



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

DOCUMENTO METODOLÓGICO
Metodología de focalización territorial e individual de los
potenciales beneficiarios del Programa Nacional Jóvenes en Paz

Departamento Nacional de Planeación
Bogotá 2023

1. INTRODUCCIÓN

El Programa Nacional Jóvenes en Paz tiene como objetivo implementar una ruta de atención integral para los y las jóvenes en condición de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad, jóvenes rurales, en explotación sexual, vinculados o con riesgo de vincularse en dinámicas de criminalidad, en territorios afectados por la violencia y el conflicto armado que han sido históricamente marginados y excluidos. El Programa ofrecerá una transferencia monetaria y acceso a rutas de atención en áreas como educación, empleabilidad, salud mental y física, entre otros, según el perfil de cada joven. Durante el cuatrienio se espera beneficiar a 100.000 jóvenes a nivel nacional.

Tal como lo establece el Decreto Reglamentario 1649 de 2023 “Por el cual se reglamenta el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023 que crea el Programa Nacional Jóvenes en Paz”, el presente documento desarrolla el proceso de focalización territorial e individual del Programa Nacional Jóvenes en Paz.

El enfoque de la focalización parte de las recomendaciones sugeridas por Abt et al.¹ con relación a los cinco elementos claves que han demostrado ser efectivos en programas exitosos de prevención de la violencia y la delincuencia. Estos elementos son: una focalización acertada del público objetivo, una intensidad y dosificación de tratamiento adaptadas al perfil de riesgo de cada participante, contar con procesos estandarizados, un diseño programático sólido y un sistema riguroso de evaluación y seguimiento. A continuación se describe el proceso a realizar para la focalización territorial, la focalización individual y los pasos a seguir para la implementación de la focalización elaborada por el DNP, por parte de la entidad responsable de la dirección, coordinación y ejecución del programa.

2. METODOLOGÍA DE FOCALIZACIÓN TERRITORIAL

La focalización territorial describe los municipios a nivel nacional más afectados por la incidencia del crimen organizado, el tamaño de la población en riesgo y su vulnerabilidad socioeconómica. Se aplicó un indicador de riesgo que contempla cuatro variables: la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, incidencia del crimen organizado, percentil de población, y un componente de vulnerabilidad socioeconómica.

La propuesta de focalización territorial retoma los ejercicios previos realizados por la Consejería Presidencial para la Juventud donde se propuso utilizar un índice de componentes principales con cuatro dimensiones: homicidios, presencia de crimen organizado, delincuencia común y conflicto armado para llevar a cabo la focalización. Dicho proceso contó igualmente con insumos de la Vicepresidencia de la República relacionados el desarrollo de variables tales como: homicidios, embarazo adolescente, presencia de actores armados ilegales y reclutamiento forzado y la asesoría técnica de Innovations for Poverty Action (IPA)². Sobre estas variables, se definieron criterios para caracterizar los municipios más vulnerables.

En ese sentido, el proceso de focalización territorial tiene como objetivo abordar dos necesidades: En primer lugar, se busca generar una metodología de focalización sencilla y replicable por todas las entidades involucradas. En segundo lugar, se pretende combinar criterios de vulnerabilidad, condiciones de seguridad y densidad poblacional para cumplir con el objetivo del programa de salvar vidas.

¹ Abt, T., Blattman, C., Magaloni, B., & Tobón, S. (2018). What works to prevent violence among youth? A white paper on youth violence, crime prevention and the Mexican context. USAID Report, AID-523- C-15-00002.

² Organización sin ánimo de lucro que busca descubrir y promover soluciones efectivas en la lucha contra la pobreza

La focalización territorial que se presenta a continuación no se basa en los ejercicios de acercamiento que realiza el gobierno en el marco de la ley 2272 de 2022. Por lo tanto, esta metodología no pretende ser utilizada para la selección de los cupos del programa que responden a la Política de Paz Total. Es importante tener en cuenta que los mecanismos de negociación y los diálogos que realiza el Gobierno Nacional son un proceso continuo que responde a dinámicas diferentes a las que aborda este índice.

