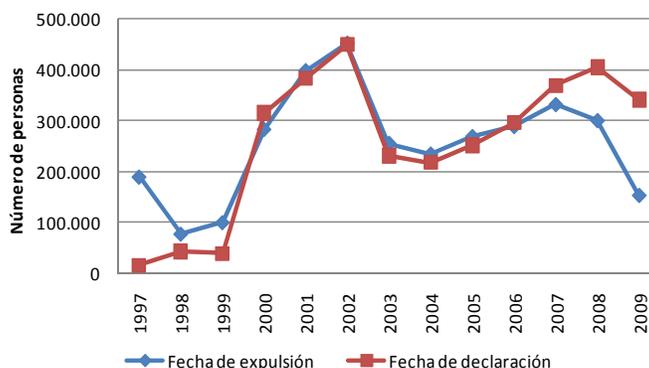
del Goce Efectivo de los Derechos (GED) de la PVDFV con un énfasis especial en aquellos que facilitan su restablecimiento social y económico en un entorno de integración comunitaria. Los aspectos generales que orientan este capítulo son: (1) la política pública del Estado dirigida al GED de la PVDFV –a excepción de la destinada a garantizar el derecho de Subsistencia Mínima–, tiene un efecto reparador²⁹³ o es reparadora en sí misma²⁹⁴; (2) la medición de esta Política se hace mediante Indicadores que miden el Goce Efectivo de los Derechos (IGED); (3) se trata de una Política de Estado, que implica la articulación y sumatoria de esfuerzos de todos sus actores para garantizar el GED; la participación activa de la PVDFV, la Sociedad Civil y el Sector Privado son fundamentales en la búsqueda de soluciones, para lo cual se involucrarán en las distintas acciones; y (4) el objetivo principal de la Política es que la PVDFV supere la situación de desplazamiento (cesación).

a) Diagnóstico

1. Características generales

A julio de 2010, 3.486.305 de personas han sido víctimas de este delito²⁹⁵, cuya dinámica alcanzó su pico más alto en el 2002, como lo muestra la figura IV-4. Cabe resaltar que los Departamentos que registran el mayor número de personas expulsadas por municipio, según datos acumulados a julio de 2010, son: Antioquia (18%), Bolívar (8%), Magdalena (7%), Chocó (6%), Cesar (5%), Caquetá (5%), Tolima (5%), Nariño (5%), Valle del Cauca (4%), Putumayo (4%), Cauca (4%), Córdoba (4%) y Meta (4%).

Figura IV-4 Dinámica de desplazamiento forzado



Fuente: RUPD 31 de julio de 2010

En cuanto al nivel de recepción de PVDFV, los Departamentos que presentan el mayor número de personas recibidas son en su orden: Antioquia (17%), Bogotá D.C. (8%), Valle del Cauca (6%), Magdalena (6%), Bolívar (6%), Sucre (4%), Nariño (4%), Cesar (4%), Santander (4%) y Córdoba (4%). Lo anterior se observa en la figura IV-5.

²⁹³ Son los componentes adicionales a la oferta y servicios sociales que el Estado brinda a todos los ciudadanos sin distinción. (acceso preferente, montos y acciones adicionales en consideración a su situación de víctimas). Lo anterior de acuerdo con las características de cada programa.

²⁹⁴ Política de Restitución de Tierras.

²⁹⁵ Acción Social, Registro Único de Población Desplazada (RUPD).

Figura IV-5. Nivel de recepción y expulsión de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia



Fuente: RUPD 31 de julio de 2010

La tabla IV–19 presenta los principales municipios receptores de PVDFV. Al analizar las concentraciones de población según la expulsión y recepción respecto a la población total de cada municipio (Índices de Presión e Intensidad)²⁹⁶, se encuentra que: (1) en la primera existe un alto nivel de presión sobre algunos municipios; y (2) en la segunda, en algunos casos el nivel de salida es mayor a la población total de los municipios (anexo IV.B.2-1, figuras A IV-10 y A IV-11).

Tabla IV-19. Principales municipios receptores

Municipio receptor	Número de personas	Índice de presión
Bogotá, D.C.	287.242	3,9%
Medellín	182.997	7,8%
Santa Marta	137.404	30,7%
Sincelejo	86.864	33,9%
Cali	73.518	3,3%
Buenaventura	72.631	20,0%
Valledupar	70.427	17,5%
Villavicencio	68.853	16,0%
Cartagena	65.783	7,0%
Florencia	64.603	41,0%
Turbo	54.295	38,9%
Popayán	54.037	20,3%
Barranquilla	53.813	4,5%
Cúcuta	53.652	8,7%
Quibdó	52.945	46,2%

Fuente: RUPD 31 de julio de 2010

²⁹⁶ Índice de Presión: Calcula el porcentaje de PVDFV recepcionada en un municipio frente al total de población del municipio. Índice de Intensidad: Mide porcentualmente el número de PVDFV expulsados de un municipio en relación con la población total del municipio (Las cifras utilizadas para la medición son las arrojadas por el Censo 2005 con proyección 2010).

Frente a la movilidad de la PVDFV se puede establecer que: (1) en su mayoría las personas expulsadas de una región del país permanecen en la misma, y las que no, por lo general se desplazan hacia el centro; (2) el 90% sale de un entorno rural y de éstos, el 90% llega a uno urbano²⁹⁷; (3) un 3% de PVDFV quiere retornar, un 7% está indeciso y el porcentaje restante quiere asentarse donde se encuentra²⁹⁸.

2. Ejes problemáticos

Persistencia de los hechos que ocasionan el desplazamiento forzado

A 31 de julio de 2010 los niveles más altos de desplazamiento forzado por la violencia se presentaron en el 2002, y pese a la reducción posterior, aún siguen ocurriendo eventos. De acuerdo con el RUPD, en 2009 hubo nuevos desplazamientos: 143.575 personas en eventos individuales y 10.465 personas en 42 eventos masivos. Lo anterior, implica que las acciones dirigidas a la prevención de este delito necesitan ser fortalecidas.

Dificultades para lograr el Goce Efectivo de Derechos de la PVDFV

Desde 1995 el Estado ha venido desarrollando políticas dirigidas a garantizar el GED, no obstante, en 2004 fue declarado por la Corte Constitucional²⁹⁹ el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en la situación de la PVDFV, lo que llevó a la implementación de acciones tendientes a ajustar y mejorar su atención a través de las diferentes políticas del Gobierno. A partir de estas políticas se han evidenciado avances importantes en algunos derechos como Salud, Educación, Identidad, Alimentación y Reunificación Familiar, y se ha identificado la necesidad de efectuar acciones de mejora para garantizar los derechos de Subsistencia Mínima, Vivienda, Generación de Ingresos y Reparación Integral, entre los que se encuentra la Restitución de Tierras.

En Subsistencia Mínima se evidencia un rezago importante en todas los Departamentos de la periferia. En Vivienda existen problemas en cuanto a gestión de suelo, abastecimiento de servicios públicos, entre otros; esto implica realizar acciones de acuerdo con las características de cada territorio. En Generación de Ingresos, en materia del mercado laboral se encuentra que la tasa de ocupación es más crítica en Departamentos como: Antioquia, Magdalena, Valle del Cauca, Caldas, Quindío, Risaralda y Caquetá.

Igualmente se requiere la articulación de las acciones existentes dirigidas a reconstruir la verdad, hacer justicia y reparar integralmente los derechos vulnerados a través de la restitución, indemnización, rehabilitación (física y mental), medidas de satisfacción y garantías de no repetición. Dentro de lo anterior, y en lo que corresponde específicamente a la Restitución de Tierras, es importante priorizar las acciones ya que el 60%³⁰⁰ de la PVDFV manifiesta haber abandonado algún predio. Igualmente es necesario priorizar las zonas de la Política de Consolidación ante la inseguridad presentada en algunos territorios (anexo IV.B.2-2: Análisis del estado del GED en el territorio).

²⁹⁷ Acción Social, Registro Único de Población Desplazada (RUPD). La fecha de corte para los datos señalados es 31 de julio de 2010.

²⁹⁸ Comisión de Seguimiento de la Política Pública para Población Desplazada: *VII Informe sobre los resultados de la medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos*.

²⁹⁹ Sentencia de Tutela T- 25 de 2004.

³⁰⁰ Registro Único de Población Desplazada (RUPD).

Problemas estructurales

Persisten falencias en la implementación coordinada, articulada, integral y simultánea de las acciones dirigidas a la PVDFV, y así mismo, en la coordinación de dichas acciones entre el nivel nacional y territorial, lo que impide garantizar la dignificación de esta población, ya sea en su lugar de origen o donde voluntariamente el hogar decida generar arraigo, igualmente, existen dificultades para incluir en las políticas: (1) atención diferencial a grupos de especial protección constitucional³⁰¹, (2) abordaje psicosocial y (3) participación de la PVDFV.

b) Lineamientos estratégicos

1. Generales

Todos los temas relacionados con la PVDFV y que se desarrollan a lo largo del Plan en los diferentes capítulos están enmarcados dentro de los siguientes lineamientos:

1. El Gobierno nacional buscará consolidar la seguridad y promover una cultura de DD. HH. y con ello crear un ambiente propicio para trabajar por la Paz, entendiendo que sólo de esta manera se logran contrarrestar las causas que generan el Desplazamiento Forzado por la Violencia.
2. A la PVDFV, por su condición de víctima de un delito de lesa humanidad, le son aplicables los mecanismos de Justicia Transicional, establecidos en el marco normativo e institucional que el Gobierno proponga para garantizar la reparación.
3. El compromiso es buscar el GED para la PVDFV, priorizando las estrategias que impacten en su restablecimiento social y económico en el marco del retorno o la reubicación (urbana o rural).
4. Las estrategias que buscan el GED se desarrollarán en el marco de la Política General para PVDFV que se empezó a implementar en el 2009³⁰², en donde se establecen los componentes de: (1) Prevención y protección, (2) Atención integral, (3) Verdad, justicia y reparación (anexo IV.B.2-3).

2. Específicos

Estos lineamientos responden a los ejes problemáticos determinados en el Diagnóstico de este capítulo y para su desarrollo se tendrá en cuenta: (1) Las acciones deben ser integrales y a partir de una oferta articulada y coherente con las necesidades de la PVDFV, buscarán garantizar el GED; (2) los problemas evidenciados a través de la medición de los IGED servirán de base para ajustar las políticas; (3) para determinar las acciones y metas se tendrán en cuenta las diferencias en el territorio (anexo IV.B.2-4); y (4) para lograr el restablecimiento social y económico en el marco del retorno o la reubicación se hará especial énfasis en las Políticas de Vivienda y Generación de Ingresos y la Política de Restitución de Tierras, que al reparar a la población víctima del despojo de la tierra, contribuirá significativamente a este objetivo.

³⁰¹ Según el RUPD, el 36% la PVDFV son menores de 18 años, el 49% son mujeres, el 8,4% son afrocolombianos, el 2,4% son indígenas, el 5,4% son personas mayores de 65 años y el 0,5% presenta alguna discapacidad.

³⁰² Políticas reformuladas en el marco de las ordenes proferidas en el auto 008 de 2009 emitido por la Corte Constitucional dentro del proceso de seguimiento de la sentencia T-25 de 2004.

Medidas para prevenir el desplazamiento forzado y proteger los derechos de las víctimas de este delito

El componente de Prevención busca: (1) definir las causas estructurales de cada tipo de violación a los DD. HH. o infracción al DIH que conlleven al desplazamiento forzado por la violencia así como las establecidas en el artículo 1 de la ley 387 de 1997; (2) poner en marcha estrategias económicas, sociales, culturales, judiciales y de seguridad que permitan atacar las causas identificadas; (3) articular los esfuerzos de Entidades nacionales y territoriales para la prevención de las violaciones de los DD. HH. e infracciones al DIH (ej. Defensoría del Pueblo -SAT, CIAT, PNCT, PAICMA, Política Integral de DD. HH. y DIH del MDN)³⁰³; (4) generar garantías para el ejercicio de la defensa de los DD. HH.; (5) fortalecer los controles necesarios para que los servidores públicos cumplan, protejan, así como que se abstengan de vulnerar, por acción u omisión, los DD. HH. y el DIH; (6) impulsar acciones con el objeto de evitar la comisión de hechos que atenten contra los DD. HH. y el DIH por parte de particulares; (7) impulsar Planes de Prevención y Protección que se articularán con los PIU (Plan Integral Único); (8) consolidar escenarios de concertación participativos entre las Autoridades Públicas, la PVDFV y el Sector Privado, y (9) garantizar y articular acciones inmediatas dentro de las rutas establecidas para la protección de líderes y PVDFV en general.

En la sección V.C: *Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional*, que desarrolla las acciones de la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH, se contemplan las estrategias que contribuirán a prevenir el desplazamiento forzado por la violencia e igualmente las que buscan proteger los derechos: Vida, Integridad, Libertad y Seguridad de la población.

Acciones para buscar el GED de la PVDFV

Continuidad y mejoramiento

Continuidad y mejoramiento de las medidas existentes para los derechos de *Identidad, Salud* (en condiciones de calidad y oportunidad y en especial la atención oportuna de urgencias³⁰⁴), *Educación y Reunificación Familiar*. Lo anterior de conformidad a los IGED, que evidencian resultados positivos en las acciones implementadas (anexo IV.B.2-2).

Fortalecimiento y ajuste

Adelantar acciones de fortalecimiento y adecuación de la oferta existente para: (1) *Atención Psicológica y Psiquiátrica*, cuando existan implicaciones en la salud mental causadas por el desplazamiento y sea solicitado –se garantizará la atención a través de lo establecido en el POS–; (2) *Vacunación*, para los niños y niñas de acuerdo con su edad; (3) *Subsistencia mínima*, se busca que la entrega de las ayudas –en la atención inmediata, de emergencia y de transición³⁰⁵–, sea

³⁰³ SAT: Sistema de Alertas Tempranas, CIAT: Consejo Interinstitucional de Alertas Tempranas, PNCT: Plan Nacional Consolidación Territorial, PAICMA: Programa Atención Integral Contra Minas Antipersonal.

³⁰⁴ El acceso al SGSSS implica: (1) La oportuna atención de urgencias conforme parágrafo del artículo 20 de la Ley 1122 de 2007; (2) la incorporación en los cupos disponibles del régimen subsidiado en el marco de los listados de población elegible no afiliada, para lo cual es necesario una gestión eficiente y eficaz entre la EPS y las entidades territoriales (expulsoras y receptoras); (3) garantizar la atención, con oportunidad y calidad, a partir de la identificación de sus derechos conforme a sus condiciones de afiliación, y (4) promover la incorporación de la PVDFV en la oferta de Programas de Promoción y Prevención definidos desde las Entidades territoriales y la EPS, conforme a su perfil epidemiológico y el enfoque del ciclo de vida.

³⁰⁵ *Atención Humanitaria*: (1) *Inmediata*: a cargo de las entidades territoriales, garantiza la alimentación, el aseo y alojamiento de la población que presenta la declaración de desplazamiento ante el Ministerio Público y manifiesta la urgencia extrema, hasta que esté incluida en el RUPD; (2) *Emergencia*: a cargo de la Nación, garantiza la alimentación, el aseo, el alojamiento y otorgar artículos de habitabilidad a la población recién incluida en el RUPD cuyo desplazamiento haya ocurrido en un lapso inferior a 1 año desde la fecha de la declaración y recibe este tipo de ayuda por primera vez; (3) *Transición*, a cargo de la Nación, garantiza la alimentación, aseo,

oportuna en alimentación y alojamiento, dentro de lo cual se explorarán mecanismos alternativos dirigidos a generar una transición sostenible hacia la estabilización socioeconómica; adicionalmente, se fortalecerán los componentes de orientación jurídica y psicosocial; (4) *Educación*, en lo relacionado con la atención a la extraedad se reforzarán las estrategias; y (5) *Alimentación*, en términos de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (anexo IV.B.2-2).

Articulación de las políticas de Vivienda, Generación de Ingresos y Restitución de Tierras, en el marco del retorno o la reubicación para el restablecimiento social y económico de la PVDFV

Las políticas de Vivienda y Generación de Ingresos son el eje fundamental para lograr el restablecimiento social y económico de la PVDFV, y la Política de Restitución de Tierras y Territorios, al reparar el abandono y despojo, contribuirá significativamente a este objetivo. Para este fin, se tendrán en cuenta las políticas reformuladas³⁰⁶ y los ajustes que se incluyan para el logro de sus objetivos. Las acciones que se implementen deben estar articuladas y desarrolladas en el marco del retorno o la reubicación teniendo en cuenta diferencias de los territorios, tiempos de implementación y necesidades de la PVDFV.

