

# Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia

*Herramientas de aproximación al contexto local*



*Al servicio de las personas y las naciones*





# Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia

*Herramientas de aproximación al contexto local*

## Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD

### Fabrizio Hochschild

Coordinador Residente y Humanitario

### Arnaud Peral

Director País

### Inka Mattila

Directora Adjunta

### Fernando Herrera Araújo

Coordinador Área Superación de la Pobreza y Desarrollo Sostenible

## Coordinación Iniciativa de Formación:

### Emmanuel Fontalvo Patiño

Área Superación de la Pobreza y Desarrollo Sostenible, Proyecto ODM/ ODS en lo Local PNUD

### Andrea de La Torre

Investigadora, Equipo de Apoyo a Países y Programa Regional, del Bureau Regional para América Latina y el Caribe

## Autores:

### Belén Sanz

Representante ONUMUJERES en Colombia

### Lucy Wartenberg

Representante Auxiliar. Fondo de Población de las Naciones Unidas en Colombia

### Olga Lucía Acosta

Asesora Regional CEPAL

### Fernando Herrera Araújo

Coordinador Área Superación de la Pobreza y Desarrollo Sostenible PNUD

### Consuelo Corredor

Experta en temas de Pobreza y Desarrollo Económico Incluyente

### Gustavo Wilches

Experto en temas Medio Ambientales

### Julián de Zubiria

Experto en temas de Educación

### Ana Teresa Bernal

Experta en temas de Paz y Gobernanza

## Revisión de estilo y enfoque pedagógico:

### Andrea de la Torre

### Juan Pablo Medina

Equipo de Apoyo a Países y Programa Regional, del Bureau Regional para América Latina y el Caribe

## Con el apoyo de:

### Equipo ODM / ODS en lo local

### Juan Pablo Toro Roa

Coordinador Proyecto ODM en lo local

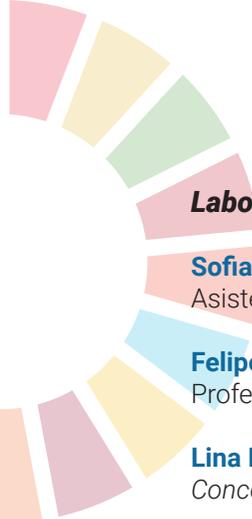
### Carlos Eduardo Acosta Aponte

Asesor estadístico

### Miyerlandi Fajardo Valenzuela

Asesora senior





**Laboratorio de Innovación Social PNUD**

**Sofía Paredes Chauz**

Asistente de Coordinación

**Felipe Ordoñez**

Profesional en Investigación Económica y Econometría

**Lina María Montes R.**

Concepto, Diseño y Diagramación

**Fotografías PNUD Colombia:**

**Andrés Arbelaez**

**Andrés Bernal**

**Elizabeth Yarce**

**Lina Coral Arteaga**

**Lucio Severo**

**Jorge Amezcua Vásquez**

**Juan Pablo Medina**

**María Oliva Lizarazo**

**Martha Elena Forero**

**Mauricio Cardona**

**Federico Rios**

**ISBN 978-958-8902-92-0**

*El presente documento es el resultado de un esfuerzo colaborativo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia PNUD, el equipo de Apoyo a los Países y el Programa Regional del Bureau Regional para América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las Agencias del Sistema de Naciones Unidas en Colombia: UNFPA, ONUMUJERES y CEPAL.*

*“Las opiniones expresadas en este documento, son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen el pensamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como tampoco a las demás entidades que apoyaron su elaboración”.*

**Esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero de ISA Colombia**



*Al servicio de las personas y las naciones*

**Con el apoyo de:**



# ÍNDICE

## **Unidad 1** 6

La Agenda Post-2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y Colombia

## **Unidad 2** 21

La pobreza y el mínimo vital

## **Unidad 3** 134

Demografía y Habitat

## **Unidad 4** 164

Desarrollo Económico Incluyente

## **Unidad 5** 204

Medio Ambiente y Cambio Climático

## **Unidad 6** 260

Igualdad de grupos poblacionales, de países y entre países

## **Unidad 7** 312

Paz Sostenible y Seguridad de la mano con el Desarrollo





# 1

## Planes de Desarrollo y ODS

Unidad I: La Agenda Post-2015, los  
Objetivos de Desarrollo Sostenible  
y Colombia.

*Autoría: Área de Pobreza y Desarrollo  
Sostenible*





Te  
AMO  
LO  
Sabias?  
1/10

LEA  
DOW  
LUNG  
POKLES

 **OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

<b>1</b> FIN DE LA POBREZA 	<b>2</b> HAMBRE CERO 	<b>3</b> SALUD Y BIENESTAR 	<b>4</b> EDUCACIÓN DE CALIDAD 	<b>5</b> IGUALDAD DE GÉNERO 	<b>6</b> AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO 
<b>7</b> ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE 	<b>8</b> TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO 	<b>9</b> INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA 	<b>10</b> REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES 	<b>11</b> CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES 	<b>12</b> PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES 
<b>13</b> ACCIÓN POR EL CLIMA 	<b>14</b> VIDA SUBMARINA 	<b>15</b> VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES 	<b>16</b> PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS 	<b>17</b> ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS 	 <b>OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE</b>

**OBJETIVOS DE  
DESARROLLO  
SOSTENIBLE,  
EL MUNDO QUE  
QUEREMOS:**

**UNA OPORTUNIDAD DE SEGUIR  
TRABAJANDO EN LA ERRADICACIÓN  
DE LA POBREZA EXTREMA, EL HAMBRE,  
LA EDUCACIÓN DE CALIDAD, MEJORES  
SERVICIOS DE SALUD, PROTEGER  
EL MEDIO AMBIENTE, CONSTRUIR  
SOCIEDADES PACÍFICAS; CERRAR  
LAS BRECHAS ENTRE HOMBRES Y  
MUJERES ASÍ COMO LAS BRECHAS  
SOCIALES EN TODO EL PLANETA.**

Hace 15 años, en el año 2000, 189 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas se comprometieron a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que fueron la plataforma que ha permitido que los diferentes países alrededor del mundo se comprometieran en el logro de ocho desafíos, considerados el primer escalón del desarrollo humano. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el desarrollo humano, es aquel que sitúa a las personas en el centro del desarrollo, trata de la promoción del desarrollo potencial de las personas, del aumento de sus posibilidades y del disfrute de la libertad para vivir la vida que valoran.

En la Declaración del Milenio se recogieron entonces ocho objetivos referentes a la erradicación de la pobreza, alcanzar la educación primaria universal, la igualdad entre los géneros, la reducción de la mortalidad infantil y materna, combatir el avance del VIH/sida y el sustento del medio ambiente, y en respuesta de aquellos que demandaban un cambio hacia posturas más sociales de los mercados mundiales y organizaciones financieras se añadió el Objetivo 8, *Fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo*.

Cada Objetivo se dividió en una serie de metas, un total de 18, cuantificables mediante 58 indicadores concretos. Y por primera vez, la agenda internacional del desarrollo puso una fecha para la consecución de acuerdos concretos y medibles, el año 2015.



Los títulos de los ocho objetivos, con sus metas específicas, eran:



**Objetivo 1: Eradicar la pobreza extrema y el hambre.** Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que sufren hambre.

Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario.

Conseguir pleno empleo productivo y trabajo digno para todos, incluyendo mujeres y jóvenes, además rechazando rotundamente el trabajo infantil.



**Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.** Asegurar que en 2015, la infancia de cualquier parte, niños y niñas por igual, sean capaces de completar un ciclo completo de enseñanza primaria.



**Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.** Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015.



**Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.** Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años.



**Objetivo 5: Mejorar la salud materna.** Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna. Lograr el acceso universal a la salud reproductiva.



**Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.** Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015.

Haber detenido y comenzado a reducir, en 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.



**Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.** Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.

Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.

Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.



**Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.** Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.

Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares. Encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo.

En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios accesibles.

En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y las comunicaciones.

En este sentido se logró poner en la agenda de lo público que el bienestar de las poblaciones necesita esfuerzos articulados desde todos los sectores de la sociedad: academia, sector privado, gobiernos y la misma cooperación internacional.

Colombia se acogió a este compromiso de desarrollo global a través de los CONPES (Consejo de Política Económica y



Social) 91 y 140, y de esta manera se convirtió en Política Pública Nacional este ideal de sociedad, lo que en términos legislativos posibilitó una oportunidad única para garantizar que cada ciudadano/a colombiano/a tuviese acceso a bienes y servicios básicos.