2.1. Criterios de Focalización Territorial

La metodología desarrolló un índice compuesto por cuatro componentes³ :

1.2.1. Promedio de la tasa municipal de homicidios por cada 100.000 habitantes para los periodos 2019 a 2022: Teniendo en cuenta que el principal objetivo del programa es salvar vidas, la tasa de homicidio captura aquellos municipios donde es más probable ser víctima de violencia homicida. La selección de los periodos de análisis se realizó en función de la disponibilidad de datos y para estandarizar, en la medida de lo posible, los rangos incluidos. Por ejemplo, a nivel municipal solo se cuentan con datos de IPM en 2018. Por otro lado, para la tasa de homicidios, IPOR y tasa de embarazo adolescente, se tomó el promedio de la información disponible desde 2019. El índice de crimen organizado responde a la metodología seguida por la Consejería para la Juventud. Finalmente, para la población, dado que se construyeron percentiles, se tomó el dato de proyección para 2022.

1.2.2. La incidencia del crimen organizado y el reclutamiento forzado: Responde a la necesidad de enfocar el programa en aquellos territorios que concentran los delitos cometidos por grupos de crimen organizado y altas tasas de reclutamiento forzado. En este sentido, se incluye información sobre:

a. Promedio del Índice de probabilidad de Ocurrencia de Reclutamiento (IPOR) 2019 y 2020.

Fuente: Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales.

b. Incidencia del crimen organizado, que a su vez comprende:

- i. Tasa de hurto a automotores.
- ii. Tasa de hurto a motocicletas.
- iii. Tasa de hurto a entidades comerciales.
- iv. Tasa de hurto a entidades financieras.
- v. Tasa de secuestro.
- vi. Tasa de extorsión.
- vii. Tasa de terrorismo.
- viii. Tasa de amenazas.
- ix. Porcentaje de homicidios cuyo presunto agresor es un miembro de un grupo de la delincuencia organizada.
- x. Tasa de violencia interpersonal cuando el presunto agresor es un miembro de un grupo de la delincuencia organizada.

Fuente: Estadísticas delictivas - PONAL/Forensis - INML

³ La selección de los periodos de análisis se realizó en función de la disponibilidad de datos y para estandarizar, en la medida de lo posible, los rangos incluidos. Por ejemplo, a nivel municipal solo se cuentan con datos de IPM en 2018. Por otro lado, para la tasa de homicidios, IPOR y tasa de embarazo adolescente, se tomó el promedio de la información disponible desde 2019. El índice de crimen organizado responde a la metodología seguida por la Consejería para la Juventud. Finalmente, para la población, dado que se construyeron percentiles, se tomó el dato de proyección para 2022

1.2.3. El percentil de población: Con este componente se busca capturar la necesidad de priorizar aquellos territorios donde más personas están expuestas a ser víctimas de la inseguridad, reconociendo además el efecto de la aglomeración sobre el desarrollo de actividades criminales. Para evitar que valores extremos sesgaran el cálculo del índice, se construyeron cientos poblacionales. Se construye a partir de la proyección poblacional municipal del DANE para el año 2022.

1.2.4. Componente de vulnerabilidad socioeconómica: Se conforma por el IPM del año 2018 por su disponibilidad a nivel municipal y el promedio de la tasa de embarazo adolescente para los años 2019 a 2021. Con ello se busca condensar las condiciones socioeconómicas adversas que enfrentan los territorios y que pueden ser dinamizadoras de actividades criminales y de la violencia no solo en el presente si no también en el futuro. Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.

2.2. Construcción de índice compuesto para la priorización de entidades territoriales

La metodología de cálculo consistió en generar un índice compuesto por los cuatro elementos mencionados anteriormente, en donde cada uno de ellos tiene el mismo peso. Para evitar problemas con las escalas distintas que cada variable utiliza, se normalizaron las variables. La fórmula para el cálculo del índice es la siguiente:

$$I_f = 1/4 TH + 1/4 (1/2 IPM + 1/2 TE) + 1/4 (1/2 ICO + 1/2 TR) + 1/4 (D_p)$$

Donde I_f hace referencia a Índice de focalización, IPM al índice de pobreza multidimensional, TE a la tasa de embarazo, ICO al índice de crimen organizado, TH a la tasa de homicidios, TR a la tasa de reclutamiento forzado, y D_p al percentil del tamaño de población al que pertenece cada municipio.

2.3. Principales resultados de la aplicación de la metodología

El resultado del índice de focalización consiste en presentar una valoración a nivel nacional de los municipios y distritos con su respectivo ranking de valoración de riesgo. Entre más cercano el valor del índice a la unidad, mayor será el nivel de riesgo, lo que significa que la población joven identificada a nivel municipal se encuentra potencialmente más vulnerable a las dinámicas de criminalidad y violencia.