- **Vivienda digna.** Con el fin de garantizar este derecho³⁰⁷ se realizarán las siguientes acciones en vivienda urbana: (1) ejecución de los subsidios asignados en las convocatorias del 2004 y 2007 y no aplicados aún; (2) acceso al Programa de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana para la PVDFV que aún no han sido beneficiaria de la oferta y cuya voluntad es el retorno o la reubicación urbana, a partir de los instrumentos y la institucionalidad que la política reformulada propone para tal fin. En materia de vivienda rural: acceso al Programa de Subsidio de Vivienda Rural para la PVDFV que aún no ha accedido a la oferta y que manifiesta la intención de retornar o reubicarse en lo rural, a través de los instrumentos e institucionalidad que la política disponga para tal fin. En el caso en el que un hogar aplique al Subsidio de Acceso Integral de Tierras, el Subsidio de Vivienda sólo debe ser aplicado en ésta tierra y a través de las modalidades de mejoramiento o construcción en sitio propio. Para ampliar los objetivos de la Política de Vivienda en general ver capítulo III.C.5: *Vivienda y ciudades amables*.
- **Generación de ingresos**³⁰⁸. Se continuará con la implementación de la Política de Generación de Ingresos (PGI) en el marco establecido por el Plan de Acción del documento CONPES 3616 de 2009, con el objetivo de incrementar el potencial productivo de la PVDFV tanto en el entorno rural como urbano. Para lo anterior, se establecerá: (1) un esquema de enganche laboral en oportunidades de construcción de infraestructura y vivienda, (2) un programa de fomento al empleo para la población joven, y (3) un programa de asistencia técnica integral para PVDFV que retorna o es reubicada en áreas rurales, articulado con la restitución de tierras. En fortalecimiento institucional se definirán rutas de atención específicas para los diferentes segmentos poblacionales de la PVDFV con el fin de complementar las rutas ya planteadas en la Política, y una arquitectura institucional para el seguimiento a la implementación de dichas

auxilio de alojamiento y programas que contribuyen a la subsistencia mínima para población víctima del desplazamiento forzado cuyo desplazamiento ocurrió en un lapso superior a un año desde la fecha de la declaración.

³⁰⁶ Políticas reformuladas en el marco del Auto 008 de 2009 proferido por la Corte Constitucional para Vivienda (PVDP) y Tierras y el CONPES 3616 de 2009 para Generación de Ingresos.

³⁰⁷ Informe de Gobierno nacional sobre el segundo cálculo de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (21 de julio de 2010).

³⁰⁸ Las estrategias de Generación de Ingresos se enmarcan en los lineamientos de la sección “Igualdad de Oportunidades y desarrollo social para la prosperidad democrática –Red para la Superación de la Pobreza Extrema–”.

rutas³⁰⁹. Esto se complementará con estrategias de apoyo a la gestión territorial del desarrollo económico local, así como con políticas de mercado laboral y vinculación del sector privado.

- **Restitución de tierras.** Esta política busca la gestión integral de la restitución de los derechos sobre la tierra y los territorios a través de la asistencia integral y gratuita a las víctimas de despojo y por consiguiente, hace parte de la Reparación Integral. Los fines de esta Política contribuyen con el restablecimiento social y económico de la PVDFV y en la medida que se restituyan los predios o se compense a las familias, se articularán las demás políticas en busca de soluciones duraderas en donde se garanticen todos los derechos. Adicionalmente, se continuará promoviendo el acceso a la tierra de manera preferente para la PVDFV a través de la entrega de subsidios³¹⁰.
- **Articulación de políticas.** Teniendo en cuenta que las mediciones del IGED revelan el bajo impacto de las políticas que ofrecen soluciones duraderas a la PVDFV (Vivienda, Generación de ingresos y Restitución de tierras), es necesario buscar mecanismos de articulación que permitan la integración de las mismas. Para ello, a partir de la identificación de variables tales como tiempo de desplazamiento, intención de retorno o reubicación (urbana o rural), predios abandonados y relación con dichos predios, características de la actividad productiva, situación habitacional, entre otras, se definirán mecanismos para lograr (1) una solución de vivienda; (2) ingresos suficientes y sostenibles; y (3) restitución o compensación de los derechos sobre la tierra. Las soluciones de Vivienda y Generación de ingresos articuladas buscarán el restablecimiento económico y social de la PVDFV y contribuirán, junto con la Política de Tierras, a la Reparación Integral y a que la PVDFV supere su situación de vulnerabilidad manifiesta generada por el desplazamiento forzado. En el marco del retorno y la reubicación, se priorizarán las acciones que favorezcan las iniciativas que promuevan soluciones en el marco de planes de integración local³¹¹ y proyectos incluyentes de desarrollo de comunidades (ej. Acciones en grandes asentamientos urbanos y que benefician a las comunidades receptoras)³¹².

Con el fin de identificar las variables se adecuarán los instrumentos de caracterización de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema para la PVDFV³¹³. A partir de esta información Acción Social realizará un análisis para determinar la solución de cada caso y definir la ruta de atención en materia de Vivienda, Generación de Ingresos y Reparación Integral (análisis de oferta y demanda) quien a través de un mecanismo adecuado remitirá a la PVDFV y realizará el seguimiento sobre su nivel de superación. Se crearán mecanismos de planeación, ejecución y evaluación conjunta para lograr los objetivos de articulación. Todo lo anterior con el fin de evitar duplicidades, focalizar la oferta y hacer seguimiento al restablecimiento social y económico.

³⁰⁹ Las rutas de Generación de Ingresos para PVDFV atienden a la necesidad de proveer un enfoque de intervención diferencial y tienen un importante componente de acompañamiento psicosocial. A este respecto se plantea (1) fortalecer los lineamientos técnicos con respecto a los cuales se proporciona dicha intervención y (2) la transversalización en cada una de las rutas específicas.

³¹⁰ Para ampliar la información de la Política de Tierras y su articulación con el desarrollo económico rural se deben ver la secciones III.C.2: Agricultura y desarrollo rural y V.C Derechos Humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional”.

³¹¹ Auto 383 de 2010 proferido por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la Sentencia T-25 de 2004.

³¹² El Gobierno nacional promoverá acciones tendientes a que los Entes territoriales puedan ejecutar proyectos en otros municipios, con el fin de buscar el desarrollo territorial y la inclusión e integración de la PVDFV (tal y como lo dispone el artículo 7 de la ley 1190 de 2008).

³¹³ Para tal efecto se debe garantizar que toda la PVDFV haga parte de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema.

Articulación de acciones para la Reparación Integral

Las políticas dirigidas al GED de la PVDFV (excepto subsistencia mínima) incorporan tanto oferta social como medidas reparadoras, éstas últimas definidas en el marco de la reparación administrativa³¹⁴. La suma de estas medidas busca la Reparación Integral mediante acciones dirigidas a: (1) Restitución (tierras y otras medidas de restitución), (2) Indemnización (monto adicional al Subsidio de Vivienda, Acceso a Tierras que se entregará a través de éstos u otra modalidad), (3) Garantías de no repetición (algunas acciones de protección diseñadas para la PVDFV); (4) Rehabilitación física y mental y (5) Satisfacción. Las medidas que brindan acceso preferente a la PVDFV para el GED serán consideradas dentro de la reparación. Los lineamientos puntuales en esta materia se concretarán a través de las iniciativas legislativas que presente el Gobierno nacional. Finalmente y adicional a las acciones anteriores que constituyen la Reparación, los derechos a la Verdad y a la Justicia se garantizarán a través de las acciones correspondientes (sección V.C: *Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional*).

Herramientas complementarias para la garantía del GED de la PVDFV

Ejes transversales

Las acciones encaminadas a alcanzar el GED, deberán articularse con fundamento en los ejes transversales que a continuación se indican: (1) Enfoque diferencial: Se deben tener en cuenta las necesidades de los sujetos de especial protección constitucional³¹⁵ y lograr tener líneas de atención diferencial en las políticas existentes; (2) Retornos y Reubicaciones: Se implementará el Protocolo de Retornos existente y se creará un Protocolo de Reubicación de acuerdo con los principios de Seguridad, Voluntariedad y Dignidad. Las acciones iniciales estarán dirigidas a consolidar los retornos ya existentes; (3) Adecuación de la oferta e institucionalidad: Se articulará y adecuará la oferta existente y se revisará y adecuará la institucionalidad para la formulación, implementación, ejecución y coordinación de las políticas; (4) Atención y Abordaje Psicosocial: Las políticas contendrán rutas y programas específicos que contemplen el Abordaje Psicosocial, para lo cual se definirán los estándares mínimos para su aplicación; (5) Participación: a la PVDFV se le tendrá en cuenta en la toma de decisiones asociadas a la formulación e implementación de las políticas; (6) Sistemas de Información: (1) se adecuarán los parámetros de valoración y registro para ingresar al RUPD³¹⁶, (2) se articularán los sistemas de información tales como: RUA³¹⁷, INFOJUNTOS, RUPD, RUPTA³¹⁸ y otros nacionales y territoriales³¹⁹.

Criterios para determinar la superación de la situación de vulnerabilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento forzado por la violencia

Se definirán los criterios y mecanismos para determinar cuándo la PVDFV ha superado la situación generada por el delito de desplazamiento forzado por la violencia, teniendo como marco la búsqueda del GED. Para este efecto, se tendrá en cuenta que un hogar desplazado por la violencia supera la situación de vulnerabilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento forzado cuando se verifique a través de los indicadores de goce efectivo de derechos que cumple con: (1) Goza

³¹⁴ Específicamente para la Restitución de Tierras se acudirán a mecanismos judiciales con el fin de resolver a quien corresponde el derecho sobre la tierra.

³¹⁵ Autos 092 y 251 de 2008, 004, 005, 006 de 2009 proferidos por la Corte Constitucional en el marco del proceso de seguimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-25 de 2004.

³¹⁶ Registro Único de Población Desplazada.

³¹⁷ Registro Único de Afiliados, el cual está a cargo del Ministerio de la Protección Social.

³¹⁸ Registro Único de Predios y Territorios Abandonados.

³¹⁹ Auto 011 de 2009 proferido por la Corte Constitucional.

efectivamente con posterioridad al desplazamiento de los derechos básicos a la vida, integridad, seguridad, libertad, salud, educación, reunificación familiar, alimentación, subsistencia mínima e identidad y (2) ha logrado un nivel adecuado en el restablecimiento económico y social, para lo cual, se desarrollará y medirá un indicador global de restablecimiento social y económico en el marco del retorno o la reubicación.

Seguimiento a la garantía del GED hogar a hogar

Para lograr la medición de los IGED hogar a hogar se adecuarán las herramientas de medición Infojuntos y los registros administrativos, entre otras acciones. Se fortalecerán los mecanismos de seguimiento a Entidades nacionales y territoriales para certificar su contribución a la Política para la PVDFV.

Coordinación

- **Entre las entidades nacionales.** (1) Fortalecimiento y ajuste de las instancias de coordinación nacional existentes; (2) Flexibilización de la oferta nacional dirigida a PVDFV, de tal manera que se encuentre acorde con las necesidades de la PVDFV y la realidad territorial; (3) Propiciar mecanismos de coordinación y articulación entre el Gobierno nacional y las otras instancias del Estado, Sociedad Civil, Cooperación Internacional y Sector Privado.
- **Nación y entidades territoriales.** (1) Ajustar el esquema de coordinación Nación territorio, para propiciar la articulación entre los distintos niveles y mejorar los procesos que brinden soluciones integrarles en materia presupuestal y de ejecución de la política de prevención protección y atención al desplazamiento forzado por la violencia. Igualmente se establecerán y clarificarán las responsabilidades y competencias de los distintos niveles territoriales frente al goce efectivo de cada derecho; (2) Aplicación de los Principios de Descentralización Administrativa (Coordinación, Concurrencia y Subsidiariedad), para lo cual, se formulará un documento CONPES y (3) Se conformará un equipo interinstitucional del Gobierno nacional para brindar apoyo técnico a las Entidades territoriales en el diseño y actualización del Plan Integral Único PIU.
- **Entre entidades territoriales.** (1) Incentivar los mecanismos que permitan articular herramientas administrativas y presupuestales para la Prevención, Protección y Atención Integral de la PVDFV entre las Entidades territoriales; (2) Fortalecer las instancias de coordinación territorial y (3) Se acompañará la actualización de los Planes Integrales Únicos (PIU) y la articulación con los Planes de Desarrollo Local, a través de mecanismos de asistencia técnica creados para tal fin.

Tabla IV-20. Metas

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Metas		Responsable	Observaciones
					Línea de base	Meta sectorial 2010 - 2014		
Prevención	Reducción de los desplazamientos forzados individuales y masivos	Reducción del desplazamiento forzado en un 80%	Operación Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas-CIAT	Operación Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas-CIAT	A 31 de julio de 2010 se encuentran incluidas 3.486.305. En 2009: 143.575 personas en eventos individuales y 10.465 personas en 42 eventos masivos	100%	Vicepresidencia de la República. Acción Social. MDN. Departamento Administrativo de Seguridad. MIJ ejerce la secretaría técnica.	<p>Según los argumentos enviados por Acción Social, la meta general se justifica en la medida que:</p> <p>1. Considerando que de 2008 al 2009 la reducción del desplazamiento ha sido de casi 50%, es posible mantener la tendencia gracias a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La articulación de las Entidades del Estado en la superación de causas estructurales de violencia que generan desplazamiento. • Avance en la cultura de la Prevención del desplazamiento en las Entidades territoriales. • Diseño de estrategia de coordinación interagencial de alto impacto como son: El Plan Nacional de Consolidación y la creación de la Alta Consejería para la Seguridad Nacional y de la Alta Consejería para la Seguridad Ciudadana. • Confianza inversionista que fortalece el crecimiento económico del país, permitiendo la focalización de recursos especializados para la recuperación social del territorio. <p>2. Sin embargo, no deben perderse de vista algunos riesgos :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La reconfiguración de las dinámicas de violencia asociadas e la tercerización del aparato criminal, en especial de las bandas criminales que tercerización sus operación como bandas delincuenciales, combos o parches. • El incremento de la violencia en las ciudades ha venido aumentando el fenómeno de desplazamiento intraurbano en ciudades como Medellín, Cali, Bogotá, Cúcuta, Cartagena, Quibdó, entre otras; que son ejemplos de esta dinámica que refleja la multiplicidad de actores que confluyen en este grave delito. • La expansión de las bandas criminales inciden en el aumento de practicas de coacción que generan desplazamiento. • Los requerimientos de los diferentes órganos de control, de la HCC y el reflejo de esta nueva realidad que orienta a identificar el desplazamiento, no por el autor, sino por el hecho que genera desplazamiento, obliga a ampliar el espectro del carácter de desplazado. <p>En cuanto a la operación del CCAI, Acción Social propone unas zonas específicas que están en defición.</p> <p>Comentario: La línea de base se toma de la información del RUPD con corte a 31 de julio de 2010.</p>
			Operación sistema de Alertas Tempranas – SAT	Operación sistema de Alertas Tempranas – SAT		100%	Defensoría del Pueblo	
			Avanzar en la implementación de los elementos principales del esquema de coordinación y organización del PNCT, en relación con las zonas focalizadas por el gobierno nacional (CCAI)	Porcentaje de avance en la implementación del Plan Nacional de Consolidación Territorial		NA	Acción Social	

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Metas		Responsable	Observaciones
					Línea de base	Meta sectorial 2010 - 2014		
Vida, Integridad, libertad, seguridad	Personas incluidas en el RUPD que no han sufrido acciones que atenten contra la seguridad, integridad, libertad y vida.	100%	Beneficiar con medidas de protección a la PD que presente riesgo extraordinario o extremo. (Programa de Protección a PD)	Porcentaje de personas inculidas en el RUPD que presentaron riesgo, solicitaron protección y fueron beneficiadas con medidas de	Vida (98%), Integridad (92%), Libertad (98,05%) y Seguridad (88,8%)	100%	MIJ	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). El indicador del derecho a la <i>Vida</i> mide que los miembros del hogar en situación de desplazamiento preserven la vida (homicidios después del desplazamiento), el indicador del derecho a la <i>Integridad</i> mide que los miembros del hogar no sean víctimas de acciones contra su integridad personal después del desplazamiento (mira tortura, violencia sexual o robo - no incluye muerte), el indicador del derecho a la <i>Seguridad</i> mide ningún miembro del hogar es víctima de acciones que atenten contra su seguridad personal (persecución, amenazas, minas antipersona, masacres, combates y atentados), y el indicadores del derecho a la <i>Libertad</i> mide que ningún miembro del hogar ha sido privado de la libertad de forma arbitraria (reclutamiento, detención arbitraria y secuestro).
			Beneficiar a dirigentes de PD con medidas de protección (Programa de Protección a líderes de la PD)	Porcentaje de dirigentes de PD que solicitaron protección y fueron beneficiarios de la misma.		100%		

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial		Responsable	Observaciones
					Línea base	Meta sectorial 2010 - 2014		
Identidad	Porcentaje de personas incluidas en el RUPD que cuentan con la identificación según su edad	100% de las personas cuentan con la identificación que les corresponde según su edad	Personas mayores de 18 años que cuentan con cédula de ciudadanía.	Porcentaje de personas mayores de 18 años incluidas en el RUPD con cédula de ciudadanía, respecto a población total mayor de 18 años incluida en el RUPD.	98%	100%	Registraduría Nacional	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). Según los resultados de esta medición el 98% de la población mayor de 18 años cuenta con cédula de ciudadanía. El objetivo es lograr el 100% en estos resultados.
			Personas entre 8 y 17 años que cuentan con tarjeta de identidad.	Porcentaje de personas entre 8 y 17 años incluidas en el RUPD con tarjeta de identidad, respecto a población total entre 8 y 17 años incluida en el RUPD.	97%	100%	Registraduría Nacional	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). Según los resultados de esta medición el 97% de la población 8 y 17 años cuenta con tarjeta de identidad. El objetivo es lograr el 100% en estos resultados.
			Personas entre 0 y 7 años que cuentan con registro civil.	Porcentaje de personas entre 0 y 7 años incluidos en el RUPD con registro civil, respecto a población total entre 0 y 7 años incluidos en el RUPD.	97%	100%	Registraduría Nacional	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). Según los resultados de esta medición el 97% de la población entre 0 y 7 años cuenta con registro civil. El objetivo es lograr el 100% en estos resultados.
			Hombres mayores de 18 años con libreta militar.	Porcentaje de hombres mayores de 18 años incluidos en el RUPD con libreta militar, respecto a hombres mayores de 18 años incluidos en el RUPD.	98%	100%	Ministerio de Defensa Nacional	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). Según los resultados de esta medición el 98% de los hombres mayores de 18 años cuentan con cédula de ciudadanía y libreta militar. El objetivo es lograr el 100% en estos resultados.