De igual manera, el Sistema de las Naciones Unidas emprendió acciones para apoyar al Gobierno Nacional en el logro de estos Objetivos y priorizó territorios en contextos de vulnerabilidad, definidos a partir de desigualdades en términos sociales y económicos o contextos de conflicto armado interno.

Sin embargo, y a pesar de todos los esfuerzos que se han realizado, estos territorios aún cuentan con cifras muy preocupantes. Por ejemplo, tasas de pobreza por encima del 50% como Chocó, Cauca y la Guajira (son mayoritariamente poblados por minorías indígenas y afrodescendientes) mientras otros tienen tasas de 10% como Bogotá. De mantenerse la tendencia de los últimos años, 13 de los 24 departamentos donde hay medición de la pobreza por ingresos, no alcanzarán la meta de 28.5% en 2015.

De igual manera y no menos preocupante son las diferencias urbano-rurales, donde se siguen presentando resultados desiguales. Dos claras muestras son los resultados en pobreza, donde actualmente, 1 de cada 2 colombianos/as que habita en zonas rurales es pobre, mientras que 1 de

cada 4 que habita en zonas urbanas es pobre; y un segundo ejemplo es la mortalidad materna de 2013, donde en las zonas urbanas, el número de defunciones maternas es de 46 y en las zonas rurales el indicador es de 95 muertes por cada 100.000 nacimientos, es decir, casi el doble de diferencia.

No obstante, Colombia ha tenido avances importantes en la reducción de la pobreza logrando anticipadamente la meta establecida en los ODM. En 2014 la población en situación de pobreza es de 28,5% y en pobreza extrema de 8,1%. Hace 12 años estos indicadores estaban respectivamente en 49,7% y 17,7%.

Asimismo, es importante reconocer que entre los años 1992 y 2013, Colombia ha incrementado en 1.650.000 los cupos escolares en la educación básica y aunque aumentó en 760.000 las matrículas en educación media, aún se necesitan más de 260 mil nuevas matrículas para alcanzar la meta de 93%. Del mismo modo, la tasa de desempleo disminuyó, sin embargo las mujeres y jóvenes tienen las tasas de desempleo más altas (el 50% de los desempleados está entre los 14 – 28 años y la tasa de desempleo de las mujeres es el doble de los hombres)<sup>1</sup>.

A la fecha, en Colombia se sigue trabajando de manera intensiva en la implementación de estrategias que posibiliten la aceleración del logro de los ODM, identificando cuellos de botella e implementando soluciones de corto y mediano

---

1. Informe de Objetivos de Desarrollo del Milenio PNUD - 2015

plazo para garantizar el cumplimiento de las metas más rezagadas, apoyando la construcción de políticas públicas que permitan la superación de la pobreza extrema y el hambre, con esfuerzos realizados desde instituciones del Gobierno Nacional como las lideradas por la Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE). En este mismo propósito vienen trabajando los distintos Fondos, Programas y Agencias del Sistema de las Naciones Unidas en el país, implementando soluciones en temas de hábitat, educación, salud, género, gobernabilidad, desarrollo económico incluyente y generación de una cultura de paz.

Este tipo de procesos se hacen evidentes en proyectos que se han puesto en marcha en municipios como La Guajira donde se ha impulsado la creación de alternativas de productividad con comunidades indígenas que buscan mejorar las condiciones de desarrollo socioeconómico y de su calidad de vida, fomentando el incremento de sus ingresos a través del fortalecimiento de las capacidades técnicas, asociativas y empresariales en la siembra de cultivo de cacao (apoyo financiero del Fondo Coreano)<sup>2</sup>. O el caso de los programas conjuntos de Fondo PNUD – España entorno a la construcción de la PAZ en Nariño, la equidad entre los géneros en Bolívar y Santander, la adaptación al cambio climático en el Cauca y la Seguridad alimentaria y Nutricional en Chocó<sup>3</sup>.

Se ha posibilitado entonces el fortalecimiento de la capacidad local, mejorando las redes y el tejido social, permitiendo incidir en el logro fundamental de los ODM, es decir, la erradicación de la pobreza extrema y el hambre.

---

2. <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=66952#U-LY94B50HK>

3. <http://www.mdgfund.org/es/country/colombia>





**2015 INICIO DE UNA  
NUEVA Y MÁS AMPLIA  
AGENDA DE DESARROLLO  
SOSTENIBLE**

Teniendo claro los grandes logros pero también los inmensos desafíos frente a la pobreza, la educación, la salud, el medio ambiente y la paz, Naciones Unidas está impulsando mecanismos que permitan la participación ciudadana en la construcción de estrategias para el logro de las metas propuestas. En ese contexto, se han generado diálogos alrededor del desarrollo que permitan que las voces de todos y todas sean tenidas en cuenta, generando mayor compromiso en el marco de la nueva agenda de desarrollo sostenible. Se ha buscado la generación de acciones que garanticen su cumplimiento, esta vez desde escenarios más consultivos y con objetivos de mayor profundidad en su estructura que contemplen el desarrollo desde múltiples dimensiones y de una manera más integral. En palabras del Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-Mon, “este será el proceso de desarrollo más inclusivo que el mundo haya conocido”.

Para esto se han creado mecanismos de consulta Global, así como la conformación del grupo denominado Panel de Alto Nivel (High Level Panel, en inglés), liderado por Jeffrey Sachs, quien es el director del Instituto de la Tierra (The Earth Institute) de la Universidad de Columbia y también asesor especial del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Mon. Dentro de este grupo conformado por 27 personas eminentes de todo el mundo, hace parte la Canciller del Gobierno Colombiano María Ángela Holguín, lo que ha puesto los aportes de Colombia en un escenario de incidencia política de privilegio.

Es importante mencionar que dentro de esas acciones de incidencia, Colombia presentó, en Rio+20, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, del 20 al 22 de junio de 2012, veinte años después de la histórica Cumbre de la Tierra en Río en 1992, los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), con una propuesta de enfoque medio ambiental tendiente a la protección de la bio diversidad (Bosques, ríos y océanos).

De igual manera, y asumiendo el llamado de Naciones Unidas, se han realizado consultas virtuales en todo el mundo a través de la página [www.mimundo2015.org](http://www.mimundo2015.org), donde la ciudadanía ha priorizado temas como la calidad de educación, mejores servicios de salud, gobiernos responsables y honestos, acceso a agua potable y saneamiento y seguridad alimentaria y nutricional.

En Colombia durante el año 2013 a través de un ejercicio tripartito (sociedad civil, Gobierno y Sistema de las Naciones Unidas)<sup>4</sup>, se desarrollaron también diálogos presenciales que contaron la participación de cerca de 300 organizaciones, incluyendo diversos grupos poblacionales: jóvenes, afro colombianos/as, indígenas, mujeres, LGBTI; así como consultas sectoriales con el sector privado, ONG y la academia. De esta manera más de 10.000 personas a lo largo y ancho del territorio nacional han alzado su voz y han priorizado temas referentes a sociedades en paz, educación de calidad.

---

4 Cancillería (que hace parte del panel de alto nivel), la sociedad civil en cabeza de la confederación colombiana de ONG y el sistema de las Naciones Unidas con el PNUD como Agencia líder y la OCR como punto focal con la sede en New York.

Estas voces, y las de millones de personas alrededor del mundo, así como el trabajo del Panel de Alto Nivel, las encuestas realizadas y la incidencia de la sociedad civil durante los últimos dos años, han generado 17 nuevos objetivos<sup>5</sup> contenidos en el borrador ZERO del grupo de trabajo abierto de Naciones Unidas. Muchos de ellos reiteran los desafíos planteados en los ODM, pero con metas mucho más universales que incluyen temas como el Desarrollo Económico Sostenible y la construcción de sociedades en paz como garantes del bienestar social. Esta agenda se implementará entre los años 2015 al 2030 y tiene los siguientes objetivos:



**Objetivo Propuesto 1.** Terminar con la pobreza en todas sus formas posibles en todas partes.



**Objetivo Propuesto 2.** Terminar con el hambre, lograr la seguridad alimentaria y nutricional y promover la agricultura sostenible.



**Objetivo Propuesto 3.** Asegurar vidas saludables y promover el bienestar para todos/as en todos los momentos de la vida.



**Objetivo Propuesto 4.** Asegurar la calidad y la pertinencia educativa y promover oportunidades de aprendizaje para todos/as.