Anexar link con el ranking municipal, por definir en reunión del 8 de noviembre con la Oficina de Tecnología y Seguridad de la Información del DNP

2. METODOLOGÍA DE FOCALIZACIÓN INDIVIDUAL

Corresponde a un proceso de caracterización de la población joven entre los 14 a los 28 años en el marco del Registro Social de Hogares (RSH), concebido como un instrumento de entrada de las diferentes bases de datos administrativas requeridas para identificar y focalizar la población beneficiaria.

La metodología de focalización individual toma en consideración criterios y atributos técnicos que darán cuenta de las condiciones de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad económica y social que vienen afectado el bienestar y calidad de vida de los y las jóvenes ubicados en los territorios afectados por la violencia y el conflicto armado que han sido históricamente marginados y excluidos.

El RSH contiene los registros administrativos del orden nacional y territorial requeridos para orientar los procesos de ingreso del programa y cuyo producto final será la entrega de un listado de potenciales beneficiarios a la Dirección de Jóvenes en Paz del Ministerio de Igualdad y Equidad, quien estará a cargo de su identificación y proceso de vinculación al Programa Nacional Jóvenes en Paz.

El desarrollo e implementación de la focalización en los términos, tiempos y mecanismos previstos en el presente documento técnico, de conformidad con la Ley 1266 de 2008⁴, Ley 1581 de 2012⁵ y la Ley 1712 de 2014⁶, contempla la solicitud a todas las entidades públicas y privadas que ejerzan funciones públicas poner a disposición del RSH las bases de datos completas de los registros administrativos que sean solicitados por el DNP para la identificación de los potenciales beneficiarios, información para la cual no será necesario la suscripción de convenios, contratos o acuerdos de confidencialidad, salvo en los casos donde la Ley explícitamente lo requiera. Lo anterior, permite disponer de datos de fuentes oficiales que den cuenta del estado de los potenciales jóvenes a ser atendidos por el Programa.

3.1. Criterios de focalización individual

Partiendo de la definición de los destinatarios del programa y los demás atributos que el DNP ha definido como relevantes para la identificación de potenciales beneficiarios de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 del Decreto 1649 de 2023, a continuación se describen las dimensiones, criterios y pesos establecidos para construir el indicador de identificación y priorización de potenciales beneficiarios:

Categorías de no vinculación		
Dimensión	Criterio	Fuente de información
Identificación (I_i)	El o la joven cuenta con identificación plena y vigente en territorio colombiano.	Registraduría Nacional del Estado Civil y Migración Colombia
	El o la joven tiene la edad requerida para hacer parte del programa a la fecha de consulta de la base de potenciales beneficiarios (14 a 28 años).	
	El o la joven no tiene orden de captura vigente ni se encuentra recluido*	Policía Nacional e INPEC
Transferencias (T_i)	El o la joven no recibe transferencias monetarias de alguna de las siguientes entidades: Departamento para la Prosperidad Social (DPS), Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)*, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)*.	DPS, ARN y SENA
Categorías de priorización		
Dimensión	Criterio	Fuente de información
Inclusión productiva (P_i)	El o la joven se encuentra registrado en la base de Sisbén IV y su registro no se encuentra en verificación.	DNP
	El o la joven se encuentra en clasificación Sisbén IV "Pobreza extrema" (A) o en "Pobreza moderada" (B).	
	El o la joven no se encuentra vinculado laboralmente a una empresa formal al momento de realizar la consulta en la base de potenciales beneficiarios.	ADRES
Educación (E_i)	El o la joven no cuenta con estudios superiores a nivel de pregrado, posgrado, técnico o tecnológico.	Ministerio de Educación

⁴ por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.

⁵ por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales

⁶ por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

	El o la joven no estuvo asistiendo a alguna institución educativa durante el último año escolar.	
Demografía (D_i)	El sexo del potencial beneficiario es Femenino.	Registraduría Nacional del Estado Civil y Migración Colombia
	El o la joven se encuentra en condición de discapacidad.	ADRES
	El o la joven es víctima del conflicto armado.	Unidad para las víctimas
Vinculación a dinámicas de violencia o explotación sexual (A_i)	El o la joven ha sido atendido en los servicios de prevención del ICBF.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
	El o la joven es egresado del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA).	
	El o la joven fue atendido por explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA).	
	El o la joven es egresado del Sistema Penitenciario y Carcelario.	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)
Ubicación (U_i)	El lugar de residencia del joven o la joven está localizado en zona rural.	Sisbén
	Puntaje en la focalización territorial del municipio de residencia del/de la joven.	Focalización territorial - DNP