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial			Responsable	Observaciones
					Línea de base	Meta sectorial 2010-2014	Universo total		
Educación	Porcentaje de personas de 5 a 17 años que asisten a un establecimiento de educación formal a por lo menos un 80% de las clases impartidas.	90% de personas de 5 a 17 años que asisten a un establecimiento de educación formal a por lo menos un 80% de las clases impartidas. (En la medición de indicadores GED el 86% cumple con este derecho).	Garantizar que niños y jóvenes RUPD (5 - 17 años) asistan a un nivel de educación formal (básica y media) de forma regular (80% de las clases impartidas).	Porcentaje de niños y jóvenes desplazados (5-17 años).que asisten de forma regular a niveles de educación formal (básica y media)– Mide la proporción de la población de 5 a 17 años inscritas en el RUPD, que asisten a un establecimiento de educación formal y lo hacen de forma regular. Es decir asisten a por lo menos al 80% de las clases impartidas.	86% del total de personas de 5 a 17 años incluidas en el RUPD.	90%	788.602	MEN	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). El Indicador de GED a la educación establece que todos los niños, niñas y jóvenes del hogar deben asistir regularmente a un nivel de educación formal (5 a 17 años). Para poder reportar este indicador anualmente se debe garantizar la continuidad de la fuente Encuesta de IGED pues no es un indicador que corresponda a una fuente secundaria de información. El universo total de personas se calculó del RUPD a 31 de julio de 2010, descontando la reserva técnica.
			Garantizar que niños y jóvenes RUPD (5 - 17 años) asistan a un nivel de educación formal (básica y media)	Proporción de Niños y jóvenes entre 5 y 17 años que asisten a la educación preescolar, básica y media. Mide la relación entre el total de niños de 5 a 17 años en situación de desplazamiento atendidos en el sector educativo que cruzan con la base oficial de registro para la población desplazada (SIPOD).	87%	90%	788.602	MEN	La línea de base tiene como fuente el cruce efectuado por la base de datos oficial del SINEB (Ministerio de educación) con corte preliminar de matrícula del mes de mayo de 2010 y la base total enviada por Acción Social del SIPOD (Acción Social) con corte al mes de mayo de 2010. Para poder reportar este indicador, se requiere que el MEN cuente de manera oportuna y con calidad con la base RUPD con las variables plenamente identificadas, por municipio.
			Beneficiar a niños y jóvenes RUPD (5 - 17 años) con acompañamiento de permanencia en sector educativo	Este indicador permite tener una aproximación al acompañamiento a la permanencia en el sistema educativo a la población en situación de desplazamiento de 5 a 17 años atendida. Representa el cruce entre la base oficial del Programa Familias en Acción y el SIPOD, reflejando los niños en situación de desplazamiento beneficiarios del subsidio.	65%	90%	450.000	Acción Social	Para el indicador que da cuenta del seguimiento a la permanencia se dejó el mismo que se reporta a la Corte Constitucional por restricciones de información, tomando Familias en Acción como una aproximación al tema de la permanencia toda vez que el subsidio que se entrega a los hogares es condicionado a que los niños entre 5 y 17 años asistan a un establecimiento de educación formal. Se espera fortalecer el seguimiento de la asistencia regular a las aulas por parte de los menores beneficiados por el programa a través de las Secretarías de Educación Municipal. La meta y el universo corresponde al compromiso que adquiere el programa Familias en Acción.

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial				Responsables	Observaciones
					Línea de base	Personas u hogares	Universo total	Meta sectorial 2010 - 2014		
Salud - Afiliación al SGSSS	Porcentaje de personas incluidas en el RUPD afiliadas al SGSSS respecto al total de la PD incluida en el RUPD	95% PD afiliada al SGSSS	Afiliar al SGSSS a las personas RUPD	Porcentaje de personas incluidas en el RUPD afiliadas al SGSSS respecto al total de la PD incluida en el RUPD	88%	-	-	95%	MPS	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). La meta sectorial se acordó de acuerdo con estos resultados.
Salud - Atención psicosocial	Personas incluidas en el RUPD que solicitaron apoyo psicosocial y lo recibieron	70% de la PD que solicite apoyo psicosocial es atendida	Otorgar atención psiquiátrica y mental a personas RUPD que solicitaron apoyo psicosocial	Porcentaje de personas en desplazamiento que solicitaron y recibieron atención psicosocial respecto a las incluidas en el RUPD	52%	-	-	70%	MPS	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). La meta sectorial se acordó de acuerdo con estos resultados.
Salud - Vacunación	Todos los niños menores de 6 años tienen el esquema de vacunación que les corresponde según su edad	95% de menores de 6 años tienen esquema de vacunación según su edad	Garantizar que menores de 6 años tengan esquema de vacunación que les corresponde según su edad.	Porcentaje de niños menores de 6 años tienen el esquema de vacunación que les corresponde según su edad.	-	180.834	190.352	95%	MPS	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010) no permite establecer con claridad la línea de base de este indicador. La meta global y sectorial es resultado de los análisis efectuados por el MPS. Los universos (totales y de cálculo de metas) se calcularon teniendo en cuenta los datos del RUPD a 31 de julio de 2010 (sin contar la reserva técnica).

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial			Responsable	Observaciones
					Línea de base	Universo total	Meta sectorial 2010 - 2014		
SUBSISTENCIA MINIMA	Porcentaje de hogares incluidos en el RUPD que recibieron Ayuda Humanitaria de Emergencia y/o transición (en los componentes de: asistencia mínima, alimentación, alojamiento y salud cuando aplique).	Atender al 80% de la población incluida en el RUPD que es atendida con atención integral con los componentes de asistencia mínima	Atender con ayuda humanitaria de emergencia (en los componentes de alimentación alojamiento, vestuario y kits no alimentarios) a los nuevos hogares desplazados incluidos en el rupd que se hayan desplazado en la vigencia (maximo 12 meses antes de la declaracion).	Hogares nuevos atendidos con entrega efectiva de ayuda humanitaria de emergencia / Total hogares nuevos incluidos en el RUPD	325.629	361.810	90%	Acción Social	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). La meta sectorial fue analizada por la Entidad y se refiere a las nuevas familias.
			Atender con ayuda humanitaria de transición (según estado de vulnerabilidad en el momento de la solicitud) a los hogares desplazados incluidos en el rupd que hayan realizado solicitud.	Hogares atendidos con entrega efectiva de ayuda humanitaria de transición incluidos en el RUPD / Total hogares que hayan realizado solicitud	1.200.000	1.500.000	80%	Acción Social	
			Atender los eventos de desplazamientos masivos.	% Eventos de desplazamiento masivos atendidos			100%	Acción Social	

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial				Responsables	Observaciones
					Línea de base	Personas u hogares	Universo total	Meta sectorial 2010 - 2014		
Alimentación	Personas incluidas en el RUPD cuentan con una cantidad suficiente y adecuada de alimentos	100% de la PD accede a una cantidad suficiente de alimentos	Hogares reubicados o acompañados en el retorno que cuentan con condiciones básicas de alojamiento, seguridad alimentaria y oportunidades de ingreso	% Hogares reubicados o acompañados en el retorno que cuentan con condiciones básicas de alojamiento, seguridad alimentaria y oportunidades de ingreso	92%	60.000	-	60.000	Acción Social	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010), específicamente en el indicador del derecho a la Alimentación. La meta sectorial fue establecida por la Entidad.
			Mujeres gestantes o lactantes beneficiarias de programas de alimentación	% Mujeres gestantes o lactantes beneficiarias de programas de alimentación		ND	ND	ND	ICBF	
			Niños entre 6 meses y 5 años con complemento alimentario.	Niños entre 6 meses y 5 años con complemento alimentario.		190.352	190.352	100%	ICBF	
			Niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años beneficiarios de programas de alimentación	% Niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años beneficiarios de programas de alimentación		788.602	788.602	100%	ICBF	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010), específicamente en el indicador del derecho a la Alimentación. La meta sectorial de 100% se incluye dada la obligatoriedad de brindar este servicio. Los universos totales y de atención se calculan teniendo en cuenta los datos del RUPD a 31 de julio de 2010 (sin contar la reserva técnica).
			Adultos mayores con complemento alimentario	Adultos mayores con complemento alimentario		108.773	108.773	100%	ICBF	

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial		Responsable	Observaciones
					Línea de base	Meta sectorial 2010 - 2014		
Reunificación familiar	Porcentaje de hogares incluidos en el RUPD que han sufrido la separación de alguno de sus miembros, han solicitado ayuda del Estado y han sido reintegrados.	80% DE LOS HOGARES QUE SOLICITAN REUNIFICACION FAMILIAR A TRAVES DEL REGISTRO DE ATENCION A POBLACION DESPLAZADA - RUPD	Hogares incluidos en el RUPD que han solicitado reunificación familiar y han sido reunificados en materia de registro	# de solicitudes de reunificación en el registro atendidas / Total de solicitudes de reunificación en el registro recibidas.	95%	60%	Acción Social - ICBF	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). La meta sectorial fue analizada por la Entidad y se refiere a las nuevas familias.

Derecho	Objetivo General	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Meta sectorial			Responsable	Observaciones
				Personas u hogares	Universo total	Meta sectorial 2010 - 2014		
Generación de Ingresos	Capacidades	Empleabilidad	Formación complementaria y/o certificación de competencias y/o reentrenamiento	140.588	351.471	40%	SENA, Ministerio de la Protección Social	Se tomó como base el Ejercicio de Costeo que se presentó a la Corte Constitucional el pasado 1 de julio de 2010, el cual se proyectaba a 10 años. Para este caso, se definieron las rutas en Generación de Ingresos a partir de una caracterización de la población desplazada y se tomó el 40% para cada ruta establecida. La distribución regional se tomó de la distribución del RUPD de la población en edad de trabajar sin contar las personas con discapacidad.
			Formación titulada	48.950	122.374	40%	SENA, Ministerio de Educación Nacional	
			Intermediación laboral	8.299	20.748	40%	SENA, Ministerio de la Protección Social	
			Programa de empleabilidad para jóvenes desempleados	143.341	358.353	40%	Ministerio de la Protección Social	
	Acceso a Activos	Emprendimiento	Apoyo a emprendimiento (urbano y rural)	207.945	519.863	40%	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, SENA, Acción Social, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Comercio.	
			Asistencia Técnica rural	6.963	17.408	40%	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	
			Proyecto productivo rural	6.091	15.227	40%	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	
			Jóvenes rurales	1.729	4.323	40%	SENA	
			Resa	6.963	17.408	40%	Acción Social	
	Fortalecimiento	Capitalización/formalización y Fortalecimiento Empresarial	1.261	3.153	40%	Acción Social, MCIT		

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial			Responsable	Observaciones
					Línea base	Personas a atender	Meta sectorial 2010 - 2014		
Vivienda	Hogares incluidos en el RUPD que habitan en viviendas con seguridad jurídica y tienen materiales adecuados, espacio adecuado, no enfrentan riesgos geológicos o de otro tipo y tienen acceso a servicios públicos	71,249 hogares con vivienda digna	Hogares con subsidio familiar de vivienda aplicados	Número de hogares con subsidio familiar de vivienda aplicados, (por modalidad)	113.000	71.249	100%	MAVDT	La línea de base son los hogares con subsidios ya aplicados. La meta sectorial es determinada con la Entidad responsable.

Herramientas complementarias	Objetivo sectorial	Meta sectorial	Responsables	Observaciones	
Criterios para determinar la Superación (Cesación) de la Situación de Desplazamiento	Elaboración de la regla técnica para determinar la Superación.	Regla técnica diseñada e implementada	Acción Social- DNP	Aunque el objetivo general de la Política dirigida a la PD es la superación de la situación en la que se ven inmersos por el desplazamiento mismo, es necesario establecer con claridad los criterios técnicos para evaluar la situación del hogar y determinar cuando dicho hogar ha superado dicha situación, al igual que los mecanismos de medición, acompañamiento, etc necesarios para ello.	
	Determinar los mecanismos para la aplicación y materialización de la regla técnica.		Acción Social - DNP		
Seguimiento al GED (medición de indicadores de GED) a través de juntos.	Adecuación de la Herramienta de medición de Juntos con los IGED	Hogares desplazados en Juntos con medición y seguimiento de los IGED.	Acción Social - DNP	Para lograr la medición de los IGED hogar a hogar es necesario adecuar las herramientas de medición de Juntos y los registros administrativos.	
	Adecuación de los registros administrativos a los IGED	Total de Entidades con registros administrativos que han sido adecuados con los IGED.	Acción Social- Entidades del SNAIPD	Para establecer sistemas de seguimiento y evaluación de la Política, y en cumplimiento del auto 008 de 2009 de la Corte Constitucional, se debe continuar con el sistema de certificación a cargo de Acción Social, como coordinador, y el Ministerio del Interior.	
	Certificación de las Entidades nacionales y territoriales	Total de Entidades nacionales y territoriales con certificación.	Acción Social- Ministerio del Interior y Justicia.		
Coordinación Entidades del SNAIPD	Entre Entidades nacionales	Activar todos y cada uno de los Espacios de Coordinación de la Política del orden nacional establecidos en la ley 387 de 1997, el decreto 250 de 2005 y demás.	Funcionamiento regular CNAIPD, SNAIPD (Mesas), y demás espacios de coordinación.	Presidencia - Acción social	Es necesario para el funcionamiento eficiente de la Política, articular las acciones entre los distintos niveles territoriales de Gobierno y entre el mismo nivel de Gobierno.
		Definir y articular las rutas de oferta de las Entidades nacionales para la atención de PD.	Rutas conformadas con oferta articulada en torno a la garantía de derechos.	Entidades del SNAIPD	
		Crear y activar mecanismos de coordinación entre el Gobierno nacional y las otras instancias del Estado, Sociedad Civil, Cooperación Internacional, Sector Privado.	Mecanismos de coordinación entre el Gobierno Nacional y las otras instancias del Estado, Sociedad Civil, Cooperación Internacional, Sector Privado. creados y activados.	Acción Social - Ministerio del Interior- Presidencia	
	Entre Nación y Entidades Territoriales	Elaborar un CONPES que establezca la forma de aplicar los principios de Descentralización Administrativa (Coordinación, Concurrencia, Subsidiariedad y Complementariedad).	CONPES elaborado.	Ministerio del Interior y Justicia- Acción Social- DNP (acompañamiento).	
	Entre Entidades Territoriales	Realizar acciones que faciliten a las Entidades territoriales articular herramientas administrativas y presupuestales para la Prevención y Atención Integral de la PD .	Total de acciones realizadas para facilitar a las Entidades territoriales articular herramientas administrativas y presupuestales para la Prevención y Atención Integral de la PD	Ministerio del Interior y Justicia - Acción Social	
Realizar acciones que ayuden a fortalecer todos y cada uno de los Espacios de Coordinación de la Política en el orden territorial establecidos en la ley 387 de 1997, el decreto 250 de 2005 y demás.		Total de acciones realizadas para fortalecer el funcionamiento regular del SNAIPD (Mesas) y demás espacios de coordinación en el nivel territorial.	Ministerio del Interior- de Justicia y Acción Social		