**Objetivo Propuesto 5.** Lograr la equidad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas.



**Objetivo Propuesto 6.** Asegurar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos/as.



**Objetivo Propuesto 7.** Asegurar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.



**Objetivo Propuesto 8.** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo; y el trabajo decente para todos/as.



**Objetivo Propuesto 9.** Construir infraestructura flexible, promover la industrialización inclusiva y sostenible; y fomentar la innovación



**Objetivo Propuesto 10.** Reducir la desigualdad dentro y entre países.



**Objetivo Propuesto 11.** Ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros y sostenibles.



**Objetivo Propuesto 12.** Garantizar patrones de consumo y producción sostenibles.



**Objetivo Propuesto 13.** Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos.

<sup>5</sup> [http://www.worldwewant2015.org/openhome\\_engage](http://www.worldwewant2015.org/openhome_engage)



**Objetivo Propuesto 14.** Conservar y utilizar de manera sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible (Propuesta del Gobierno Colombiano).



**Objetivo Propuesto 15.** Proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, el manejo sostenible de los bosques, la lucha contra la desertificación; detener y revertir la degradación de la tierra y detener la pérdida de biodiversidad (Propuesta del Gobierno Colombiano).



**Objetivo Propuesto 16.** Promover sociedades en PAZ, inclusivas y sostenibles.



**Objetivo Propuesto 17.** Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

En este orden de ideas y desde el compromiso político del país, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” contempla objetivos y metas estratégicas orientadas a la generación y fortalecimiento de las condiciones necesarias para construir una sociedad en paz, equitativa y educada.

Del mismo modo y con el propósito de prepararse para la implementación de los ODS, el 18 de febrero de 2015, el país dio un paso que lo puso a la vanguardia del tema en el mundo mediante la creación, por parte del presidente Juan Manuel Santos, de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus ODS.

Los espacios de discusión continuarán y será en Septiembre de 2015 que el grupo de 193 países miembros del Sistema de las Naciones Unidas establezcan esta nueva agenda, o más bien, la continuación de las estrategias para el Desarrollo Global que permita tener sociedad menos desiguales y sin pobreza extrema ni hambre. Que además se da en el marco de un momento histórico para Colombia y para el mundo entero que se resume en las palabras del Secretario general de las Naciones Unidas:



*“Somos la primera generación que posee los recursos, el conocimiento y las aptitudes necesarias para eliminar la pobreza. La experiencia ha demostrado que cuando hay una fuerte determinación política vemos progreso. Y cuando hay alianza, hay logros”*

**-Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas.**

La tarea será entonces realizar la adaptación de estos Objetivos al contexto colombiano de la manera más pronta y efectiva posible, a través del diseño e implementación de políticas públicas y la incorporación dentro de los planes de Gobierno locales (dentro de los nuevos periodos de gobierno) que soporten el logro de estas nuevas metas.

De igual manera, el reto que tenemos en este momento como país es aterrizar esta agenda al contexto nacional y poder generar sinergias entre los diferentes sectores del Estado Colombiano, que permita potencializar el logro de los nuevos objetivos que en materia de desarrollo sostenible se propone el mundo.

El camino continúa y es necesario seguir reforzando este tipo de iniciativas, pensando que con esta Agenda de Desarrollo se tiene una ventana de oportunidad con retos importantes para el país en un posible contexto de post acuerdo de paz.

**Área de Pobreza y Desarrollo Sostenible, PNUD Colombia.**



# 2

## PARTE 1

### **Planes de Desarrollo y ODS**

Unidad II: La pobreza y el mínimo vital

*Autor: Fernando Herrera*





# OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE





# INTRODUCCIÓN

La pobreza es un concepto amplio, ambiguo y multidimensional. Para muchos, es común entender la pobreza como la insuficiencia de ingresos para adquirir una canasta de bienes y servicios. Para otros, se trata de una serie de carencias de forma multidimensional: inadecuado acceso a la educación, a la salud, a la vivienda o a los servicios públicos.

IDEA PARA RESALTAR



En el presente siglo se ha abierto camino el enfoque de capacidades y derechos, que considera que el problema de pobreza es una situación en la que los derechos de las personas están vulnerados y por tanto las políticas deben orientarse a restablecer y garantizar el ejercicio efectivo de esos derechos, por lo menos los del mínimo vital, los cuales por su naturaleza son integrales.

En todos los casos, subyace una preocupación: identificar las condiciones que definen si un hogar se encuentra o no en situación de pobreza y parten de conceptos tan diversos como las necesidades, las carencias, las capacidades, o el bienestar.



El enfoque de capacidades y derechos, liderado por el Nobel Amartya Sen, define la pobreza, no como la carencia de bienes ni de la utilidad que pueda tener una persona en particular, sino como la incapacidad y la falta de libertad de elección para poder realizar determinadas acciones que permitan el SER y el HACER, lo cual se traduce en el BIEN-ESTAR (la posibilidad real de transportarse, educarse, alimentarse, trabajar, y, en general, acceder a los distintos mercados con igualdad de oportunidades).

CONCEPTO CLAVE

Esta perspectiva alimenta en buena medida el enfoque de Desarrollo Humano que promueve la Organización de Naciones Unidas (ONU), que pone a las personas como la razón de ser del mismo.

Entendiendo la complejidad y multidimensionalidad del concepto de pobreza, la tarea de identificarla y calcularla puede resultar incluso más retadora, pues implica cuantificar



un problema sobre el que no hay consenso en su definición ni en las variables más significativas que explican esa situación.

No obstante, se requiere de una medición y por ello existen distintas aproximaciones y métodos. En Colombia, contamos con tres indicadores principales para calcular la pobreza: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y Pobreza Monetaria.

## A. NBI

CONCEPTO CLAVE



Este indicador busca establecer las carencias que tienen los hogares, de acuerdo a un umbral establecido, con unas necesidades básicas definidas en 5 dimensiones: viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica y viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela..

Se considera pobre un hogar que presenta al menos una de las anteriores privaciones, mientras que un hogar se encuentra en situación de miseria si incumple con dos o más de los criterios anteriormente descritos.



Un ejemplo son las viviendas que carecen de sanitarios y se proveen de agua de río, quebrada, manantial, carro tanque o de la lluvia. Así mismo, son inadecuadas las viviendas móviles, refugios naturales o puentes, las cuales no poseen paredes o sus paredes exteriores son de zinc, tela, lona, cartón, latas, desechos, plástico, y/o piso de tierra.<sup>1</sup>

EJEMPLO

1. Para más información: [http://formularios.dane.gov.co/Anda\\_4\\_1/index.php/catalog/330](http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/330)

## B. IPM

CONCEPTO CLAVE



Este índice mide la incidencia, brecha y severidad de la pobreza, teniendo en cuenta cinco dimensiones que trascienden la variable de ingreso y el enfoque de carencias

El IPM pondera 15 variables para identificar los factores más explicativos de la situación de pobreza en los hogares y clasifica su cumplimiento de acuerdo a umbrales establecidos. Las 5 dimensiones son:

Educación, dentro del que se incluye el analfabetismo y el bajo logro educativo.

Niñez y juventud, que comprende trabajo infantil, acceso a servicios de cuidado de la primera infancia, así como inasistencia y rezago escolar.

Trabajo, que tiene en cuenta el desempleo de larga duración y la tasa de informalidad.

Salud, en cuanto al acceso y aseguramiento.

Vivienda y servicios públicos, que agrupa las variables de acceso a fuentes de agua mejoradas, eliminación de excretas, hacinamiento crítico y pisos o paredes inadecuados.

Como ya se dijo, el IPM toma como unidad de análisis el hogar, lo que significa que las privaciones de cada uno de los miembros del hogar son experimentadas simultáneamente y por ello no son analizadas de forma aislada.



Por ejemplo, si un miembro del hogar es analfabeta (persona de 15 años o más que no sabe leer y escribir), esta privación no sólo caracteriza a la persona sino a todo el hogar, es decir, se considerará un hogar en privación.

EJEMPLO

## C. POBREZA MONETARIA



La medición de pobreza monetaria, por su parte, se enfoca en calcular los niveles de ingreso mínimo para adquirir una canasta de bienes alimentarios y no alimentarios que permitan tener un adecuado nivel de vida, definiendo así la Línea de Pobreza (LP), mientras la Línea de Indigencia, o pobreza extrema, está dada por el ingreso mínimo para adquirir una canasta de bienes exclusivamente alimentarios que cumpla con los requerimientos nutricionales.

CONCEPTO CLAVE

2. Hay otros indicadores como: el Índice de Condiciones de Vida (ICV), Índice de Ingresos y Gastos, la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) o el Índice de Desarrollo Humano (IDH). La invitación es a usar aquellos indicadores que les permitan medir y comprender la situación de la pobreza en sus territorios



Como cualquier medición, los diferentes indicadores presentan falencias en sus metodologías, razón por la cual, lejos de ser sustitutos, son complementarios entre sí, permitiendo obtener un panorama más completo sobre la situación de la pobreza en cada uno de sus territorios y así generar políticas públicas más adecuadas para los contextos bajo los que se encuentran.