* En trámite para la entrega de información

3.2. Construcción de indicador de vulnerabilidad individual para la priorización de potenciales beneficiarios

La metodología de focalización individual requiere la construcción de un indicador que permita verificar los criterios de focalización definidos vía el Decreto 1649 de 2023 y ordenar a la población de acuerdo con las condiciones de vulnerabilidad identificadas en los Registros Administrativos que hacen parte del RSH. Para esto se construye un índice de vulnerabilidad que mide la acumulación de condiciones de vulnerabilidad observables, de acuerdo con los criterios definidos en la sección anterior.

$$Iv_i = I_{1i} * I_{2i} * I_{3i} * T_{1i} \sum_{j=1}^5 \gamma_j X_{ji}$$

Donde,

Iv_i es el puntaje obtenido por el o la joven i entre los 14 y 28 años resultado de la suma ponderada de acumulación de privaciones en las 5 dimensiones j (P_i, E_i, D_i, A_i, U_i) por su respectivo peso (γ_j). Esta suma acumulada realiza una transformación al ser multiplicada por los indicadores: T_i e I_i que corresponden a los indicadores de no vinculación al programa. La tabla a continuación describe los respectivos pesos y valores que toma cada una de las variables.

Categorías de no vinculación		
Dimensión	#	Valores que toma
Identificación (I)	I_1	0 si el o la joven no cuenta con identificación plena y vigente en territorio colombiano. 1 si el o la joven cuenta con identificación plena y vigente en territorio colombiano
	I_2	0 si el o la joven no tiene la edad requerida para hacer parte del programa a la fecha de consulta de la base de potenciales beneficiarios (14 a 28 años). 1 si el o la joven tiene la edad requerida para hacer parte del programa a la fecha de consulta de la base de potenciales beneficiarios (14 a 28 años).
	I_3	0 si el o la joven tiene orden de captura vigente o se encuentra recluido 1 si el o la joven no tiene orden de captura vigente ni se encuentra recluido
Transferencias (T)	T_1	0 si el o la joven se encuentra recibiendo una transferencia monetaria del DPS, ARN o SENA

		1 si el o la joven no se encuentra recibiendo una transferencia monetaria del DPS, ARN o SENA		
		Categorías de priorización		
Dimensión		Valores que toma la variable	Peso	
Inclusión productiva (P_i) ($\gamma_1 = 20\%$)	P_1	0 si el o la joven no se encuentra registrado en la base de Sisbén IV o su registro se encuentra en verificación. 1 si el o la joven se encuentra registrado en la base de Sisbén IV y su registro no se encuentra en verificación	3%	
	P_2	0 si el o la joven registrado en la base de Sisbén IV o su registro se encuentra en verificación. 0,1 si el o la joven se encuentra en clasificación Sisbén IV C o D. 0,5 si el o la joven se encuentra en clasificación Sisbén IV "Pobreza moderada" (B). 1 si el o la joven se encuentra en clasificación Sisbén IV "Pobreza extrema" (A).	8,5%	
	P_3	0 si el o la joven se encuentra vinculado laboralmente a una empresa formal al momento de realizar la consulta en la base de potenciales beneficiarios. 1 si el o la joven no se encuentra vinculado laboralmente a una empresa formal al momento de realizar la consulta en la base de potenciales beneficiarios.	8,5%	
Educación (E_i) ($\gamma_2 = 20\%$)	E_1	0 si el o la joven cuenta con estudios superiores a nivel de pregrado, posgrado, técnico o tecnológico. 1 si el o la joven no cuenta con estudios superiores a nivel de pregrado, posgrado, técnico o tecnológico	10%	
	E_2	0 si el o la joven estuvo asistiendo a alguna institución educativa durante el último año escolar. 1 si el o la joven no estuvo asistiendo a alguna institución educativa durante el último año escolar	10%	
Demografía (D_i) ($\gamma_4 = 15\%$)	D_1	0 si el sexo del potencial beneficiario no es femenino. 1 si el sexo del potencial beneficiario es femenino	3,5%	
	D_2	0 si el o la joven no se encuentra en condición de discapacidad. 1 si el o la joven se encuentra en condición de discapacidad.	3,5%	
	D_3	0 si el o la joven no es víctima del conflicto armado. 1 si el o la joven es víctima del conflicto armado.	8%	
Vinculación a dinámicas de violencia o explotación sexual (A_i) ($\gamma_5 = 25\%$)	A_1	0 si el o la joven no ha sido atendido en los servicios de prevención del ICBF. 1 si el o la joven ha sido atendido en los servicios de prevención del ICBF.	4,5%	
	A_2	0 si el o la joven no es egresado del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA). 1 si el o la joven es egresado del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA).	8%	
	A_3	0 si el o la joven no fue atendido por explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNA). 1 si el o la joven fue atendido por explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNA).	4,5%	
	A_4	0 si el o la joven no es egresado del Sistema Penitenciario y Carcelario. 1 si el o la joven es egresado del Sistema Penitenciario y Carcelario.	8%	
Ubicación (U_i) ($\gamma_6 = 20\%$)	U_1	0 si el lugar de residencia del joven o la joven está localizado en zona urbana y no tiene presencia de conflicto armado. 0,1 zona rural sin conflicto 0,5 zona urbana con conflicto armado 1 si el lugar de residencia del joven o la joven está localizado en zona rural con presencia de conflicto armado.	6,6%	
	U_2	Puntaje en la focalización territorial del municipio de residencia del/de la joven. Valor entre 0 y 0,72.	6,6%	
	U_3	Ubicación en municipio con presencia de conflicto (intramunicipal)	6,6%	