Herramientas complementarias		Objetivo sectorial	Meta sectorial	Responsables	Observaciones
Transversales	Enfoque Diferencial	Crear y/o adecuar líneas de atención diferencial que respondan a las necesidades especiales de los sujetos de especial protección constitucional, en cada una de las políticas que buscan el GED	Políticas con líneas de atención diferencial creadas e implementadas.	Entidades del SNAIPD	Solo considerando las necesidades y problemática especial de las mujeres, niños, indígenas, afrodescendientes, personas de la tercera edad y personas con discapacidad desplazada, se podrá lograr que los mismos superen la situación generada por el desplazamiento, que es el objetivo final de la Política para PD.
	Retornos y Reubicaciones	Acompañamiento de retornos en el marco de la estrategia retornar es vivir.	1.000.000 de personas o 200.000 Hogares	Acción Social - Entidades del SNAIPD.	Todas las acciones que buscan el restablecimiento social y económico dentro de la Política para PD se deberán realizar en el marco de la reubicación o retorno, buscando soluciones definitivas que lleven a la Superación. En todo caso en las reubicaciones o retornos urbanos o rurales deben buscarse el GED de la PD.
		Crear un protocolo de Reubicaciones.	Protocolo de reubicación creado e implementado.	Acción Social- DNP	
		Consolidar los retornos realizados hasta ahora, en torno al GED de la PD retornada.	Numero de retornos existentes consolidados en torno al GED	Acción Social - Entidades del SNAIPD.	
	Adecuación de la Oferta y la Institucionalidad	Revisar y ajustar toda la oferta existente para la PD, con el fin de que la misma efectivamente contribuya con la superación de la situación de desplazamiento de la PD.	Planes, programas, acciones, proyectos y demás revisados y ajustados.	Acción Social y DNP	
		Revisión y adecuación de la Institucionalidad existente para lograr efectividad en a formulación, implementación, ejecución y coordinación de las Políticas.	Intitucionalidad revisada y ajustada.	Acción Social y DNP	
	Participación	Establecer acciones que faciliten la participación de la PD en los espacios de coordinación y decisión asociados a la formulación e implementación de las políticas	Espacios de coordinación y decisión asociados a la formulación e implementación de las políticas en donde efectivamente existe participación de la PD	Acción Social	
	Atención y Abordaje Psicosocial	Crear y/o adecuar rutas y programas específicos de Abordaje psicosocial en las políticas que buscan el GED.	Políticas con rutas de Abordaje Psicosocial creadas e implementadas	Ministerio de la Protección Social- Entidades del SNAIPD	
		Definición y creación de los estándares mínimos para aplicar el Abordaje Psicosocial .	Estándares mínimos creados e implementados	Ministerio de la Protección Social- Entidades del SNAIPD	
	Sistemas de Información	Adecuar los parámetros existentes para la valoración e ingreso al RUPD.	Parámetros revisados y ajustados.	Acción Social	
Articular los sistemas de información tales como: RUAF, Juntos, RUPD, RUPTA y otros nacionales y territoriales .		Sistemas de información revisados y articulados.	Entidades SNAIPD		
Articulación de Políticas	Diseñar e implementar mecanismos de articulación y Ventanilla Única.	Mecanismos diseñados e implementados	Acción Social - DNP	Específicamente para las políticas de Vivienda, Generación de Ingresos y Restitución de Tierras.	
Reparación Integral	Articular acciones para la Reparación Integral de la PD.	Rutas de Reparación Integral creadas e implementadas.	Entidades del SNAIPD		

C. Políticas diferenciadas para la inclusión social

1. Grupos étnicos

Colombia se caracteriza por ser una Nación pluriétnica y multicultural, lo cual se constituye en una riqueza nacional y regional, y en un reto para la formulación de políticas públicas que promuevan la igualdad de oportunidades de acceso a los beneficios del desarrollo para los grupos étnicos y la pervivencia de sus culturas, bajo los principios del respeto y reconocimiento del derecho a la diferencia.

Los grupos étnicos, poseen gran variedad de manifestaciones culturales relacionadas con la cosmovisión, lingüística³²⁰, organización social y política, relaciones económicas, manejo adecuado del ambiente, relacionamiento con el territorio, talentos, etc. Dicha diversidad étnica y cultural genera derechos especiales en materia de gobernabilidad interna, territorialidad, autonomía, participación, entre otros, que es claramente reconocida en la legislación colombiana, a través de mandatos constitucionales y normatividad derivada de éstos, Tratados y Convenios internacionales ratificados por el país, y una extensa jurisprudencia.

En Colombia se diferencian cuatro grupos étnicos reconocidos: la población *indígena*³²¹; la población *raizal* del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; la población *negra o afrocolombiana* - de la que también hacen parte los palenqueros de San Basilio del municipio de Mahates (Bolívar); y la población *Rrom o gitana*.

Según información del Censo General (DANE) 2005, se auto reconocieron como pertenecientes a grupos étnicos un total de 5.709.238 personas que representan el 13,7% del total de población nacional³²². Del total de población de grupos étnicos, los indígenas ascendieron a 1.392.623; población negra, mulata y afrocolombiana 4.273.722; raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 30.565; palenqueros 7.470; y Rrom 4.858.

Si bien la población de grupos étnicos se encuentra distribuida en todo el país, la población indígena se concentra especialmente en los departamentos de La Guajira, Cauca, Nariño, Córdoba y Sucre, que concentran el 65% del total de la población indígena del país. Así mismo, los departamentos de Valle, Antioquia, Bolívar, Chocó, Nariño y Cauca concentran cerca del 70% de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal a nivel nacional (figura IV-6).

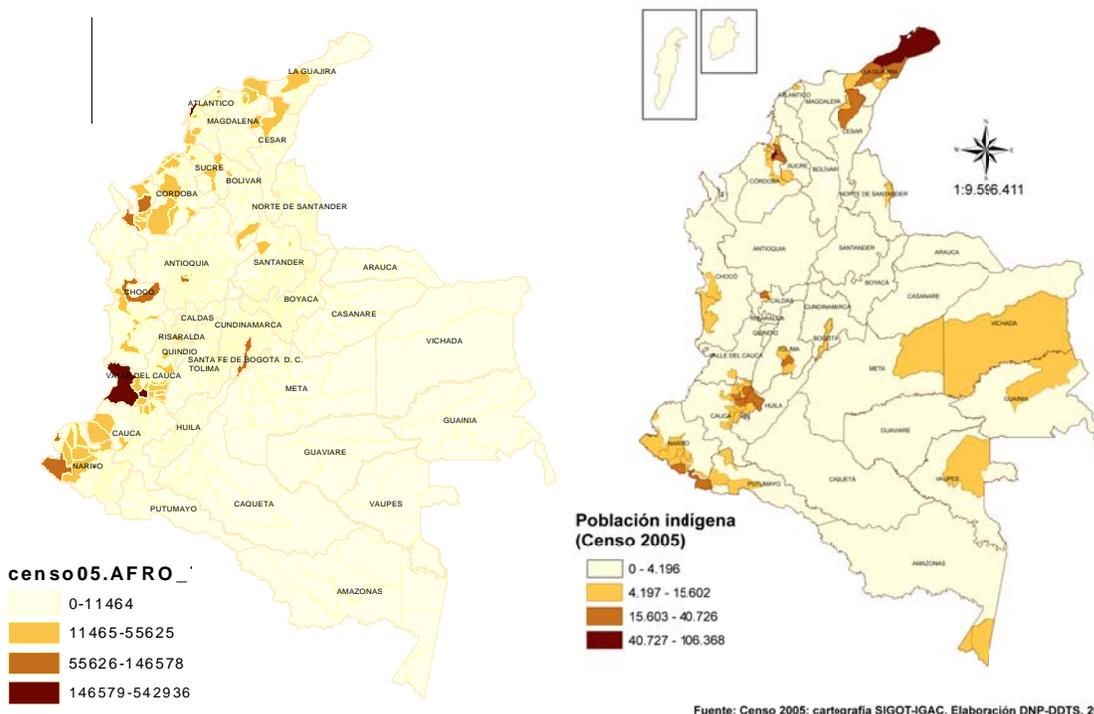
Se destacan por concentrar alta población afrocolombiana las ciudades de Cali (13%), Cartagena (7%), Buenaventura (6%), Medellín (3%) y Bogotá (2%). Por su parte el pueblo Rrom o gitano se ubica fundamentalmente en ciudades como Barranquilla, Cartagena, Cali, Bogotá, Cúcuta y Girón.

³²⁰ En Colombia se ha identificado y reconocido la riqueza lingüística de los grupos étnicos: 65 lenguas indígenas; el creole de los raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; el palenquero de las comunidades de San Basilio de Palenque; y el *romani* o *Rromanés* lengua del pueblo Rrom (gitano).

³²¹ 87 pueblos indígenas.

³²² Según Censo General 2005 (DANE), el total de población nacional ascendió a 41.468.384 personas residentes en el territorio colombiano.

Figura IV-6. Distribución de la población afrocolombiana e indígena



Fuente: Censo DANE 2005. Cálculos DNP-DDTS

La mayoría de la población indígena habita en la zona rural del país (79%), particularmente en los resguardos indígenas legalmente constituidos, en las parcialidades indígenas, o en territorios no delimitados legalmente; mientras que el 73% de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, y el 94% de la población Rrom se concentran en zonas urbanas.

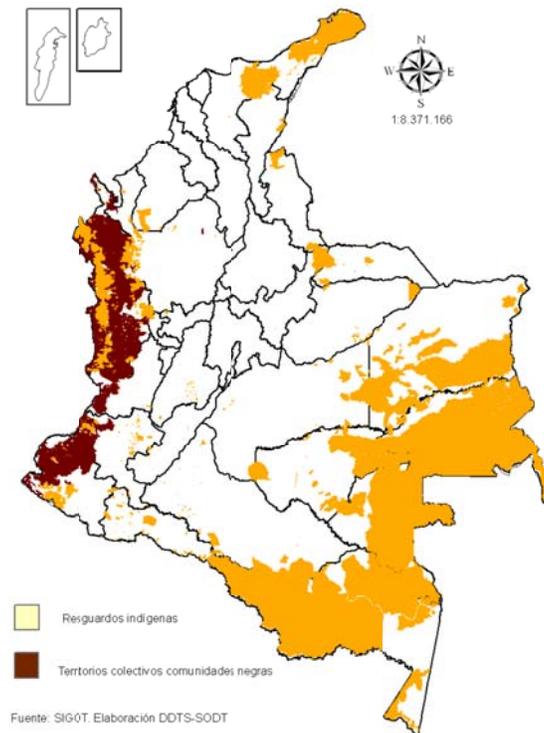
La población indígena tiene titulados 735 resguardos indígenas, ubicados en 235 municipios, con una población de 1.042.579³²³. Por su parte, a las Comunidades Negras se les han asignado 162 Títulos Colectivos en un área de 5.218.024 hectáreas, beneficiando a 63.440 familias principalmente del Pacífico colombiano.

La población de los grupos étnicos se ha visto afectada por aspectos que la hacen especialmente vulnerable, tales como, elevados índices de pobreza que inciden de forma directa en su calidad de vida, y prácticas sociales de discriminación y exclusión por razón de pertenencia étnica. En efecto, en los municipios con población mayoritariamente indígena o afrocolombiana³²⁴ el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se ubica en el 66% y 57% respectivamente, estando por encima del promedio nacional (27%).

³²³ Fuente Población certificada por DANE para el año 2010.

³²⁴ Corresponde a 112 municipios cuya población afrocolombiana es igual o mayor al 30% del total municipal, y 75 municipios donde la población indígena es igual o mayor al 30% del total municipal.

Figura IV-7. Territorios de grupos étnicos



Por otra parte, esta población presenta menor nivel de alfabetismo, baja escolaridad, y menores tasas de asistencia escolar, debido fundamentalmente a dificultades de pertinencia, acceso, permanencia y calidad en el ciclo educativo, lo cual dificulta la superación de la pobreza. Así mismo, como consecuencia de la baja calificación del talento humano, la población de los grupos étnicos presenta mayores tasas de informalidad, y vinculación a empresas unipersonales relacionadas con actividades de “rebusque”, que derivan en bajos ingresos y ausencia de seguridad social en buena parte de ellas (tabla IV-21).

Tabla IV-21. NBI, alfabetismo, asistencia escolar e informalidad según pertenencia étnica

Pertenencia étnica	Porcentaje de NBI	Alfabetismo mayores de 15 años	Asistencia escolar (2005)			Informalidad laboral (2007)*
			3-5 años	6-11 años	12-17 años	
Nacional	27	91,5	50,3	90,9	77,7	57%
Indígenas	57	71,3	30,9	72,6	58,7	67%
Afrocolombianos	66	88,8	51,4	89,9	77,8	65%
Gitanos (Rrom)	n.d.	93,8	64,2	86,8	75,7	50%
Sin pertenencia étnica	n.d.	92,5	51,1	91,8	78,4	56%

Fuente: DANE, Censo General 2005. Cálculos SE DDS DNP.

* Fuente DANE ECH-Trece Áreas segundo trimestre. Cálculos SESS-DDS-DNP.

De otro lado, la presencia de actores armados y de narcotráfico en territorio de resguardos indígenas, comunidades negras, y territorios insulares, acompañado del reclutamiento forzado de jóvenes por parte de actores armados ilegales, así como, la victimización de niñas y mujeres, generan desplazamiento y pérdida del territorio ancestral. En este sentido, es importante resaltar el número de hectáreas sembradas con cultivos ilícitos en los territorios colectivos de las

comunidades étnicas del país. En el año 2006 en los territorios indígenas, según el SIMCI³²⁵ habían 4.995 hectáreas de cultivos de coca, con incrementos en los años 2007-2008 (5.357 y 6.049 hectáreas respectivamente), y una reducción en el 2009 (4.549 hectáreas).

El fenómeno del desplazamiento forzado de la población de grupos étnicos, según cifras del RUPD³²⁶, afecta en mayor medida a los afrocolombianos (tabla IV-22), presentando una tendencia ascendente en la expulsión, que alcanzó su punto más alto en el año 2007 con 46.445 personas afrocolombianas expulsadas, las cuales en su mayoría han salido de los departamentos de Nariño, Valle del Cauca, y Chocó.

El desplazamiento de familias y comunidades enteras, ha afectado la tenencia y la seguridad jurídica de sus territorios, elemento fundamental para la conservación cultural y la supervivencia de los pueblos. El desarraigo de las familias de sus zonas de origen para incorporarse a los cinturones de miseria de los centros urbanos, en donde las condiciones de habitabilidad son precarias, también genera la fragmentación del tejido social y el debilitamiento de los procesos organizativos de base, con efectos claros sobre la inclusión social.

Tabla IV-22. Población desplazada por grupos étnicos

Grupo étnico	Número de personas
Gitano(a) Rrom	22.291
Indígena	84.053
Negro(a) o afrocolombiano(a)	292.529
Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	4.140
Total población grupos étnicos desplazados	403.013
Total población desplazada	3.486.305
Desplazados grupos étnicos/Total población desplazada	12%

Fuente: RUPD. Corte 31 de julio de 2010.

Con el propósito de atender las diferentes problemática, se han venido construyendo diferentes políticas por parte del Gobierno nacional³²⁷, no obstante, es preciso continuar avanzando en la generación de igualdad de oportunidades con el propósito de mejorar las condiciones de vida, así como, prevenir y atender el desplazamiento forzado.

a) Lineamientos y objetivos

El Gobierno nacional con el propósito de garantizar el logro de los objetivos propuestos, incorporará como lineamiento estratégico el *enfoque diferencial*³²⁸ en las acciones de política pública orientadas a generar las condiciones para la igualdad de oportunidades y el desarrollo social integral, considerando las diferencias poblacionales, regionales y características específicas

³²⁵ Proyecto SIMCI- UNODC Colombia. Proyecto de carácter tecnológico e investigativo que tiene entre sus objetivos principales generar el Censo de cultivos de coca, monitorear su dinámica y determinar el potencial de producción de clorhidrato de cocaína en el país.

³²⁶ Registro Único de Población Desplazada.

³²⁷ Entre ellas, Comisión Intersectorial para el avance de la población afrocolombiana, Documento CONPES 3660 sobre igualdad de oportunidades para población afrocolombiana, Decreto 2957 de 2010 para protección integral del pueblo Rrom. En proceso la formulación de una política pública integral para los pueblos indígenas.