En ese sentido, un análisis integral de las condiciones socio-económicas en que vive una población debería incluir un diagnóstico de cada uno de los indicadores descritos previamente, al permitir desglosar cada uno de los componentes que definen la pobreza y los mínimos vitales.

Por ejemplo, la tasa de incidencia de la pobreza monetaria, brinda una aproximación a la pobreza e indica qué porcentaje de la población registra ingresos que son inferiores al valor de una canasta de bienes y servicios necesarios para tener una vida digna. No obstante, esa información no es suficiente para identificar aquellas necesidades que son más críticas en una determinada población o, en otras palabras, las

Si los ingresos de un hogar están por debajo de alguno de estos dos umbrales de ingreso establecidos, será considerado en situación de pobreza o de pobreza extrema según sea el caso.

Este documento únicamente hace alusión a tres indicadores de medición de la pobreza en Colombia, sin embargo, existen otros que también deben ser tenidos en cuenta<sup>2</sup>.



causas de la incidencia de la pobreza en cada territorio. El NBI, de otro lado, otorga información pertinente respecto a las características y acceso que tienen los hogares a algunos de los bienes, servicios y derechos más prioritarios: vivienda, servicios públicos, educación y empleo. Por su parte, el IPM, permite una visión más multidimensional así como comprender las variables más significativas de la intensidad del problema, lo que ayuda a identificar qué tan lejos están los hogares de superar esa condición. Un estudio comprensivo de la pobreza podría analizar la relación entre los datos sobre el acceso de los hogares a bienes y servicios (NBI) y el porcentaje de ingresos de una población específica.

Durante el presente módulo, trabajaremos sobre la noción de pobreza monetaria al ser la aproximación más básica al fenómeno, en tanto provee información resumida de la proporción de hogares cuyos ingresos son insuficientes para tener un mínimo vital y además, constituye el punto de partida para la identificación de los focos en que se debe concentrar la política pública. En los próximos módulos, se desglosarán algunos de los componentes que determinan la pobreza (y que hacen parte tanto del NBI como del IPM) como complemento a este módulo.

Como autoridades locales, miembros de la sociedad civil y la academia o periodistas, les invito a usar las herramientas aquí presentadas para medir la pobreza en sus municipios. La medición es el primer paso para comenzar encontrar soluciones sostenibles a la pobreza en sus territorios.

Al finalizar el módulo, ustedes habrán logrado:

- ▶ Comprender la situación de pobreza de un territorio determinado.
- ▶ Identificar los segmentos de la población en donde la pobreza es más acentuada.
- ▶ Reconocer algunos programas y políticas que se han implementado de manera exitosa en el país para contrarrestar la pobreza.

El documento está dividido en 3 grandes secciones que desarrollan los conceptos clave y las principales temáticas; cuenta con detalladas gráficas sobre las temáticas planteadas y enlaces a sitios de interés y finaliza con una sección de conclusiones que le permitirá comprender las reflexiones básicas de la unidad y pasar a la siguiente..





# **SITUACIÓN DE LA POBREZA Y LA POBREZA EXTREMA EN COLOMBIA Y EL MUNDO**

En el año 2000, 189 países, incluida Colombia, adoptaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, asumiendo el ambicioso desafío de reducir a la mitad la pobreza mundial antes de 2015. Sin embargo, a lo largo y ancho del mundo se siguen encontrando resultados y situaciones desiguales frente a la lucha contra la pobreza. Por ejemplo, al establecer un ingreso de 2 dólares por día como umbral, encontramos que en regiones como África Subsahariana la tasa de incidencia de la pobreza es de 69.5%, que contrasta con los niveles registrados en regiones como Europa donde la tasa de incidencia de la pobreza es de 2.2% de su población. Estas diferencias aumentan entre países y al interior de ellos y son una clara señal de la necesidad de redoblar los esfuerzos a nivel mundial.

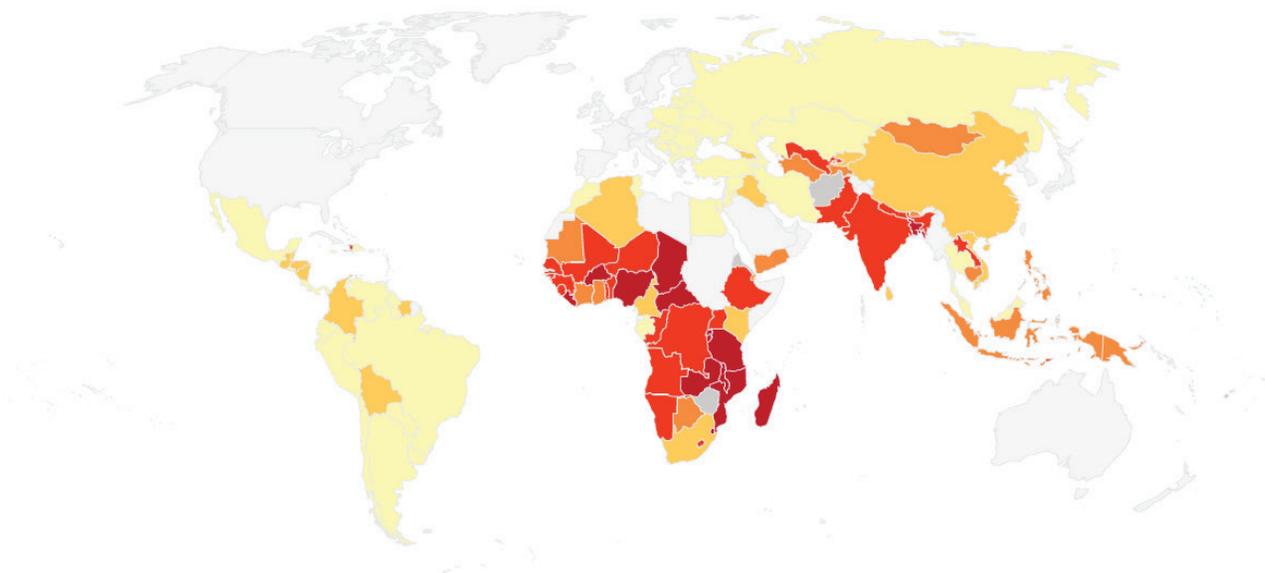
Para el caso de América latina y el Caribe, se han registrado avances importantes en los últimos años en la lucha contra la pobreza y pobreza extrema, lo cual se evidencia en la disminución de aproximadamente 16 puntos porcentuales en la tasa de incidencia de la pobreza y en 7 puntos porcentuales la incidencia de la pobreza extrema, pasando de una tasa en 2002 de pobreza del 43,9% y de pobreza extrema de 19.3% a una tasa de la pobreza, en 2014, de 28% y pobreza extrema del 12% en la región. Frente a esos avances, Colombia ocupa el quinto puesto en reducción de la pobreza en la región y el cuarto en reducción de pobreza extrema, aportando con 6'600.000 de personas que han dejado de ser pobres y 3'500.000 que dejaron de ser pobres extremos en la última década.

Para el caso de América latina y el Caribe, se han registrado avances importantes en los últimos años en la lucha contra

la pobreza y pobreza extrema, lo cual se evidencia en la disminución de aproximadamente 16 puntos porcentuales en la tasa de incidencia de la pobreza y en 7 puntos porcentuales la incidencia de la pobreza extrema, pasando de una tasa en 2002 de pobreza del 43,9% y de pobreza extrema de 19.3% a una tasa en 2014 de 28% y pobreza extrema del 12% en la región. Frente a esos avances, Colombia ocupa el quinto puesto en reducción de la pobreza en la región y el cuarto en reducción de pobreza extrema, aportando con 6'600.000 de personas que han dejado de ser pobres y 3'500.000 que dejaron de ser pobres extremos en la última década.