3.3. Resultados de la focalización individual

Como resultado del ejercicio de focalización individual, el RSH cuenta con una base de potenciales beneficiarios del Programa Nacional Jóvenes en paz donde se establece un ordenamiento de la población en función de los criterios definidos. Adicionalmente, si el o

la joven no cumple con alguno de los criterios en las categorías de exclusión, se identificará la causa. El DNP dispondrá esta información en los medios, tiempos y estructura que defina Ministerio de la Igualdad de acuerdo con lo que establezca en el manual operativo del programa.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LA FOCALIZACIÓN

Los pasos por seguir como resultado de la focalización individual y territorial del DNP serán los siguientes:

- 1. Identificación a nivel territorial e individual de los potenciales beneficiarios del programa:** DNP entregará al Ministerio de Igualdad y Equidad el listado inicial de los y las jóvenes que cumplen con alguna de las condiciones señaladas en el artículo 2 del Decreto 1649 de 2023 y el ordenamiento de la población a partir del indicador de vulnerabilidad, con el objetivo de apoyar la fase de ingreso al programa. El operador deberá garantizar el uso adecuado de la información y protección de datos de conformidad con la Ley 1266 de 2008, Ley 1581 de 2012 y la Ley 1712 de 2014, mediante la firma de un acuerdo de confidencialidad con el DNP.
- 2. Pre-inscripción:** El operador realizará la pre-inscripción *insitu* de potenciales beneficiarios al programa. El resultado del proceso de pre-inscripción se remitirá al DNP para realizar la verificación de los potenciales beneficiarios.
- 3. Verificación de los potenciales beneficiarios:** Una vez enviado el listado de pre-inscripción, según los estándares acordados para la consolidación de la información, el DNP realizará el proceso de validación y verificación de los potenciales beneficiarios en un tiempo no mayor a cinco (5) días hábiles. La verificación permitirá identificar los y las jóvenes que cumplen con los requisitos para ingresar al programa “potenciales”, los y las jóvenes que no cumplen con los requisitos “no potenciales” y aquellos que no se encuentran registrados en Sisbén.

En el caso de los y las jóvenes que no se identifiquen en ninguna base de datos, bien sea porque no se relacionó documento de identidad y/o presenta inconsistencia respecto a la información oficial; o no se encuentra reportado en SISBEN, se deberá proceder de la siguiente manera: para el primer caso, el o la joven deberá realizar el respectivo trámite ante la autoridad competente para obtener el documento de identidad o allegar la información correcta mediante el pre-inscripción. En el segundo caso, el o la joven deberá solicitar al ente territorial donde resida realizar la encuesta para su inscripción al SISBEN y posterior actualización en la pre-inscripción.

- 4. Entrega de listados de potenciales beneficiarios validados al Comité Directivo del programa:** El DNP entregará los listados de pre-inscritos con el resultado de la verificación de los criterios a la Dirección de Jóvenes en Paz para su proceso de vinculación. Información que será tomada en cuenta por parte del Comité Directivo del Programa Nacional de Jóvenes en Paz para la asignación de cupos y definición de municipios donde se implementará el programa, según lo establecido en el numeral 2 del artículo 15 del Decreto 1649 de 2023.

Este documento metodológico se podrá ser objeto de actualización por parte del Departamento Nacional de Planeación-DNP, cuando lo considere pertinente.