³²⁸ Se entiende por enfoque diferencial, aquellas acciones de política pública que consideran las diferencias poblacionales, regionales y las características específicas de la población de los grupos étnicos. Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política que define que todas las personas gozarán de los mismos derechos y oportunidades.

de la población de los diferentes grupos étnicos, de tal manera que se garantice su pervivencia como culturas y la atención oportuna, eficiente y pertinente.

Así mismo, promoverá la implementación de *acciones afirmativas*³²⁹ teniendo en cuenta las condiciones de marginación y prácticas sociales de discriminación que han afectado a estas poblaciones históricamente.

Conforme a lo anterior, se buscará el logro de los siguientes objetivos:

- Promover la igualdad de oportunidades de acceso de la población de los grupos étnicos a los beneficios del desarrollo, con enfoque diferencial.
- Protección de los derechos fundamentales de la población étnica.
- Fortalecimiento de las organizaciones y formas propias de gobierno.

b) Acciones generales para grupos étnicos

1. Promover la igualdad de oportunidades de acceso de la población de los grupos étnicos a los beneficios del desarrollo, con enfoque diferencial

Protección social

Con el propósito de avanzar en la coordinación interinstitucional, intersectorial e interterritorial para la inclusión, de manera concertada, de los grupos étnicos en los planes, programas y proyectos de promoción social de las entidades territoriales, que posibiliten el acceso a la salud y la inclusión social de esta población, con enfoque de derechos, intercultural y diferencial, se desarrollarán las siguientes acciones:

- Diseño e implementación de modelos de salud integrales e interculturales y de carácter binacional –trabajados con los Ministerios de Salud de países vecinos–, que permitan la interacción entre el Sistema Nacional de Protección Social en Salud y las medicinas tradicionales de los grupos étnicos, que incluyan: (1) definición de perfiles epidemiológicos interculturales, (2) apropiación de la estrategia de vivienda saludable acorde a las características y necesidades de los grupos étnicos, (3) formación en salud intercultural y con enfoque diferencial para el recurso humano propio de los grupos étnicos y aquel que labora con ellos, (4) definición de indicadores interculturales en los sistemas de información que permita el registro, caracterización y análisis de las condiciones de vida de los grupos étnicos; (5) implementación de acciones específicas para la atención a población con discapacidad acordes con sus características socioculturales.
- Concertación de prioridades, metas y acciones en salud pública con los grupos étnicos, incluyendo programas de salud sexual y reproductiva, que formarán parte del Plan de Salud Territorial y donde se involucren actores asociados con la satisfacción de necesidades básicas para estas poblaciones, en armonía con los Planes Educativos Comunitarios (PEC).

³²⁹ Se entiende que las acciones afirmativas o diferenciación positiva corresponden a aquellas que reconocen la situación de marginación social de que ha sido víctima la población de los grupos étnicos, particularmente la afrocolombiana, y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo (Sentencia Corte Constitucional T-422 de 1996).

- Diseño e implementación, con enfoque diferencial, de programas, planes, pilotos, estrategias y herramientas de política pública, en el marco de la protección social, para la población de grupos étnicos en situación de desplazamiento.
- Implementación, de manera concertada, de medidas administrativas y normativas necesarias para garantizar el derecho de acceso y participación de los grupos étnicos en el Sistema de Protección Social.
- A través de la implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se diseñarán y concertarán planes integrales específicos y diferenciales para población de grupos étnicos con énfasis en los niños y niñas de primera infancia de estas comunidades, teniendo en cuenta las particularidades de cada grupo étnico. Así mismo, se promoverán programas y proyectos que favorezcan los procesos de autosuficiencia alimentaria para los grupos étnicos, de acuerdo a sus hábitos de subsistencia tradicional y su contexto sociocultural –entrega de semillas, compra de herramientas, compra de insumos para, fortalecimiento de las chagras, entrega de pie de cría para proyectos pecuarios, etc.–. Por otra parte, en la elaboración de los Planes Territoriales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se tendrá en cuenta las diferencias étnicas, culturales y regionales; y propenderá porque los programas del Estado, que para su ejecución necesiten adquirir alimentos, lo hagan priorizando a los pequeños comercializadores locales.
- El ICBF continuará adelantando el proceso de definición de minutas diferenciales, que contribuyan a establecer las consideraciones mínimas para construir un plan alimentario ajustado a los requerimientos nutricionales de los grupos poblacionales y que respete las diversas culturas alimentarias. Los programas del ICBF con complementación alimentaria concertarán sus minutas con las comunidades de grupos étnicos teniendo en cuenta los alimentos y preparaciones tradicionales, épocas de cosecha y disponibilidad en los mercados locales.

Superación de la pobreza

La estrategia para la superación de la pobreza extrema, JUNTOS, consecuente con su objetivo central de apoyar a las familias más vulnerables y de consolidarse como principal instrumento para la promoción social, pondrá a disposición de los entes territoriales y de las entidades del orden nacional y local, la información pertinente de la Línea de Base Familiar disponible en el Sistema de información - InfoJUNTOS, con el fin de caracterizar y visibilizar las necesidades más apremiantes de las familias con miembros autoidentificados como pertenecientes a Pueblos Indígenas, Afrocolombianos, Palenqueros, Raizales y Rrom que están vinculadas a la estrategia.

Igualmente, tanto en los espacios comunitarios propios de deliberación y decisión de las comunidades a las cuales pertenecen dichas familias, como en los espacios creados o utilizados por la estrategia para la coordinación y articulación interinstitucional, se darán a conocer tales diagnósticos con el fin de promover el diálogo intercultural en torno a la definición de acciones efectivas y diferenciales adecuadas a las especificidades culturales y a sus planes de vida y etnodesarrollo. JUNTOS garantizará que este diálogo tenga el aval o consentimiento de las autoridades reconocidas en sus respectivas comunidades.

Además, con el fin de cualificar el proceso de acompañamiento familiar y comunitario brindado a las familias pertenecientes a grupos étnicos vinculadas a JUNTOS, se estimulará, en el trabajo con las entidades pertenecientes a la Red, la concreción de los compromisos sectoriales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo en aras de fortalecer la organización y la cultura propia de los

grupos étnicos, la intervención institucional con acciones diferenciales y las capacidades territoriales encaminadas a mejorar sustancialmente las condiciones de vida, impulsar la inclusión social y el desarrollo, específicamente en regiones donde se esté implementando JUNTOS.

Generación de ingresos y desarrollo alternativo

Con el fin de aumentar la capacidad de generar ingresos de las poblaciones de los grupos étnicos, se promoverán acciones tendientes a facilitarles el acceso adecuado al mercado de trabajo. Entre otros, se avanzará en acciones orientadas a promover el comercio justo con perspectiva étnica, para la producción especializada de "productos étnicos" que puedan encontrar nichos de mercado nacional e internacional. Así mismo, se impulsarán y fortalecerán las industrias culturales y artísticas con perspectiva étnica.

Se avanzará en el diseño de mecanismos, en el marco de lo previsto en el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, para promover la inclusión en los procesos de contratación de las entidades territoriales, acciones afirmativas a favor de organizaciones comunitarias de grupos étnicos.

Por otra parte, Acción Social continuará en la implementación de la estrategia de intervención de Territorios Étnicos Productivos (TEP) que, con enfoque diferencial, aborda aspectos del desarrollo económico, social y ambiental de las comunidades afrocolombianas e indígenas relacionados con los procesos organizacionales, productivos y de seguridad alimentaria, seguridad del territorio, recursos naturales, y presencia de cultivos ilícitos. Sobre este último, la estrategia TEP avanzará en la consolidación de áreas libres de cultivos ilícitos en pro de la gobernabilidad del territorio.

Así mismo, se promoverá el desarrollo alternativo en territorios colectivos de grupos étnicos afectados o en riesgo de ser afectados por los cultivos ilícitos, o ubicados en corredores estratégicos para el narcotráfico, con esquemas como el pago por servicios ambientales, proyectos de seguridad alimentaria y/o proyectos productivos que contemplen el derecho propio, el respeto por la diversidad étnica y cultural, los planes de vida y de etno-desarrollo, el enfoque diferencial, los usos y costumbres de las comunidades, teniendo en cuenta las potencialidades ambientales de los resguardos y las tierras de comunidades negras. Lo anterior con el objetivo de reducir las drogas ilícitas pero sobre todo fortalecer la gobernanza de las comunidades y la gobernabilidad sobre el territorio.

Emprendimiento y empleabilidad

Se fortalecerán los programas de formación y calificación del talento humano, acordes con sus particularidades culturales y territoriales, y promoción del empresarismo –capital semilla y crédito productivo–, emprendimiento (Mipymes) y empleabilidad, como estrategia de inclusión y fortalecimiento de la democracia desde el reconocimiento y aprovechamiento de las potencialidades, vocaciones y talentos de la población de los grupos étnicos y de sus territorios. Así mismo, se promoverán alianzas con instituciones educativas, para desarrollar competencias que mejoren la empleabilidad y las propuestas propias de trabajo de los jóvenes.

2. Protección de los derechos fundamentales de la población étnica

Prevención y protección de derechos humanos

En el marco de la Política Nacional Integral de Derechos Humanos (DD. HH.) y Derecho Internacional Humanitario (DIH) se desarrollarán, entre otros, los siguientes componentes:

- En prevención del desplazamiento forzado, se fortalecerá el monitoreo y la recolección de información de la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario de las comunidades étnicas, para que sea tenida en cuenta en el marco de la emisión de informes de riesgo y alertas tempranas por parte del SAT y CIAT³³⁰, respectivamente.
- Acorde con el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), se promoverá la atención a niños, niñas y adolescentes de grupos étnicos, con una perspectiva intercultural sobre la base de una política de reconocimiento, con el propósito de proteger integralmente sus derechos, mediante el fortalecimiento étnico y cultural de las comunidades.
- Se adecuarán las medidas de protección en contra del asesinato selectivo, amenazas, hostigamientos y persecuciones de líderes, autoridades tradicionales, etnoeducadores, maestros, auxiliares de salud, defensores de derechos humanos y demás miembros prominentes de las comunidades étnicas, contempladas en el Auto 200 y el Decreto 1740 de 2010, a los usos y costumbres de las mismas y a su situación particular de riesgo, y a partir del reconocimiento de los sistemas propios de protección y de derecho especial indígena –guardia indígena, semaneros, alguaciles–, y de las comunidades afrocolombianas –por ejemplo, la guardia cimarrona en San Basilio de Palenque–.

Atención a la población de grupos étnicos desplazados

Se avanzará en el diseño e implementación con enfoque diferencial de planes, programas y estrategias orientadas a la población de grupos étnicos en situación de desplazamiento, de conformidad con las sentencias de la Corte Constitucional y con el propósito de dar cumplimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y en especial a los Autos 251 de 2007; 092 de 2008; 004, 005y 008 de 2009.

De igual manera, se incluirá la variable étnica en las acciones que implementan las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) o del esquema de coordinación que lo remplace, con el fin de hacer más pertinente y efectiva la atención de dicha población y se priorizará a la población de grupos étnicos en la nueva Política Pública de Prevención y Atención al Desplazamiento. Las estrategias establecidas para población desplazada de grupos étnicos, cuando se considere pertinente, se deben priorizar y articular con la política nacional para la población desplazada, en la cual se incluyen temas de prevención, protección, atención integral, acompañamiento integral a procesos de retorno y verdad, justicia y reparación de población víctima de la violencia y el desplazamiento forzado.

Ejercicio de los derechos culturales

El Gobierno nacional con el propósito de fortalecer el ejercicio de los derechos culturales y la salvaguarda del patrimonio cultural de los grupos étnicos, y del reconocimiento y visibilización del legado, valores y manifestaciones culturales de estos pueblos y sus aportes a la construcción de la Nación, contribuirá de manera transversal a desarrollar una política pública en el reconocimiento y fortalecimiento de las iniciativas culturales de los grupos étnicos.

Para ello, el Ministerio de Cultura y el Ministerio del Interior y de Justicia impulsarán los siguientes programas: (1) reconocimiento de poblaciones étnicas y fortalecimiento de la participación y representación, (2) Programa de inclusión social de poblaciones étnicas, y (3) visibilización de los grupos étnicos en situación de discapacidad y condiciones de vulnerabilidad.

³³⁰ Sistema de Alertas Tempranas Y Comité Interinstitucional de Alerta Temprana.

Por su parte, el ICBF a través del Proyecto Pedagógico Educativo Comunitario para la primera infancia, con cobertura a grupos étnicos, desarrollará y aplicará en procesos de concertación, a fin de responder a sus necesidades particulares teniendo en cuenta donde su historia, conocimientos y técnicas, sistemas de valores y demás aspiraciones sociales, económicas y culturales, en condiciones que les permitan tener una vida cultural propia, empleando su lengua madre, indispensable para el conocimiento de su cultura y el desarrollo de su personalidad.

3. Fortalecimiento de las organizaciones y formas propias de gobierno

El Gobierno nacional, a través de los Ministerios del Interior y de Justicia, Educación y Cultura, entre otros, promoverán programas orientados a fortalecer las formas propias de gobierno de los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, de los Pueblos Indígenas, de la población Raizal y del Pueblo Rrom o gitano, a partir de su reconocimiento, posibilitando y apoyando de manera efectiva las acciones para la recuperación y práctica de los valores culturales con énfasis en el reconocimiento del saber depositado en los mayores y sabedores de estas comunidades.

4. Ronda Censal

La Dirección de Censos y Demografía del DANE, adelantará la conformación de un grupo de trabajo que se encargará de elaborar el proyecto y la definición de las diferentes etapas (precensal, censal y poscensal) para la realización del próximo Censo, el cual está proyectado para realizarse entre el 2014 o 2015. El DANE en el 2011 tiene como meta entregar una propuesta de diseño, para que en el 2012 se pueda iniciar la etapa de planeación y preparatoria. Estas etapas se realizarán en forma específica para los grupos étnicos, las cuales requieren un tratamiento especial y son simultáneas para el censo general.

c) Acciones específicas por grupo étnico

1. Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

Acceso, permanencia y pertinencia de la educación

Se fortalecerán las acciones afirmativas orientadas a crear las condiciones para el desarrollo y aplicación de la etno-educación intercultural y los estudios afrocolombianos en todo el sistema educativo nacional, garantizando la enseñanza en las lenguas criollas y creole tal como está dispuesto en la Ley 1381 de 2010, mejorar la calidad y aumentar el acceso, promoción y permanencia de esta población en todos los niveles educativos desde la educación inicial hasta la superior.

Generación de ingresos y acceso al mercado laboral

Fortalecer programas de formación y calificación del talento humano, promoción del empresarismo y emprendimiento (Mipymes). Así mismo, sostener el crecimiento de las metas de los cupos de formación técnica y tecnológica en las regiones que concentran la mayor cantidad de población afrodescendiente, y el diseño de un programa de promoción de los derechos laborales de la población afrocolombiana.

Prevención y protección de derechos humanos

Diseño e implementación de planes, programas y estrategias para población afrocolombiana desplazada, con enfoque diferencial, y reconocimiento de sistemas propios de protección y derecho especial (guardia cimarrona en San Basilio de Palenque).

Titulación colectiva

En el marco del Plan Nacional de Tierras, se avanzará en la titulación colectiva a Comunidades Negras.

Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal

El Gobierno nacional con el propósito de contribuir de manera significativa en la inclusión e igualdad de oportunidades económicas, sociales, políticas y culturales para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal; así como, facilitar acciones de coordinación interinstitucional para la formulación de acciones y estrategias, creó el Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de esta población. Dentro de las funciones se encuentra la promoción de estudios e investigaciones específicas en temas que se han identificado como barreras al desarrollo, las cuales servirán de insumo para la formulación de políticas; así como, definición de lineamientos y estrategias para el diseño de planes, programas y proyectos para el desarrollo integral de la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal.

Mesa de Concertación con la población raizal

Con el fin de atender la problemática específica de la Comunidad Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se reinstalará la mesa de concertación del Gobierno nacional con los representantes de estas comunidades y las autoridades territoriales. En el marco de esta mesa se buscará, entre otros, solución a tres grandes temáticas: (1) población, (2) protección de la identidad cultural del Raizal y (3) desarrollo económico y social.

Por otra parte, se continuará apoyando al Departamento en el proceso de planificación y gestión del riesgo para la reducción de la vulnerabilidad ante desastres naturales.

En el marco de la Ley 1381 de 2010 para la defensa de las lenguas de los pueblos étnicos, el Ministerio de Cultura propenderá por la defensa, protección y fortalecimiento de la lengua nativa de los raizales teniendo en cuenta el inmenso valor cultural y espiritual que dicha lengua representa para estas Comunidades.