**GRÁFICA 1 PORCENTAJE DE PERSONAS CON UN INGRESO INFERIOR A 2 DÓLARES POR DÍA (PPA) 2012**

# POBREZA EN EL MUNDO



## INDICADOR

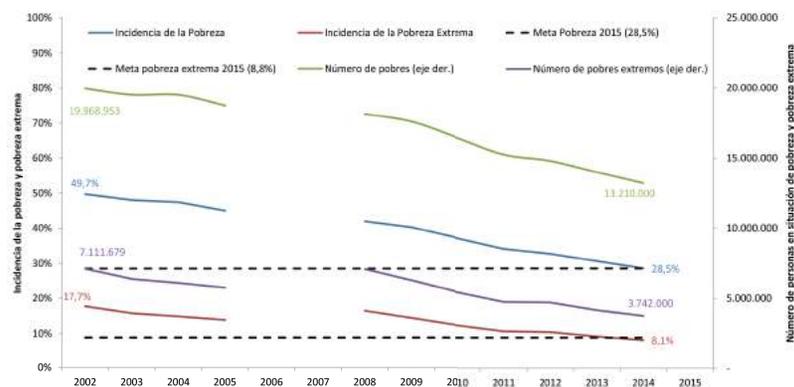
Porcentaje de personas con un ingreso menor a \$2 dólares por día (PPA), 2012



Fuente: Banco Mundial, 2012

Como se puede observar en el Gráfico 2, mientras que en 2002 Colombia contaba con alrededor de 20 millones de pobres, en los últimos 12 años la cifra ha mostrado una ininterrumpida tendencia a la baja. Algo similar puede decirse de la cantidad de pobres extremos. No obstante, y si bien el país logró cumplir las metas de los Objetivos del Milenio fijadas para el 2015 con un año de anticipación, es decir en 2014, con un porcentaje de 28,5% de pobres y 8,1% de pobres extremos, el país todavía cuenta con 13'200.000 personas en situación de pobreza, de las cuales cerca de 3'700.000 están en pobreza extrema.

## GRÁFICA 2 INCIDENCIA Y NÚMERO DE PERSONAS QUE VIVEN EN POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN COLOMBIA 2002-2014



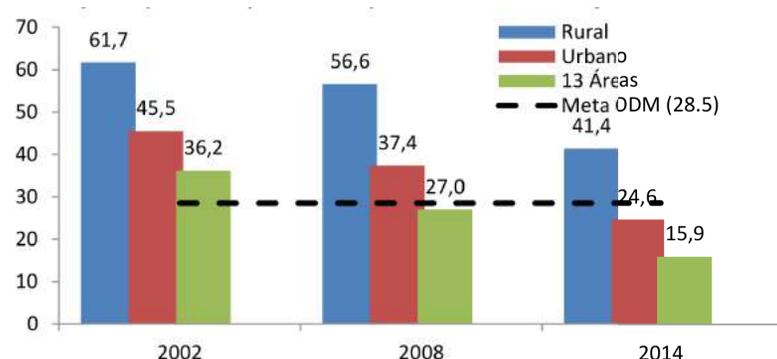
Fuente: Elaboración PNUD con base en información del DANE (2015)

Colombia dejó de ser hace algunos años un país de ingreso medio bajo, convirtiéndose en un país de ingreso medio alto, por lo que los estándares de medición de sus indicadores de pobreza son distintos. En números, los países de ingreso

medio alto son aquellos cuyo ingreso per cápita se ubica entre US\$4.086 a US\$12.615. Pero más importante es el hecho de que los países de ingreso medio alto son aquellos que, según el Banco Mundial, tienen un alto potencial y están próximos (en un horizonte de tiempo de mediano plazo) a convertirse en países desarrollados. Pese a esta categorización, Colombia está lejos de convertirse en un país desarrollado, pues no debe perderse de vista la dura realidad que enfrenta en materia de desigualdad y brechas. El coeficiente de Gini para el país, indicador que mide la desigualdad en los ingresos, se mantuvo en 0,538 en 2014, un valor similar al obtenido en 2012 y 2013 (0,539), y apenas 0,02 puntos por debajo del coeficiente registrado una década atrás, posicionando a Colombia como el tercer país más desigual de América Latina. Esta situación es tan profunda que en el país el 10 por ciento de los hogares con mayores recursos percibe más del 40 por ciento de los ingresos laborales, mientras el 90 por ciento obtiene el 60 por ciento restante.

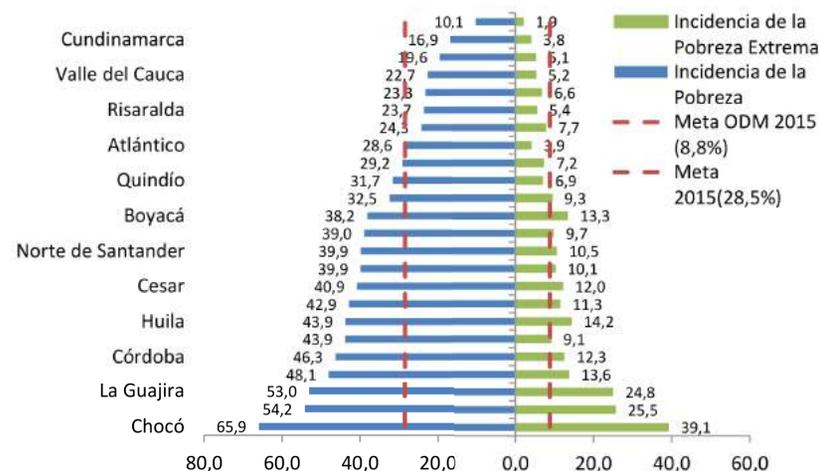
Estas brechas y desigualdades se acentúan al revisar el Gini que provee el DANE en las ciudades principales del país, donde las más inequitativas son Quibdó (0,538), Montería (0,525) y Riohacha (0,523), mientras que las menos desiguales son Bucaramanga (0,437), Villavicencio (0,441) y Cúcuta (0,443). Bajo esta misma línea, al desagregar los datos de pobreza de 2014 por zonas, se muestra que la pobreza en zonas rurales es del 41,4% mientras que para las 13 principales ciudades del país la tasa es inferior al 16%. Para el caso de pobreza extrema, es incluso más amplia la diferencia si se compara el 8,1% a nivel nacional con el 18% en zonas rurales y el 2,2% que hay en las 13 principales ciudades del país, evidenciando enormes brechas territoriales

**GRÁFICA 3 PORCENTAJES DE PERSONAS QUE VIVEN EN POBREZA EN ZONAS RURAL Y URBANA 2002-2014**



La brecha en la disminución de la pobreza y pobreza extrema no sólo se ve si se desagrega por zonas rurales y urbanas. Si se analiza a nivel departamental, hay territorios como Chocó, Cauca y La Guajira que tienen tasas por encima del 50% y otros como Bogotá de tan sólo el 10%. Dichos indicadores indudablemente son un reflejo de las diferencias en la actividad económica, las condiciones en las que operan los mercados laborales y la presencia del Estado a través de la provisión de bienes públicos, entre otros. Es de resaltar que los territorios con más altas tasas de pobreza son mayoritariamente poblados por minorías indígenas y afrodescendientes.

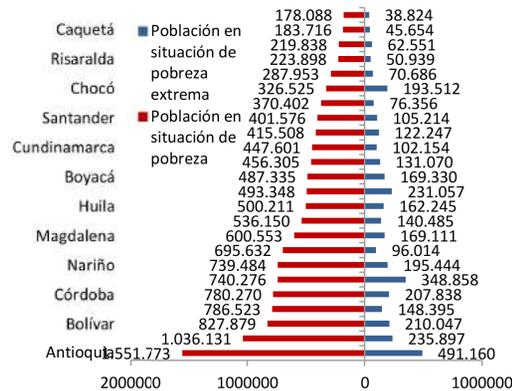
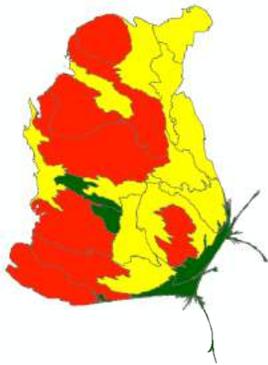
**GRÁFICA 4 INCIDENCIA DE LA POBREZA Y POBREZA EXTREMA POR DEPARTAMENTOS 2014**



Adicionalmente, Colombia tiene profundas desigualdades territoriales y poblacionales en la lucha contra la pobreza. Por ejemplo, el grueso de los pobres en el país se concentra en departamentos con ingresos altos. Antioquia, Valle del Cauca y Bogotá aportan cerca del 50% del ingreso nacional, pero a su vez concentran cerca del 25% de los pobres. Este hecho es causado probablemente por la alta concentración poblacional, en parte debido al desplazamiento de la población vulnerable que busca mejores oportunidades.

Fuente Gráficos: Elaboración PNUD con base en información del DANE, 2015

## GRÁFICA 5 MAPA DE COLOMBIA DEFORMADO POR EL NÚMERO DE POBRES QUE HAY EN CADA DEPARTAMENTO 2014



Otra forma de observar las diferencias en la incidencia de la pobreza en 2014 es al desagregar por género y nivel educativo de los jefes de hogar. Mientras la pobreza a nivel nacional es de 31% en los hogares con jefatura femenina, esta proporción es de 27,3% para los hogares con jefatura masculina. Adicionalmente la incidencia de la pobreza monetaria se ubica en 39,6% cuando el jefe de hogar tiene un nivel educativo de primaria o inferior, que contrasta con el 4,9% alcanzado en el caso de hogares donde el jefe tiene educación universitaria o postgrado. Si el jefe de hogar está desocupado la pobreza se ubica en 47,2%, mientras que si el jefe es clasificado como ocupado la pobreza es de 27.2% y finalmente, si la persona jefe de hogar es inactivo (no está



la población de menores ingresos cuenta con mayores niveles de afiliación al régimen subsidiado de salud; la mayoría habita en regiones rurales, muchas de las cuales son marginadas; los años de escolaridad de los jefes de hogar son significativamente más bajos que el resto de la población; la proporción de asalariados, que cuentan con ingresos estables, es relativamente baja, denotando un problema alto de informalidad; la proporción de jóvenes es mucho mayor y el tamaño de los hogares es más alto, por lo que puede inferirse que la tasa de dependencia también lo es.

IDEA PARA RESALTAR

buscando trabajo, ni está trabajando) el cálculo de la pobreza se ubica en 30.1%. Por último, si el jefe de hogar está afiliado a seguridad social (pensiones) la pobreza se ubica en 7.8% mientras que cuando no está cotizando a pensiones éstos hogares registran una pobreza de 38,5%. Vale recalcar que la educación, la generación de empleo, la igualdad de género y la seguridad social son todos elementos sujetos de acción por parte de la política pública.

Por último, cuando se organiza la población y se segmenta por deciles de ingresos,<sup>3</sup> se observa que los más pobres son a su vez los que mayores privaciones presentan. En efecto, tal y como se observa en la Tabla 1

Fuente Gráfico 5 y Tabla 1: Elaboración PNUD con base en información del DANE, 2015

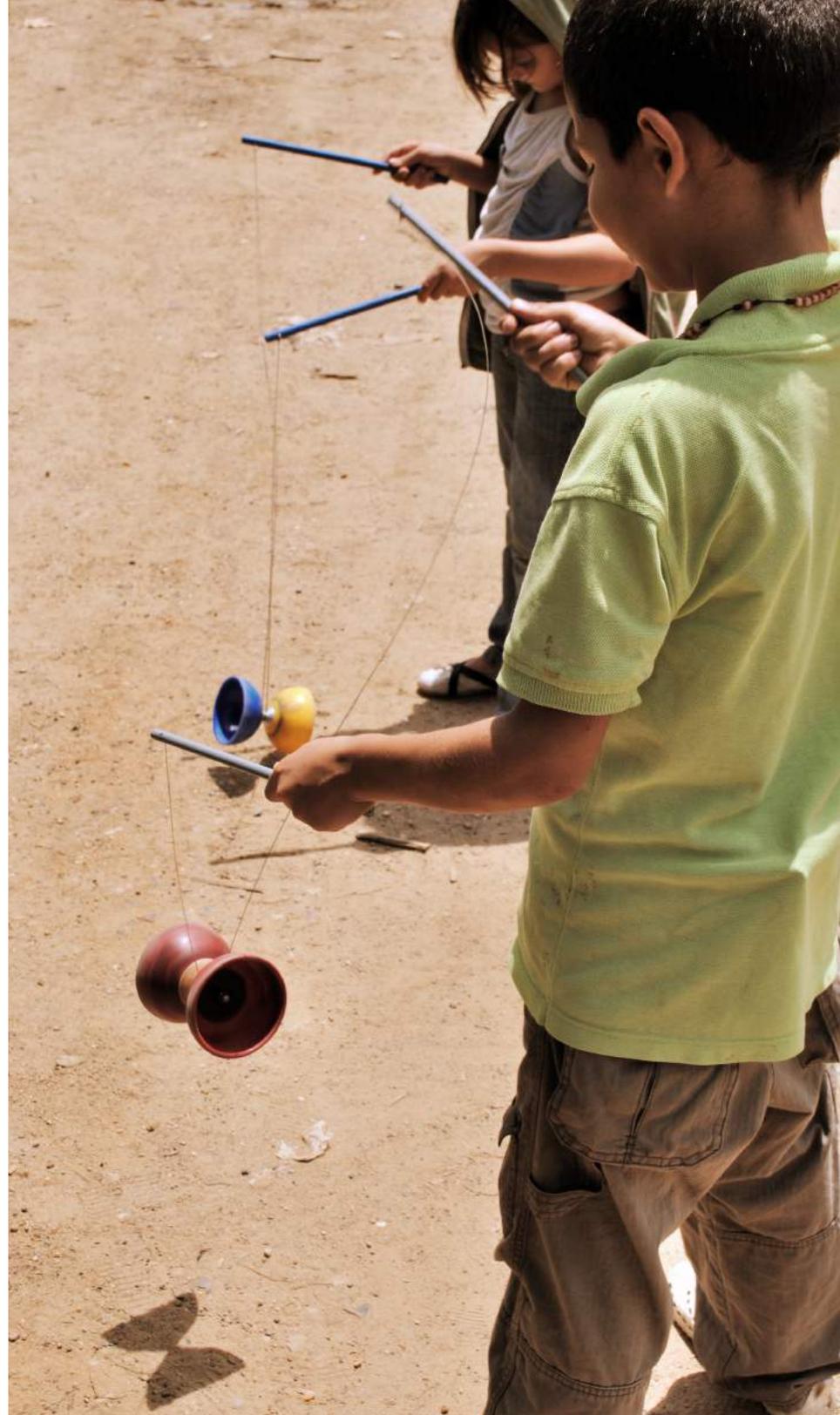
3. Deciles es una segmentación de la población en 10 partes, donde el decil 1 es el 10% de la población más pobre y así sucesivamente hasta el decil 10 con el 10% de la población más rica.

**TABLA 1. DIFERENCIAS SOCIO-ECONÓMICAS  
POR DECILES DEL INGRESO. 2014**

Deciles del ingreso	Población residente en cabecera	Afiliación al régimen contributivo y especial de salud	Afiliación al régimen subsidiado de salud	Presencia de Trabajadores Asalariados en el hogar	Años de escolaridad del jefe de hogar	Edad promedio de las personas	Número de personas promedio en el hogar	Participación en el ingreso
1	80,5%	5,6%	85,4%	11,0%	4,5	24,7	5,3	1,8%
2	57,5%	12,2%	79,5%	77,8%	5,2	26,2	5,1	2,9%
3	69,4%	24,3%	66,6%	43,7%	6,1	27,3	4,8	3,5%
4	76,4%	34,1%	57,5%	52,5%	6,5	28,5	4,6	4,3%
5	83,2%	46,1%	47,5%	59,7%	7,2	30,2	4,4	5,0%
6	87,2%	53,4%	38,2%	66,2%	7,5	31,5	4,2	6,3%
7	90,9%	63,2%	28,8%	71,5%	8,2	32,7	4,1	7,9%
8	92,7%	71,5%	20,9%	72,7%	8,9	34,6	3,8	10,4%
9	94,5%	80,2%	12,7%	73,1%	10,1	36,8	3,5	15,2%
10	97,0%	90,8%	4,7%	69,6%	13,5	40,1	3,0	42,7%
Total	76,8%	45,7%	46,5%	52,3%	7,6	30,9	4,3	100,0%

Todo lo anterior es prueba fehaciente de la existencia de trampas de pobreza que, de no ser tratadas con medidas de política por parte de las autoridades locales, seguirán reproduciéndose, limitando cada vez más la posibilidad de que esta población rompa esos círculos viciosos y logren un progreso permanente.

Al presentar un panorama de la situación de la pobreza y la pobreza extrema en Colombia, se quiere desglosar la pobreza por componentes, permitiendo que los/las lectores/as puedan medirla desde diferentes perspectivas, según los elementos que deseen resaltar para cada uno de sus territorios. Lo importante es observar las gráficas y tablas acá expuestas como ejemplos para construir una base de datos adecuada, mediante la cual puedan diagnosticar la problemática de la pobreza y así generar soluciones adecuadas para reducirla en cada uno de los territorios.