Se fortalecerá además el Trilingüismo, para lo cual el Ministerio de Educación retomará y fortalecerá el acuerdo firmado con los representantes de la Comisión Consultiva de Alto Nivel y la secretaría de educación del departamento Archipiélago, el cual tiene como objeto promover en el sistema educativo la enseñanza de las tres lenguas (creol, inglés y castellano).

2. Pueblos indígenas

Acceso pertinente a la salud

El Ministerio de la Protección Social avanzará en la estructuración de la propuesta del Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural de los pueblos indígenas SISPI, como alternativa para la

búsqueda del “Buen Vivir” de estos pueblos indígenas, mediante la acción intersectorial y procesos de consulta y concertación.

Acceso, permanencia y pertinencia de la atención educativa para pueblos indígenas

Se continuará desarrollando una educación que responda a las características, necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas, desarrollando la identidad cultural, la interculturalidad y el multilingüismo. En esta línea, se buscará que los proyectos etnoeducativos posibiliten el uso práctico de la lengua, la formación de maestros, la producción de materiales bilingües, el diseño del currículo, los planes de estudios elaborados y concertados con los pueblos indígenas. Se buscará la articulación entre la oferta educativa del Estado y la propuesta del Sistema Indígena de Educación Propio, SEIP, especialmente en los temas de organización de las plantas de personal, definición del proyecto educativo institucional (PEI), y organización del registro de la matrícula.

Prevención y protección de derechos humanos y fortalecimiento de la justicia propia

Con el fin de mitigar el impacto de la presencia de la Fuerza Pública sobre comunidades y territorios indígenas, se fortalecerá la aplicación de la política de reconocimiento, prevención y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, consignada en la Directiva 016 de 2006 del Ministerio de Defensa e incorporada a la Política Integral de Derechos Humanos y DIH. Así mismo, reconocimiento de los sistemas propios de protección y de derecho especial indígena – guardia indígena, semaneros, alguaciles-.

Se impulsará la armonización entre la Jurisdicción Especial Indígena y la Jurisdicción Ordinaria, a través de la reglamentación concertada de los mecanismos de coordinación entre estas dos jurisdicciones.

Territorio

En materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas, el Estado Colombiano y el Gobierno nacional darán cumplimiento a las responsabilidades, competencias y funciones en cuanto al reconocimiento, garantía, protección y restablecimiento de los derechos de los pueblos indígenas de Colombia. Para ello, se formulará un Programa Nacional para la constitución, ampliación, saneamiento de Resguardos Indígenas, que tendrá metas e indicadores definidos por regiones y por pueblos, el cual será elaborado y ejecutado por el Gobierno nacional en concertación con las autoridades y organizaciones indígenas. Para la formulación, implementación y desarrollo de este programa, el Ministerio de Agricultura y las entidades adscritas habilitarán los recursos económicos, técnicos y logísticos necesarios para su cumplimiento.

El Plan deberá incluir entre otros los siguientes programas: (1) reestructuración de los resguardos de origen colonial y republicano, aplicando el procedimiento establecido en el decreto 2164 de 1995, (2) constitución, saneamiento, ampliación de resguardos con tierras suficientes y adecuadas, (3) protección de los sitios sagrados de los territorios indígenas, (4) restitución de tierras a las comunidades desplazadas y despojadas de sus tierras y (5) saneamiento de los resguardos mediante la adquisición de las mejoras y la restitución de las tierras ocupadas al interior de los resguardos por terceros no indígenas.

El Gobierno nacional cumplirá los acuerdos regionales firmados con los pueblos indígenas en la Sierra Nevada de Santa Marta, La Guajira, Tolima, Cauca, U’was, Nariño y la Mesa Regional Amazónica.

Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas de Colombia

El Gobierno nacional con el propósito de facilitar la coordinación interinstitucional para garantizar los derechos consagrados en la Constitución y el marco normativo a favor de los pueblos indígenas, creó el Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Este programa, entre otras, promoverá ante las entidades estatales del orden nacional y territorial la implementación y ejecución de planes, programas y proyectos para el desarrollo integral con identidad y cultura de los pueblos indígenas, y coordinará con las entidades competentes las acciones encaminadas a promover la igualdad de acceso a los beneficios del desarrollo, social, económico y cultural.

3. Pueblo Rrom (gitano)

El Gobierno nacional teniendo en cuenta la singularidad del Pueblo Gitano que amerita un reconocimiento especial y diferencial, a fin de garantizar adecuadamente su integridad étnica y cultural, así como el ejercicio pleno de sus derechos colectivos, en el marco de lo previsto en el Decreto 2957 de 2010, se propone avanzar en estrategias orientadas a dar cumplimiento a lo previsto en dicha norma, particularmente en lo relacionado con los siguientes aspectos:

- Fortalecimiento de las kumpaño o forma organizativa del pueblo gitano, así como, del espacio de interlocución del pueblo gitano con el Gobierno nacional (Comisión Nacional de Diálogo).
- Asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de interés prioritario.
- Promover por parte del Ministerio de Educación Nacional, la atención educativa de la población en coordinación con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas para que orienten en el marco de su política de inclusión y equidad, la atención pertinente a la población estudiantil Rrom. Así mismo, el Icetex tendrá en cuenta a esta población en el diseño de sus políticas de promoción de la educación superior a través del otorgamiento de créditos educativos.
- Proteger y promover las prácticas culturales y tradicionales de este grupo étnico.
- Implementación de medidas administrativas y normativas necesarias para el acceso de la población Rrom o gitana al Sistema General de Seguridad Social Integral.
- Adelantar, a través del Ministerio del Interior y de Justicia en coordinación con las demás entidades competentes, una propuesta de marco legislativo que permita la protección de la integridad étnica y cultural del grupo étnico Rrom o gitano.

d) Acciones adelantadas y rutas acordadas para adelantar la Consulta Previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos

De conformidad con los lineamientos establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la Sentencia C-461 de 2008, la Ley 21 de 1991 que ratifica el convenio 169 de la OIT, y demás desarrollos normativos asociados a la consulta previa para grupos étnicos, el Ministerio del Interior y de Justicia definió unos lineamientos para el proceso de consulta previa del Plan Nacional de desarrollo 2010-2014, entre ellos, que “es fundamental comprender que lo que debe

llevarse a consulta con las comunidades étnicas son aquellas medidas susceptibles de afectar específicamente a las comunidades étnicas y no las generalidades del plan”, así mismo, define que por ser una medida legislativa del orden nacional se deben definir con las instancias representativas de los grupos étnicos en este nivel, los términos y metodología para desarrollar el proceso de consulta previa.

En este sentido, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Nacional de Planeación, acordó con los delegados a la Mesa Nacional de Concertación con Pueblos Indígenas³³¹, la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras³³², y la Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo Gitano o Rrom³³³, una ruta específica con cada grupo, para adelantar el proceso de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014, teniendo en cuenta que es la primera vez que se lleva a cabo este proceso.

Estas rutas acordadas, incluyeron las siguientes actividades: (1) talleres de socialización y discusión de las bases del Plan Nacional de Desarrollo en diferentes regiones, con representantes de pueblos indígenas y afrocolombianos; (2) elaboración y presentación de documento “Plan Integral de Permanencia y pervivencia de los pueblos indígenas”, con propuestas por parte de los delegados de los pueblos indígenas, en el marco de lo acordado en reunión de la Mesa Nacional de Concertación; (3) elaboración y presentación de documento con propuestas por delegados del Pueblo Gitano “Plan de acciones afirmativas para la pervivencia del pueblo Rrom - Gitano de Colombia”; (4) elaboración del Plan de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras 2010-2014 “Hacia una Colombia multiétnica y pluricultural con prosperidad democrática”, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 70 de 1993³³⁴; (5) elaboración por parte de los ministerios y entidades nacionales de documento de respuesta institucional a las propuestas planteadas por los grupos étnicos;(6) reuniones instituciones y representantes de grupos étnicos para definición de acuerdos con base en los documentos presentados por los grupos étnicos; y (7) reuniones de protocolización de consulta previa.

1. Ruta acordada con la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom o Gitano

En el marco de la instalación y primera reunión de la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom o Gitano, el 1 de diciembre de 2010, se llevó a cabo la reunión de protocolización de la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo con los representantes del pueblo gitano.

En esa reunión se presentaron las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para todos*, por parte del Departamento Nacional de Planeación, y se orientó un taller para la construcción de propuestas y aportes al Plan Nacional de Desarrollo por parte de los representantes de las diferentes Kumpaño, lo cual complementó las propuestas contenidas en el documento *Plan de Acciones Afirmativas para la Pervivencia del Pueblo Rrom (gitano) de Colombia* entregado al Gobierno nacional el 30 de noviembre de 2010.

Como resultado de este proceso, las entidades nacionales que revisaron el documento de propuestas y las memorias del taller, presentaron sus observaciones y definieron líneas de acción

³³¹ Decreto 1397 de 1996.

³³² Decreto 3770 de 2008.

³³³ Decreto 2957 de 2010.

³³⁴ En el artículo 57 se determina la conformación de una Comisión de Estudios para la elaboración del Plan de Comunidades Negras como marco de referencia para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

para desarrollar en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (anexo IV.C.1–1: Protocolización de la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos, numeral 1).

2. Ruta acordada con la Mesa Nacional de Concertación con Pueblos Indígenas

El Gobierno nacional, en el marco de la Mesa Nacional de Concertación con Pueblos Indígenas (MNC), el 5 de octubre de 2010 inició con los representantes de estos pueblos el proceso de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, con la definición de una ruta que incluyó entre otras actividades:

- Presentación y socialización del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para todos*, por parte del Departamento Nacional de Planeación en la Mesa Nacional de Concertación (MNC), y en talleres para cada una de las macro-regiones identificadas por la MNC.
- Conformación y financiación de un equipo de nueve delegados indígenas, durante dos meses, para la elaboración de un documento con propuestas del pueblo indígena para ser incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Entrega por parte de los representantes del pueblo indígena al Gobierno nacional del documento “Plan Integral de Permanencia y Pervivencia de los Pueblos Indígenas”.
- Documento de respuesta del Gobierno nacional a las propuestas de los pueblos indígenas, en el marco de la Mesa Nacional de Concertación.
- Firma de preacuerdos temáticos entre 19 ministerios y entidades del Gobierno nacional y las diferentes subcomisiones de la Mesa Nacional de Concertación.
- Protocolización de la Consulta Previa el 26 de enero de 2011, en donde se firmaron acuerdos entre el Gobierno nacional y representantes de los Pueblos Indígenas (anexo IV.C.1–1: Protocolización de la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos, numeral 2).

3. Ruta acordada con la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras

El 7 de octubre de 2010 se inició con estas comunidades, el proceso de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, con la definición de una ruta que incluyó entre otras actividades:

- Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para todos*, por parte del Departamento Nacional de Planeación.
- Retroalimentación del Plan de Desarrollo de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, en trece talleres regionales, acompañados por la Comisión de Estudios que formuló el Plan, el Ministerio del Interior y de Justicia y los representantes Consultivos de Alto Nivel.
- Entrega al Gobierno nacional del documento Plan de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales “Hacia una Colombia Multiétnica y Pluricultural con Prosperidad Democrática”.

- Respuesta del Gobierno nacional a las propuestas al Plan de las Comunidades.
- Firma de preacuerdos temáticos entre las entidades del Gobierno nacional y las diferentes subcomisiones de la Consultiva de Alto Nivel.
- Protocolización de la Consulta Previa el 28 de enero de 2011, en donde se firmaron acuerdos entre el Gobierno nacional y representantes de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (anexo IV.C.1–1: Protocolización de la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos, numeral 3).

e) Metas

Tabla IV-23

Indicador	Línea Base 2010	Meta 2014
Diseño y validación de modelos de salud integrales e interculturales	0	3
Implementación, en el marco de la protección social, de Planes de Salvaguarda Auto 004 y Planes de Protección y Atención del Auto 005	0	34 Planes Salvaguarda Indígenas 62 Planes de protección a comunidades Afro
Promover la creación y fortalecimiento de empresas en diferentes sectores, y sostener el crecimiento de las metas de los cupos de formación técnica y tecnológica en las regiones que concentran la mayor cantidad de población afrodescendiente.	8.993	31.403
Diseño programa de promoción de los derechos laborales de la población Afrocolombiana	0	1
Asistencia para la incorporación del enfoque diferencial de diversidad y acción sin daño en planes, programas y proyectos (pueblos con auto diagnóstico en lengua nativa; población fortalecida para su inclusión, representación y visibilización; instituciones asesoradas).	15 auto diagnósticos lengua nativa 5.060 personas fortalecidas	60 auto diagnósticos lengua nativa 20.247 personas fortalecidas
Fortalecimiento organizativo de las kumpaïy (forma organizativa pueblo gitano)	0	12
Propuesta de Política Pública para Pueblos Indígenas	0	1
Fortalecimiento organizativo y de la justicia propia de pueblos indígenas (apoyo formulación reglamentos internos de comunidades priorizadas, desarrollo de habilidades y competencias para gobierno propio y aplicación de justicia propia)	0 reglamentos internos 0 capacitaciones 0 casos demandas atendidas	100 reglamentos internos 80 capacitaciones 50 casos demandas atendidas
Propuesta de marco legislativo que permita la protección de la integridad étnica y cultural del grupo étnico Rrom (gitano)	0	1

2. Género

El concepto de equidad de género hace referencia a la construcción de relaciones equitativas entre mujeres y hombres –desde sus diferencias–, tanto como a la igualdad de derechos, al reconocimiento de su dignidad como seres humanos y a la valoración equitativa de sus aportes a la sociedad. Por tanto, esta categoría de análisis permite incluir tanto las inequidades que afectan a las mujeres como las que afectan a los hombres. Uno de los elementos importantes a destacar de la noción de género son las relaciones desiguales de poder que se establecen entre hombres y mujeres y que se deben a los roles socialmente establecidos. Por otra parte, tener un enfoque de género significa estar atentos a esas diferencias que socialmente se establecen y actuar en consecuencia.

Construir equidad entre mujeres y hombres requiere impulsar acciones que compensen o moderen las discriminaciones que afectan a unas y otros; avanzar hacia la igualdad de derechos y oportunidades demanda introducir de manera transversal y como eje conductor en las políticas públicas de equidad, en los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la administración pública, el enfoque de género, como categoría de análisis social y como método de identificación y corrección de desigualdades; así mismo, requiere, establecer un marco de colaboración, coordinación y concertación entre todas las ramas del poder público, acorde con los mandatos constitucionales, legales y los compromisos internacionales adquiridos por el Estado.

Aunque en las últimas décadas se han obtenido avances en la situación de las mujeres, algunos indicadores muestran todavía la persistencia de graves discriminaciones que influyen negativamente sobre el desarrollo pleno de las mujeres y que se reflejan entre otras cosas en altos índices de violencia basada en género (VBG) serias desigualdades en el mercado laboral y baja participación en los cargos de poder y de toma de decisiones. En este contexto potenciar el papel de la mujer en la sociedad y atender a sus intereses estratégicos y necesidades prácticas se configura en un tema de justicia y de reconocimiento y atiende también a los compromisos del Estado colombiano con las mujeres y con la comunidad internacional ratificados en Convenios y en Tratados Internacionales en el camino de lograr la igualdad de género y la equidad social³³⁵.

a) Diagnóstico y problemática

Con base en lo anterior se examinan aspectos relativos a condiciones de discriminación en el mercado de trabajo y las actividades productivas, en el acceso a servicios sociales y con sus consecuentes efectos sobre el bienestar y en la violencia basada en género.

1. Mercado de trabajo y actividades productivas

Situación laboral y salarial

En la actualidad se presenta una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral ya sea por los cambios en la estructura familiar, incremento de la jefatura del hogar por parte de la mujer, mayor acceso a los servicios educativos, entre otros factores. Estos aspectos han permitido a las mujeres obtener ingresos y fortalecer sus capacidades y competencias; sin embargo, aún se presentan disparidades respecto a la inserción laboral entre hombres y mujeres. En este sentido, pueden observarse diferencias en la tasa global de participación de las mujeres la cual aunque viene incrementándose –en 2002, el 47,3%; y en 2010, el 51,4%³³⁶–, sigue siendo inferior a la de los hombres que en promedio alcanzan una participación del 74%.

De acuerdo con la información de la ECV³³⁷ 2008, la participación por ramas de actividad entre los hombres y las mujeres tiende a ser diferencial: mientras las mujeres se ubican en sectores como comercio, reparación, restaurantes y hoteles (11,6%), industria manufacturera (6,5%) y servicios sociales, comunales y personales (5,7%); los hombres se ocupan en servicios sociales, comunales y personales (21,1%), transporte, almacenamiento y comunicación (14,9%) e industria manufacturera

³³⁵ Atiende en particular a la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, a la Convención Belem do Pará, a las Plataformas de Acción de las Cumbres mundiales de Beijing, El Cairo, Viena, entre otras, y a la Cumbre del Milenio, ODM 3.