**EL ROL DEL  
CONFLICTO  
EN LA POBREZA:  
TRAMPAS DE  
VIOLENCIA**

El conflicto y la violencia son considerados obstáculos al desarrollo a nivel global. Según el Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 2011<sup>4</sup>, el obstáculo principal al desarrollo económico no es una “trampa de pobreza” si no una “trampa de violencia”. Países en paz están logrando escapar de la pobreza, mientras que ésta se está concentrando cada vez más en países afectados por conflicto interno y crimen organizado.

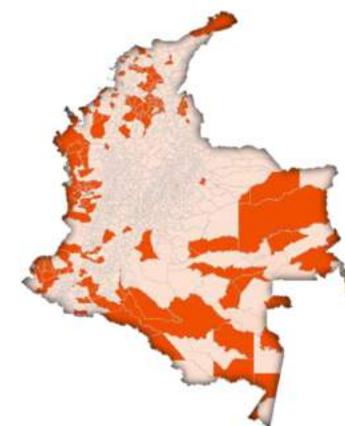
Varios estudios académicos enseñan que la violencia limita la inversión, lo cual a su vez restringe el crecimiento económico. De hecho, se encuentra que un incremento del 10% en niveles de violencia medida en términos de muertes violentas reduce el crecimiento económico de un país en casi 4 puntos porcentuales<sup>5</sup>.

Para el caso colombiano, es posible argumentar que la violencia es la trampa de pobreza más importante. Distintos trabajos académicos han mostrado que el conflicto armado ha restado entre 0.3 y 0.5 puntos porcentuales por año al crecimiento económico del país. Un estudio realizado por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC)<sup>6</sup>, da cuenta de que, en una situación de conflicto, el Producto Interno Bruto de Colombia se duplica cada dos décadas. En ausencia del conflicto, en cambio, el tiempo en que tardaría la economía en crecer 100% sería apenas 10 años. Esto significa que en los últimos 50 años el país ha perdido cerca de 30 años de producción de valor agregado por culpa del conflicto.

## 150 MUNICIPIOS CON MAYOR TASA DE DESPLAZAMIENTO EXPULSIÓN ENTRE 2005 Y 2014



## 150 MUNICIPIOS MÁS POBRES DE COLOMBIA POR IPM. 2005



4. Banco Mundial, “Conflicto, seguridad y desarrollo”, 2011. [http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR\\_Overview\\_Spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR_Overview_Spanish.pdf)

5. CERAC se ha consolidado en diversos espacios, nacionales e internacionales, como un centro de estudios y consultoría, con experticia en el procesamiento, elaboración, análisis y presentación de indicadores cuantitativos, especialmente los relacionados con la violencia directamente asociada al conflicto armado y la violencia armada en su estrecha relación con el desarrollo. Para más información visitar la página web: <http://www.cerac.org.co/es/>



Existe una relación entre pobreza y violencia, y Colombia es un ejemplo que permite evidenciarlo. Los mapas establecen que en las regiones del Pacífico, Magdalena Medio, la Amazonía y Orinoquía se presentan tanto problemas de violencia, representados en el desplazamiento forzoso, como problemas de pobreza, ya que son zonas en donde la mayoría de municipios son de categoría 5 y 6<sup>7</sup>. En la actualidad, mientras la pobreza en población urbana a nivel nacional es del 24,5%, para población desplazada en zonas urbana es de 63,8%.

La violencia es entonces una variable que se debe tener en cuenta cuando se aborden problemáticas relacionadas con la pobreza y con el desarrollo en general, pero especialmente a la hora de generar estrategias que apunten a trabajar con víctimas del conflicto armado en Colombia.

6. Ibid.

7. Los municipios en Colombia están clasificados en 7 categorías, con base en el tamaño de la población y los ingresos corrientes anuales. Los municipios de 5ª y 6ª categoría corresponden a la mayoría de los municipios en Colombia, y evidencian altos niveles de pobreza y precariedad en la provisión de bienes públicos. No obstante, en la actualidad desde el DNP, se está proponiendo una nueva metodología que permitirá identificar grupos más homogéneos de entidades territoriales. La propuesta considera seis componentes: (i) Funcionalidad Urbana, (ii) Condiciones de Vida, (iii) Económico, (iv) Ambiental, (v) Institucional y (vi) Seguridad. Para más información vea: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/2015may28%20Tipologias.pdf>





**¿QUÉ SE ESTÁ  
HACIENDO EN  
COLOMBIA FRENTE  
A LA POBREZA Y  
LA POBREZA EXTREMA?**

## A. NIVEL NACIONAL

Históricamente la reducción de la pobreza en Colombia ha sido una consigna Estatal, por ello los gobiernos de turno se han interesado en buscar diferentes soluciones que aborden esta problemática. A raíz de los esfuerzos que se han generado por superar la pobreza en las últimas décadas, existe una oferta amplia de instituciones y programas a nivel nacional que apuntan a este objetivo, y que cuentan con la capacidad y el conocimiento para enfrentar la pobreza de forma integral y multidimensional.

En el actual gobierno, existen entidades públicas a nivel nacional encargadas de materializar la política pública en intervenciones directas a la población más pobre del país, y ustedes como funcionarios públicos pueden acercarse a ellas para generar trabajos conjuntos.

EJEMPLO



Por ejemplo, los lineamientos de política orientada a la reducción de la pobreza a nivel nacional, en un horizonte de tiempo de mediano plazo, se encuentran en el recién aprobado Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 titulado *Todos por un nuevo país*<sup>8</sup>, el cual contiene tres pilares básicos: Paz, Equidad y Educación. El enfoque de esta política es la destinación del gasto social hacia la inclusión social y productiva y se

materializa en dos estrategias transversales del gobierno nacional: Movilidad social y transformación del campo. La principal acción en términos de movilidad social es la superación de condiciones “mínimas vitales” para el fortalecimiento de las capacidades de la población en pobreza extrema, mientras que la transformación del campo incluye intervenciones para reducir la pobreza y permitir la ampliación de la clase media rural.

Dentro de las agencias rectoras en la determinación y articulación de los programas sociales, se resaltan el Departamento para la Prosperidad Social (DPS)<sup>9</sup> o la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE)<sup>10</sup> quienes, como entidades rectoras del asunto, manejan una oferta amplia de programas que buscan la reducción de la pobreza y pobreza extrema en Colombia, pero también pueden acercarse a los diferentes Ministerios y agencias de cooperación nacional.

No obstante, el sector público no es el único que está trabajando en pro de este asunto, pues el sector privado y la sociedad civil cada vez más se vinculan en el desarrollo y promoción de iniciativas que comparten el enfoque. En el caso del sector privado, la labor se da mediante los principios de responsabilidad social empresarial, negocios inclusivos y la filantropía, con el objetivo de promover en sus territorios trabajo conjunto. En el caso de la sociedad civil es indagar y mapear los programas que se han promovido a lo largo del territorio nacional para buscar la manera de vincularse con ellos. Adicionalmente, puede ser útil apalancar los esfuerzos



Así mismo, es fundamental que la interacción entre el sector privado, el sector público y la sociedad civil conduzca a la formulación de proyectos de innovación. La literatura y la evidencia empírica han dado muestras de que el desarrollo sostenible y duradero es apalancado en buena medida por el grado de innovación de una sociedad, toda vez que ésta garantiza la continua expansión de las fronteras del conocimiento. En ese orden de ideas, vale la pena resaltar que las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) se esgrimen en la actualidad como una de las herramientas con mayor capacidad de

de trabajo conjunto con agencias de cooperación nacional e internacional, que actúan como entes facilitadores de iniciativas de pobreza y desarrollo que involucran a todos los actores descritos anteriormente.

potenciar la innovación y el progreso, por cuanto se trata de instrumentos transversales a toda la economía y que, además de poder generar ganancias en productividad en las diversas ramas económicas, tienen importantes aplicaciones cuyo éxito ya ha sido demostrado en sectores sociales como la salud o la educación.

Lo interesante es comprender que la definición de los planes, programas y proyectos deben ser complementarios entre sí y estar encaminados hacia los sectores productivos en los que una región determinada tenga mejores posibilidades, todo mediante la consecución de alianzas con el Gobierno Nacional, sector privado, sociedad civil, academia y la cooperación para que el impacto sea mayor.