³³⁶ Información 2010, trimestre móvil mayo - julio.

³³⁷ ECV - Encuesta de Calidad de Vida.

(5,8%). Los niveles de desocupación muestran diferencias por sexo y en los factores causales e intensidad: para 2010, el nivel de desocupación es mayor en la mujeres (15,8%, *versus* 9,4%), aunque la variación en el período 2002-2010 fue similar (2,8 y 3,0 puntos porcentuales, respectivamente); con una influencia significativa en ambos casos del desempleo abierto³³⁸. En el nivel de subempleo no existen diferencias significativas en 2010: el subempleo subjetivo³³⁹ alcanza en 2010 un nivel del 32,8% en hombres y el 33,7% en mujeres, mientras el subempleo objetivo³⁴⁰ es del 12,5% en hombres y el 12,8% en mujeres. En ambos casos el nivel de ingresos es la principal razón de empleo inadecuado.

En los diferenciales de ingreso³⁴¹, se documenta un pequeño cambio durante los últimos 20 años entre los salarios de hombres y mujeres: para el periodo 1994-1998, los hombres ganaban un 18.3% más que las mujeres –medidas como porcentaje de los salarios laborales de las mujeres- y en el periodo 2002-2006 esta relación disminuye al 13,5%. Aunque el incremento en los ingresos laborales entre los años 2002-2009 ha sido mayor en las mujeres (1.91%), frente al 1.84% en los hombres, el ingreso laboral de los hombres sigue siendo mayor para este último año: mientras el ingreso laboral de las mujeres alcanza 864.178 pesos en los hombres toma un valor de 1.080.519 pesos, es decir una brecha de ingresos laborales del 20%³⁴².

Por competencias, para el año 2009 se aprecia un mayor nivel educativo por parte de las mujeres, en particular a partir del nivel de educación media³⁴³: el 7,9% en hombres y el 9,2% en mujeres, para educación media; y el 10,7% en hombres y el 11,8% en mujeres, para educación superior. De otra parte, para el periodo 1991 – 2009, se observa un incremento en el total de años aprobados por sexo, con una variación del 27,4% en hombres y el 26,8% en mujeres, pero para 2009, sigue siendo más representativo el total de años aprobados en mujeres –9,45 años, mientras que en hombres alcanza 8,85 años–. Como se mencionó, aunque no necesariamente debe considerarse como un factor de discriminación, si puede tener influencia sobre la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral.

Actividades productivas

Es reconocido que el trabajo remunerado se hace visible y está enfocado en la generación de ingresos para satisfacer las necesidades propias de los individuos y de su núcleo familiar, pero el trabajo no remunerado enfocado en el cuidado aunque no tiene una medición de orden monetario tiene implicaciones dentro del entorno productivo ya que permite el desarrollo del núcleo familiar, la generación de condiciones de salud adecuadas, el mantenimiento del orden, los deberes y por tanto, del desarrollo social; estos factores yuxtapuestos muestran al hogar no sólo como un demandante de servicios sino como un proveedor de insumos³⁴⁴. Colombia adolece de un

³³⁸ *Desempleo abierto*: incluye a todas las personas pertenecientes a la PEA que en la semana de referencia no tenían un empleo asalariado o independiente, estaban disponibles para empezar a trabajar y estuvieron en busca de empleo. En el caso colombiano, la búsqueda de empleo corresponde a las últimas cuatro semanas. Fuente: DANE - Metodología GEIH. 2009.

³³⁹ *Subempleo subjetivo*: se refiere al simple deseo manifestado por el trabajador de mejorar sus ingresos, el número de horas trabajadas o tener una labor más propia de sus personales competencias. Fuente: DANE - Metodología GEIH. 2009.

³⁴⁰ *Subempleo objetivo*: comprende a quienes tienen el deseo, pero además han hecho una gestión para materializar su aspiración, y están en disposición de efectuar el cambio. Fuente: DANE - Metodología Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH. 2009.

³⁴¹ Hoyos, A. et ál. (2010). The persistent Gender Earnings Gap in Colombia, 1994 - 2006. *Documentos CEDE*, 16, 27-28.

³⁴² Ingresos Totales (Asalariados, más independientes con ajustes a cuentas nacionales). Cálculos DNP, DDS con base en ENH, ECH, GEIH.

³⁴³ En primaria y secundaria los niveles resultan ser similares, cercanos al 15% y el 12%, respectivamente.

³⁴⁴ Dentro de este contexto es pertinente definir la Economía del cuidado como el trabajo realizado, primordialmente en la esfera doméstica para el cuidado de las personas que se complementa con trabajo asalariado en el hogar, trabajo asalariado en los servicios públicos y privados y trabajo social voluntario. Existe, por lo tanto, una esfera de esa economía del cuidado que es remunerada y otra no remunerada. El trabajo no remunerado desarrollado en el ámbito familiar es el núcleo de ese proceso de reproducción social sobre el cual recae la responsabilidad final de armonizar las demás formas de trabajo y/o absorber sus insuficiencias. Picchio, A. (1999)

sistema de información que permita hacer visible el aporte del trabajo no remunerado, sin embargo, con información de la ECV para varios años, se aprecia, a partir de la ocupación principal, una proporción mayor de mujeres dedicadas a los oficios del hogar –aproximadamente un 30% de las mujeres contra sólo un 3% de los hombres–; sin embargo, con el transcurso del tiempo, esta ocupación ha venido siendo asumida también por los hombres, influenciado por la inserción de las mujeres en el mercado laboral.

Estas modificaciones de roles han generado que la relación de trabajos remunerados entre hombres y mujeres muestre que por cada mujer en 1997 trabajan 1,87 hombres y en 2008 esta relación cambia a 1,79 hombres por mujer, y la relación entre las mujeres dedicadas a los oficios del hogar frente a la población masculina cambia de 1.32 hombres por mujer en 1997 a 1,38 en 2008. Entre tanto, la proporción de trabajo sin remuneración alcanza niveles aproximados del 2,0% en hombres y un 2,7% en mujeres para el año 2008, y la ubicación de este tipo de trabajos se concentra en fincas en terreno propio, arrendado o ajeno y las viviendas que habitan –el 10,4% de los hombres y el 15,5% de las mujeres–.

De otra parte, entre quienes no tienen trabajo, las razones por las cuales no acceden a un empleo se asocian principalmente entre las mujeres a la responsabilidad familiar o embarazo–el 21,0% en 2003 y 20,9% en 2008– y entre los hombres al hecho de estar estudiando –el 12,0% en 2003 y el 7,0% en 2008–³⁴⁵.

En conclusión, aunque las mujeres ejerzan un papel más significativo en el trabajo no remunerado, los roles que han venido planteándose de acuerdo con las condiciones sociales, económicas y políticas actuales, conllevan a la necesidad de generar acciones complementarias de los hombres y las mujeres dentro del hogar y por tanto, garantizar su adecuada cualificación³⁴⁶. Sin embargo, las barreras para el acceso y permanencia de las mujeres en el mercado laboral también tienen que ver con el hecho que las mujeres ocupen posiciones desventajosas frente a los hombres en el mundo laboral, pese a su igual o mejor cualificación.

2. Servicios sociales y efectos sobre el bienestar

Si bien el Sistema de Protección Social procura la universalidad en el acceso a servicios, tanto en éstos como en los riesgos y la vulnerabilidad se presentan diferencias a poblacionales y de género.

En el caso de salud, con base en la Encuesta de Calidad de Vida, los incrementos de cobertura en los últimos años han sido significativos para la población en general, aunque las mujeres han logrado una mayor proporción de afiliación: el porcentaje de afiliación en hombres varió del 49,5% en 1997 al 84,5% en 2008, y en las mujeres del 52,0% a 87,7%³⁴⁷. De otra parte, la esperanza de

“Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social”. En: Carrasco, C. (ed) Mujeres y economía. Barcelona: Icaria – Antrazyt.

³⁴⁵ Otros factores asociados son la percepción de la edad, la falta de trabajo disponible en la ciudad, responsabilidades familiares y falta de recursos para iniciar un negocio.

³⁴⁶ Un ejemplo de esto son tanto las labores de cuidado a menores como adultos mayores en el hogar. En el primer caso en sintonía con las alternativas de AIPI planteadas en este plan, tanto en la cualificación de cuidadores como del recurso humano que contribuya al desarrollo de esas competencias en los primeros.

³⁴⁷ por régimen, la proporción de afiliados al régimen subsidiado en ambos sexos se ha incrementado (de 13,3% a 24,8% en hombres y de 13,8% a 26,5% en mujeres), sin embargo, se presenta una disminución en el régimen contributivo (de 31,6% a 22,0% en hombres y de 36,2% a 23,5% en mujeres). Hay una tendencia mayor a la utilización de consulta de prevención por parte de las mujeres (29,3% en 2003 y 33,5% en 2008), tanto al médico como al odontólogo. Frente a una necesidad hay mayor búsqueda de atención institucional por parte de las mujeres (en 2008 44,3%, mientras que en los hombres 33,7%); y en hospitalización, el acceso es superior en mujeres que

vida al nacer para el periodo 2010-2015 se estima en 72,07 años en hombres y 78,54 años en mujeres. La carga de enfermedad es diferenciada en causas y en años de vida saludable: para 2005, mientras las mujeres pierden 247 AVISAS³⁴⁸; los hombres pierden 313 AVISAS, con una proporción de carga superior por discapacidad³⁴⁹.

Las ayudas o subsidios en dinero o especie en 2008, no muestran diferencias significativas sobre la asignación de un subsidio en particular³⁵⁰. No obstante ha cobrado notoria importancia el rol de la mujer en la participación o el aporte a varios de estos programas, particularmente en el caso de Familias en Acción, Bancarización y proyectos productivos.

El conjunto de intervenciones han posibilitado paulatinamente el mejoramiento de las condiciones de vida. En pobreza, la incidencia en hombres pasa de 53,39% en 2002 a 44,74% en 2009; en mujeres varía de 54,08% a 46,30%. El resultado más significativo se refleja en hogares con jefatura masculina donde la reducción es del 21,5%, mientras en jefaturas femeninas disminuye en 11,4%.

3. Violencia basada en género

A partir de los desequilibrios de poder existentes entre hombres y mujeres, la información sobre violencia basada en género (VBG) revela que las víctimas son mayoritariamente mujeres y los agresores son hombres. Esta violencia, se convierte en una de las principales barreras de empoderamiento de las mujeres y se reconoce como un problema de salud pública, toda vez que genera consecuencias físicas y/o psicológicas e incluso mortalidad. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) - 2005, muestra que una de cada tres mujeres (39%) ha sido agredida físicamente por su pareja o ex pareja y el 16% lo ha sido por parte de una persona diferente al esposo o compañero. El 76% de las mujeres víctimas de violencia física no asistieron a ninguna institución a denunciar el maltrato del que fueron objeto³⁵¹. Por otra parte, sin incluir los abusos sexuales provenientes del esposo o compañero, el 6% de las mujeres reportó haber sido forzadas a tener relaciones sexuales, donde el grupo de mujeres entre 20 y 39 años de edad, presenta un alto porcentaje de violaciones, así como las mujeres que tienen los niveles más bajos de educación³⁵². El 66% de las mujeres afirman que sus esposos o compañeros ejercían situaciones de control sobre ellas.³⁵³

en hombres. No obstante, la proporción de uso se ha venido incrementando en los hombres (de 36,8% en 1997 a 39,8% en 2008; y en mujeres de 63,2% a 60,2%).

³⁴⁸ Un AVISA es un año de vida saludable perdido por morir prematuramente o por vivir con una discapacidad. El AVISA es un índice que representa el número de años de vida saludables perdidos ya sea por discapacidad, mortalidad prematura o por ambas debidos a causas de enfermedad, por cada 1.000 habitantes. Se tienen tres tipos de AVISAS: de discapacidad, de mortalidad y total.

³⁴⁹ Cuando se tienen en cuenta los años de vida perdidos por discapacidad, se tienen en cuenta aquellos eventos que no generan la defunción del individuo pero que en sí implican un deterioro de las condiciones de salud de los individuos. La causa principal de años de vida perdidos en hombres es la cardiopatía hipertensiva, principalmente presentada en los grupos de edad de 15 a 29 años y de 45 a 69 años (61,8 AVISAS) y en las mujeres, la depresión mayor unipolar (51,1 AVISAS), con una prevalencia mayor entre 15 y 29 años.

³⁵⁰ A partir de los resultados de la ECV 2008, la población las principales ayudas o subsidios recibidos por algún miembro del hogar son: Familias en Acción (9,0% en hombres y 9,1% en mujeres), programa de adulto mayor (1,5% en hombres y 1,6% en mujeres) y otras ayudas o subsidios diferentes a educación (0.8% tanto en hombres como en mujeres).

³⁵¹ Los departamentos que registran violencia física por encima del 45% son en orden descendente: Amazonas, Boyacá, Bogotá, Nariño, Vaupés, Vichada, Huila, Casanare, Arauca y Norte de Santander. Los departamentos donde se observan los menores niveles son: San Andrés, Risaralda, Sucre, Córdoba y Atlántico.

³⁵² Los departamentos que poseen un porcentaje superior al 71% son: Chocó, Casanare, Cauca, La Guajira, Boyacá, Amazonas, Guaviare y Nariño.

³⁵³ Estas situaciones, se presentan más frecuentemente entre las mujeres de 30 a 34 años de edad, las residentes en la zona urbana, en Bogotá y entre las mujeres que no tienen educación.

A su vez, el Instituto Nacional de Medicina Legal en el 2009, muestra que la tasa de incidentes³⁵⁴ de violencia de pareja contra mujeres entre 18 y 26 años es de 96,9 y de mujeres entre 27 y 44 años de 134,4 por cada 100.000. En cuanto a la tasa de informes periciales sexológicos para el mismo año, en mujeres de 6 a 12 años es de 29,6 y en mujeres entre los 13 y 17 años es de 24 por cada 100.000.

Producto de este reconocimiento, se ha avanzado en temas de defensa de los derechos de la mujer ante la justicia, mediante la sanción de la Ley 1257 de 2008 sobre violencia contra las mujeres y el decreto 164 de 2010 que crea una comisión intersectorial denominada “Mesa Interinstitucional para erradicar la violencia contra las mujeres”, que pretende articular los esfuerzos de las entidades del nivel nacional, con el fin de lograr la atención integral, diferenciada, accesible y de calidad a las mujeres víctimas de la violencia.

Por otra parte, el desplazamiento forzado afecta tanto a hombres como a mujeres en una proporción similar, sin embargo a partir del 2005³⁵⁵ la mayor expulsión ha sido de mujeres. El enfoque de género en el tema del desplazamiento se ha desarrollado en los programas pilotos y planes ordenados en los Autos diferenciales de la Corte Constitucional³⁵⁶; particularmente el Auto 092 de 2008³⁵⁷, llamó la atención sobre el impacto diferencial del conflicto armado sobre las mujeres. De otra parte, datos para 2008 señalan que el 15,8% de las mujeres en situación de desplazamiento habían sido víctimas de violencia sexual. De ellas, el 18% identificó la violencia sexual como causa directa del desplazamiento e incluso si ésta no es la causa del desplazamiento, la probabilidad de ocurrencia de violencia sexual basada en género, es alta después de él. El mayor riesgo se dio entre las mujeres jóvenes: el 39,4% de las víctimas de violencia sexual reportadas se encontraban entre los 10 y 14 años de edad³⁵⁸.

4. Participación política

En este aspecto, se evidencian aumentos moderados en los porcentajes de participación de las mujeres en altos cargos públicos, lo que se traduce en el cumplimiento de la Ley de Cuotas, sin embargo este comportamiento no ha sido igual en todos los niveles y ramas de la administración pública. Así, pese al aumento de la representación de la mujer en el Congreso, estas siguen ocupando tan sólo el 15,84% de los escaños³⁵⁹ (figura IV-8), siendo este porcentaje el promedio de los cargos de elección popular en todo el país³⁶⁰. En el nivel regional para el periodo 2008-2011, las cifras muestran que en las gobernaciones la proporción de mujeres que ocupan cargo de elección popular, alcanza tan sólo el 3,1%, en las alcaldías el 9,48%, en las Asambleas el 18,18% y en los Concejos Municipales el 14,49%³⁶¹.

³⁵⁴ Se define como el cociente entre el número de mujeres (mayores de 10 años) valoradas por violencia de pareja en el INMLCF, según grupo de edad y el total de la población de mujeres mayores de 10 años en el lugar y periodo de referencia, expresado por cada 100.000 habitantes.

³⁵⁵ Observatorio Nacional de desplazamiento forzado. Junio de 2010.

³⁵⁶ Autos 092, 237 (mujeres) y 251 (niños, niñas y adolescentes) de 2008.

³⁵⁷ Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucionales declarado en la sentencia T-025 de 2004.

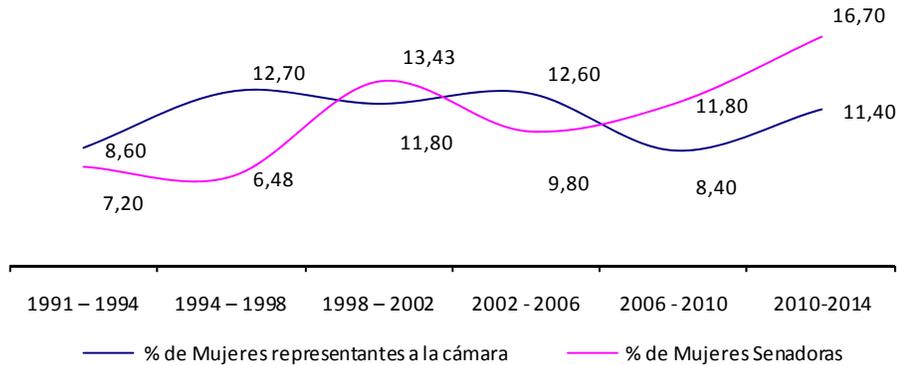
³⁵⁸ Informe de la Defensoría del Pueblo. (2008). *Promoción y monitoreo de los Derechos Sexuales y Reproductivos de Mujeres víctimas de desplazamiento forzado con énfasis en violencia intrafamiliar y sexual*. Bogotá D.C., Colombia: DP.

³⁵⁹ Resultados Elecciones 2010-2014. Consejo Nacional Electoral.

³⁶⁰ Para el periodo 2010-2014, en cuanto a cargos de elección popular, en Senado y Cámara, las mujeres representan el 16,70% y el 11,40% respectivamente.

³⁶¹ Registraduría Nacional del Estado Civil, 2007.

Figura IV-8. Proporción de escaños ocupados por mujeres en el Congreso Nacional



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

De otro lado, la proporción de mujeres que ocupan cargos en las Altas Cortes de la Rama Judicial es de 22,52%, en cargos de libre nombramiento y remoción, el porcentaje de mujeres que ocupan cargos directivos es el 37,57% en el nivel nacional. La Rama Ejecutiva, la Registraduría Nacional y los organismos de control y vigilancia son los que mayor participación de mujeres tienen en sus cargos de máximo rango decisorio³⁶².

b) Estrategias

El enfoque con perspectiva de género en las políticas, planes, programas, proyectos del Gobierno nacional, fortalece la capacidad institucional para garantizar la equidad de género y los derechos de las mujeres, reconocidos tanto en las leyes vigentes como en las recomendaciones internacionales.

En el contexto de la *Igualdad de oportunidades para la prosperidad social* (capítulo IV), los enfoques y planteamientos de la política pública con perspectiva de género, en el marco de las políticas y programas sectoriales, nacionales y territoriales, deberán considerar entre otros aspectos: (1) las convenciones y jerarquías que han determinado la posición de los hombres y las mujeres en la familia, la sociedad y la comunidad; (2) las diferencias entre los intereses de los hombres y las mujeres dentro del hogar; y (3) la manera en la cual cambian los roles de género. Además, deberán propender por la plena aplicación del principio de igualdad y del respeto por las diferencias basadas en edad, sexo, género, orientación sexual, identidad de género, etnia, y la dignidad de la persona, protegiendo el derecho al libre desarrollo de la personalidad, que involucra el derecho a la propia imagen y la libertad sexual, entre otras manifestaciones.

El abordaje de estos elementos y su respectivo análisis deberán ser considerados como puntos de partida para que tanto los hombres como las mujeres puedan insertarse en el contexto social de tal manera que se brinden las mismas oportunidades para el ejercicio y garantía efectiva de sus derechos.

Para entender las relaciones de género se deben considerar los roles productivos, reproductivos y comunitarios que tanto las mujeres como los hombres desempeñan, mediante su estudio y

³⁶² Departamento Administrativo de la Función Pública - Dirección de Empleo Público. *Informe 2009-2010*.

análisis. Sólo de esta manera, se podrán contar con los elementos claves para evaluar la situación actual y con ello diseñar las orientaciones de la política pública y de las intervenciones específicas.

Con tal propósito, el Gobierno nacional en cabeza de la Alta Consejería Presidencia para la Equidad de la Mujer (ACPEM), con el concurso de las entidades nacionales competentes y contando con mecanismos de diálogo social coordinados por la Vicepresidencia de la República, elaborará y desarrollará una política nacional integral de *Equidad de Género* que atienda el carácter transversal de dicha temática en la política pública y las acciones afirmativas que resulten necesarias, entre los cuales: la promoción y el fomento de condiciones que permitan la igualdad de oportunidades; el ejercicio pleno de la garantía de los derechos humanos integrales e interdependientes; la participación en la vida política, cultural, económica y social, teniendo en cuenta las particularidades que afectan a los grupos de población afrocolombiana, indígena, , Rrom (gitana) y rural.

En concordancia con lo anterior, en el corto plazo se adelantarán las acciones y programas que contribuyan a erradicar todos los tipos de Violencia Basadas en Género (VBG); reconocer la magnitud del trabajo no remunerado y la discriminación laboral, a través del seguimiento y estudio de los determinantes y abordajes apropiados al fenómeno de violencia y de la implementación de encuestas de uso del tiempo, y la utilización de sus resultados; y fomentar y aumentar los niveles de participación política de las mujeres, constituyen un compromiso fundamental para superar la vulneración de derechos y las desigualdades y fomentar el reconocimiento a la diversidad, en su entorno social, económico y político.

1. Desarrollar instrumentos de medición del trabajo no remunerado

Se propone desarrollar instrumentos y mecanismos que permitan incorporar el enfoque de género sobre las intervenciones de la población, teniendo en cuenta no sólo las contribuciones dentro del entorno productivo sino potenciar las competencias de roles de los hombres y mujeres en la creación de valor económico y público. Para lograr este objetivo, se debe contar con instrumentos de medición de los roles asumidos por los hombres y las mujeres en los hogares, diseñando e implementando una Encuesta de Uso del Tiempo en Actividades No Remuneradas desarrolladas en los hogares, que incorpore la medición del aporte en términos monetarios del trabajo no remunerado, la carga global del trabajo remunerado y no remunerado y la distribución de las actividades entre los hombres y las mujeres en el hogar, entre otros. El DANE diseñará y desarrollará estos instrumentos en sus sistemas de encuestas y demás mecanismos disponibles que permitan su adecuada valoración y seguimiento. La ACPEM en coordinación con las entidades rectoras y ejecutoras de los respectivos sectores, hará uso de la información para efectos de la apropiada incorporación en el enfoque y orientación de las políticas y programas.

2. Acciones intersectoriales para la equiparación de oportunidades

Las diferentes entidades ejecutoras del orden nacional y territorial, desarrollarán en el marco de sus políticas y programas, las medidas pertinentes para identificar, realizar seguimiento y evaluar las intervenciones que por su naturaleza ameriten enfoques diferenciales de género, que permitan la progresiva realización de derechos y equiparación de oportunidades entre los mismos.

El Ministerio del Interior y Justicia (MIJ) liderará en las iniciativas de política que promuevan el reconocimiento, la protección y garantía de los derechos y libertades fundamentales de las

minorías, la adopción de acciones afirmativas de protección para grupos sociales tradicionalmente discriminados, en aras de garantizar la plena aplicación del principio de igualdad. A su vez, diseñará programas de asistencia técnica, social y de apoyo a la política para las comunidades históricamente discriminadas por su condición de orientación sexual e identidad de género. De igual forma, prestará la asesoría a los entes territoriales para la debida atención de éstas comunidades.

La ACPEM, realizará las acciones adecuadas de fomento, promoción, seguimiento, asistencia técnica y evaluación a las mismas en los diferentes ámbitos, así como en las iniciativas legislativas y reglamentarias que sean deseables, en coordinación con los sectores y entidades territoriales, quienes harán uso de instrumentos que permitan la adecuada articulación y cofinanciación que resulte pertinente. De igual manera, promoverá alianzas con organismos de cooperación y de la sociedad civil para el avance de los objetivos aquí señalados.

3. Seguimiento a las violencias basadas en género y establecimiento de lineamientos y estrategias pertinentes para su erradicación

Se creará el Observatorio Nacional de Violencias, a cargo del Ministerio de la Protección Social, para que permita investigar, documentar, sistematizar, analizar, visibilizar, hacer seguimiento y monitoreo a la problemática de violencias con especial énfasis en las VBG intrafamiliar y sexual. En coordinación con el Observatorio de Asuntos de Género de la ACPEM (Ley 1009 de 2006), hará seguimiento y monitoreo a los procesos de atención y articulación intersectorial, formulando recomendaciones en materia de políticas, planes, programas y normas. También, establecerá niveles de acceso y calidad a los servicios de atención a víctimas de violencias, con énfasis en las violencias sufridas por mujeres, niñas y niños. Las dos instancias llevarán a cabo alianzas institucionales, para la gestión de fuentes de información y otras funciones requeridas. En el marco de la política de atención al desplazamiento, las entidades competentes desarrollarán las medidas a efecto de minimizar el impacto del fenómeno en la población femenina, en concordancia lo dispuesto en las órdenes judiciales sobre la materia.

La ACPEM, impulsará la reglamentación y seguimiento a la implementación de leyes relativas a derechos de las mujeres: Ley 1257 de 2008 –violencia contra las mujeres–, Ley 581 de 200 –*Ley de Cuotas*–, Ley 731 de 2002 –*mujer rural*– y la Ley 823 de 2003 –*Ley de Igualdad de Oportunidades*–; impulsará una metodología para la creación de presupuestos sensibles al género en las diferentes entidades nacionales y territoriales y, con la participación de los sectores competentes, prestará asesoría técnica en la formulación e implementación de la política pública para erradicar la violencia contra las mujeres.

Los ministerios de la Protección Social y de Educación Nacional desarrollarán acciones de manera conjunta y coordinada con las entidades territoriales, para la gestión en los planes sectoriales y territoriales de estrategias que contribuyan a la promoción de la salud sexual y reproductiva, la prevención de la violencia de género y el embarazo adolescente, con la asistencia técnica de la ACPEM y organismos de cooperación y sociedad civil.

4. Impulsar la participación de la mujer en la vida política

La ACPEM, implementará acciones que fomenten la participación de las mujeres en la vida política, con el fin de aumentar su reconocimiento y legitimidad en la esfera del poder público, en

coordinación con el MIJ, a través de la promoción en los partidos políticos, de acciones afirmativas que garanticen la equidad de género como principio de su organización y funcionamiento. Además, diseñarán e implementarán campañas nacionales de promoción de la participación política de las mujeres, buscando ampliar el número de escaños en los cargos de elección popular.

c) Metas

Tabla IV-24

Indicador	Línea de Base	Meta 2014
Porcentaje de mujeres según rangos de edad que han sido forzadas físicamente por el esposo, compañero u otra persona a tener relaciones o actos sexuales ⁽¹⁾	13-17 años: 2,5% 18-26 años: 8,1% 27-49 años: 14,2% Total 13-49: 10,56%	Diseño, desarrollo e implementación del Observatorio Nacional de Violencias Línea de base definida*
Porcentaje de mujeres algunas vez unidas según rango que han experimentado alguna violencia física por parte del esposo o compañero ^{(1)*}	13-17 años: 32,1% 18-26 años: 36,1% 27-49 años: 36,8% Total 13-49: 36,6%	
Porcentaje de mujeres según rango de edad que han experimentado alguna violencia física por una persona diferente al esposo o compañero ⁽¹⁾	13-17 años: 11,58% 18-26 años: 14,36% 27-49 años: 13,59% Total 13-49: 13,45%	
Proporción de mujeres valoradas por violencia de pareja ⁽²⁾	6-12 años: 0 13-17 años: 8,8 18-26 años: 96,9 27-45 años: 159 60 o más años: 1,9	
Tasa de informes periciales sexológicos en mujeres ⁽²⁾	0-5 años: 13,2 6-12 años: 29,6 13-17 años: 24 18-26 años: 7,9 27-45 años: 4,3 60 o más años: 0,3	
Brecha de la tasa de participación femenina ⁽³⁾	22.4 p.p.	
Brecha en la tasa de desempleo ⁽³⁾	6,6 p.p.	3.2 p.p.
Brecha de ingresos laborales ^{(3)*}	20% *	19%
Proporción de escaños ocupados por mujeres en el Congreso Nacional y en cargos de elección popular ⁽⁴⁾	2010-2014 Senado: 16,7% Cámara: 12,65%	Acciones afirmativas desarrolladas, seguidas y evaluadas para el aumento de la proporción de las mujeres candidatas
Proporción de mujeres candidatas a cargos de elección popular ⁽⁴⁾	(2010) 19,8%	
Proporción de mujeres en los niveles 1 y 2 de las ramas ejecutiva y judicial a nivel nacional ⁽⁵⁾	2009 39%	>30%

⁽¹⁾ MPS. Profamilia-Encuesta Nacional de Demografía y Salud. ENDS. Año 2010.

^{(1)*} MPS. Profamilia-Encuesta Nacional de Demografía y Salud. ENDS. Año 2010. No incluye las forzadas físicamente a tener relaciones o actos sexuales.

⁽²⁾ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses INMLCF-Registros Administrativos. Tasa por cada 100.000 Habitantes. Año 2009.

* Para seguimiento y monitoreo permanente de las VBG, especialmente intrafamiliar y sexual.

⁽³⁾ DANE, Encuesta Nacional de Hogares (ENH) y Gran Encuesta integrada de Hogares (GIEH) .Año 2010

^{(3)*} Cálculos Departamento Nacional de Planeación, con base en ENH. Año 2010

⁽⁴⁾ Registraduría Nacional del Estado Civil.

⁽⁵⁾ Departamento Administrativo de la Función Pública.

3. Discapacidad

El presente Plan Nacional de Desarrollo aborda la discapacidad desde los ámbitos sectoriales en los diferentes capítulos, y propone desde la perspectiva de las políticas diferenciadas para la inclusión social, las líneas de política en la materia para el cuatrienio.

Con el fin de propender por el fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Discapacidad (SND), el Ministerio de la Protección Social coordinará y articulará la reformulación e implementación de la Política de Discapacidad, la formulación e implementación del Plan decenal de accesibilidad y realizará gestiones para que se promueva la empleabilidad de las personas con Discapacidad.

La política consultará, entre otras, a las federaciones y organizaciones de las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores. Por otra parte, con el fin de lograr una representación organizada de las personas con discapacidad en el Consejo Nacional de Discapacidad, conforme a la Ley 1145 de 2007, el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de la Protección Social o quien haga sus veces, promoverá la conformación de federaciones u organizaciones de personas con discapacidad a nivel nacional y territorial según corresponda.

La política será intersectorial y propenderá por la articulación de estrategias, acciones e instrumentos del nivel nacional y territorial en la materia; entre otros en los siguientes aspectos: (1) la identificación de los riesgos de adquirir una discapacidad y el diseño e implementación de programas de prevención, así como de alternativas que posibiliten la adecuada protección de personas con discapacidad permanente y severa que hacen parte de núcleos familiares con mayor vulnerabilidad socioeconómica; (2) la valoración de las competencias de las personas con discapacidad, con el fin de diseñar, mantener, modificar o implementar programas que permitan mejorar su empleabilidad y sus posibilidades de generar ingresos autónomamente; (3) el fortalecimiento del deporte paralímpico en el ámbito recreativo, competitivo y de alto rendimiento; (4) la promoción de la actividad física, cultural y recreativa de las personas con discapacidad en los ámbitos sociales y comunitarios; (5) el acceso, la atención y la formación pertinente y con calidad de las personas con discapacidad en el sistema educativo; (6) el fortalecimiento de las capacidades y competencias de las personas con discapacidad; (7) la promoción de la igualdad de condiciones, por competencia e idoneidad, en la contratación o vinculación de personas con discapacidad en establecimientos públicos y privados; y (8) la coordinación por parte de las entidades territoriales en su financiamiento y gestión y con las organizaciones sociales para su desarrollo e implementación.

Finalmente, el Ministerio de la Protección Social o quien haga sus veces y la Comisión de Regulación en Salud evaluarán y desarrollarán las alternativas que permitan la prevención y el acceso progresivo en la atención integral en salud de la condición de discapacidad.