8. Departamento Nacional de Planeación, "Base del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Versión preliminar". Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>

9. Algunos de los programas que actualmente maneja el DPS incluyen los de transferencias monetarias condicionadas, los cuales aportan un subsidio económico en efectivo condicionado a una serie de corresponsabilidades. Los programas Más Familias en Acción y Jóvenes en Acción están orientados a atender necesidades de la población en términos de salud y educación, así como de formación en estudios técnicos, respectivamente. Otros programas del DPS orientados a población vulnerable tienen un enfoque en el desarrollo de capacidades para su auto sostenimiento. Este es el caso de los programas Mujeres Ahorradoras en Acción y Familias en su Tierra, este último dirigido a la atención y reparación de víctimas del conflicto. Por último, se destacan los programas en el área de generación de ingresos y empleabilidad. El enfoque de estos programas es el de orientar el perfil ocupacional de los beneficiarios para facilitar su inserción productiva, ya sea en proceso de empleabilidad, como es el caso del programa Trabajemos Unidos (TU), el de Incentivo a la Capacitación para el Empleo, o bien en procesos de emprendimiento empresarial, como es el caso de la Ruta de Ingresos y Empresarismos (RIE) o el de Capitalización Empresarial. Para más información del DPS visite: <http://www.dps.gov.co/portal/default.aspx>

10. La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (Anspe) es la entidad del Estado creada para la coordinación de las intervenciones de las entidades que hacen parte de la Red UNIDOS. Esta estrategia busca atender directamente a las familias que se encuentran en condiciones de pobreza extrema para incorporarlas en la oferta de servicios sociales del Estado, de acuerdo a sus necesidades. La estrategia reconoce la multidimensionalidad de la pobreza y por lo tanto destaca la importancia de generar articulación con otras iniciativas. Un ejemplo de cómo funciona la Red se observa en Armenia, Quindío, donde, gracias a la alianza entre Red Unidos, ICBF, y la Secretaría de Educación de Armenia, se ha podido aumentar la atención de 2.130 a 2.355 niños menores de cinco años en CDI (Centros de Desarrollo Infantil) para que puedan acceder a programas como "De cero a siempre" y "Armenia Ciudades Prósperas para niños, niñas y adolescentes. Para más información de la ANSPE visite: <http://www.anspe.gov.co>

## B. NIVEL MUNICIPAL DE CATEGORÍA 4, 5 Y 6

Pero la labor de reducir la pobreza en el país no se puede basar únicamente desde el nivel nacional, por un lado, porque los programas e iniciativas tienen una alta posibilidad que cambien una vez entre un nuevo gobierno y por el otro lado, porque es en cada municipio en donde se evidencia el impacto real de esa problemática y deben ser ellos los que apalanquen este asunto.

IDEA PARA RESALTAR



Así, a partir de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, las entidades territoriales definen sus planes de desarrollo departamental y municipal, los cuales aterrizan los pilares de la política nacional a las necesidades más propias/particulares/específicas de cada territorio.

En muchos municipios de categoría 4, 5 y 6 del país se observan carencias en las múltiples dimensiones de la pobreza que señalan indicadores como el IPM, lo que significa que las entidades territoriales se enfrentan al importante reto de atender una variedad de necesidades básicas de su población, contando con presupuestos muy estrechos<sup>11</sup>.



Un ejemplo de las necesidades básicas atendidas por municipios de categoría 6 es Oicatá, Boyacá. En su último Plan de Desarrollo, se ha dado prioridad a varios aspectos clave para el desarrollo de la región. Entre ellos, vale la pena mencionar los auxilios para el mejoramiento de cerca de 150 viviendas así como el mantenimiento a la infraestructura educativa en las veredas, el fortalecimiento del transporte escolar, el mejoramiento de la red terciaria y el impulso de cultivos con énfasis en seguridad alimentaria.

EJEMPLO

Otra manera que encuentran los alcaldes para definir sus prioridades de gobierno consiste en aprovechar las ventajas que ofrecen sus regiones para generar un mayor dinamismo económico.

11. Los ejemplos a continuación mencionados fueron obtenidos del especial de la Revista Semana, "Saliendo Adelante", Mayo 2015.



Municipio categoría 5 como es San Gil, Santander. En este municipio se emprendieron mejoramientos al Parque Natural El Gallineral para atraer el turismo de tipo ecológico en la zona, lo cual tiene el potencial de generar mayores ingresos y mejores condiciones de vida para la población. Este proyecto se va a complementar con la recuperación de la malla vial y del aeropuerto Los Pozos. El caso de San Gil también señala una importante lección en términos de las oportunidades de financiación para grandes proyectos de infraestructura. Gracias a la intervención del proyecto del BID Ciudades Emblemáticas, se logró incluir en el plan de desarrollo local la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales para el municipio, un proyecto de cerca de \$10.400 millones de pesos, financiado en conjunto con el gobierno nacional y Financiera del Desarrollo (Findeter).<sup>12</sup> Así mismo, la construcción del acueducto Corpojoyas y la red de conducción de agua a cinco tanques de almacenamiento, financiado por la Gobernación de Santander, la Alcaldía y el Ministerio de Vivienda, el

cual beneficia a cerca de 580 familias en áreas rurales. Dicha planta además, genera beneficios para toda la población al orientarse hacia el cumplimiento del ODM relacionado con el acceso a agua potable.

Por último, se destacan planes de desarrollo en municipios de categoría 4 como es el caso de Tenjo, Cundinamarca, el cual a partir de un plan educativo complementario busca abarcar diferentes aspectos del desarrollo social. Así, al extender las jornadas académicas para estudiantes de primaria y bachillerato, se ofrecen cursos complementarios para aprovechar de manera productiva el tiempo libre de los/ las jóvenes en materias como bilingüismo, tecnología y arte. Este programa ha mostrado su efectividad al reducir las tasas de deserción escolar, así como reducir la tasa de embarazos adolescentes junto a un cambio en el uso del tiempo de los niños y jóvenes en actividades lúdicas productivas. Otro proyecto desarrollado por el municipio es un programa de desarrollo empresarial que busca impulsar microempresas que hagan uso de las tradiciones artesanales y gastronómicas. El proyecto se realizó en alianza con el Sena, el Ministerio de las TIC, la Cámara de Comercio de Bogotá y Artesanías de Colombia, con el objetivo de capacitar emprendedores de procesos productivos.

12. Findeter es una sociedad de economía mixta del orden nacional, del tipo anónimas, organizada como un establecimiento de crédito, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sometida a vigilancia por la Superintendencia Financiera de Colombia. Para más información visite: <http://www.findeter.gov.co/index.php>

Con los ejemplos anteriormente esbozados, se quiere invitar a los territorios a que estimulen iniciativas de inversión pública desde sus regiones para el largo plazo.

IDEA PARA RESALTAR



Aunque es posible buscar aliados y articularse con el nivel Nacional, la reducción de la pobreza es una tarea que se puede y debe realizar desde los mismos territorios, puesto que ustedes como funcionarios públicos tienen la responsabilidad de formular los Planes de Desarrollo Locales y éstos deben asegurar el desarrollo humano sostenible de sus comunidades. Para llevar a cabo estrategias y programas se cuenta con dinero público que puede ser invertido en políticas que apunten a la reducción de la pobreza y al desarrollo en general, logrando un balance entre la articulación Nacional y local con sector público, privado, academia, sociedad civil y la cooperación, y la propia inversión que ustedes como funcionarios públicos están dispuestos a hacer en sus territorios.





# 2

## PARTE 2

### **Planes de Desarrollo y ODS**

Unidad II: La pobreza y el mínimo vital

*Autora: Lucy Wartenberg*







# OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE





# INTRODUCCIÓN

La labor inconclusa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha dejado a millones de personas en el mundo, especialmente a mujeres, adolescentes y jóvenes, con grandes carencias, sobre todo en el área de la salud. Por ello, la nueva agenda mundial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ha considerado necesario asegurar una vida sana y promover el bienestar de todos y todas en todas las edades.

Es por ello, que esta agenda está pensada de manera integrada, de forma tal que para alcanzar el bienestar mundial se requiere de soluciones económicas, ambientales y sociales. Su fortaleza radica en el entrecruzamiento de sus dimensiones. De ahí que el alcance de una vida sana está en el centro del desarrollo sostenible.

CONCEPTO CLAVE



La salud es definida, por la Organización Mundial de la Salud (OMS), como un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente como la ausencia de enfermedad o dolencia.

IDEA PARA RESALTAR



Y las poblaciones saludables son activos fundamentales para el desarrollo sostenible. Podría decirse incluso que una población saludable es el motor básico para alcanzar el desarrollo y que la salud, contribuye a todos y cada uno de los otros 17 objetivos de desarrollo sostenible.



La salud es un beneficiario y a su vez un colaborador del desarrollo y los indicadores de salud reflejan el estado de concreción de los derechos humanos en la población.

Por ejemplo, la salud contribuye y se beneficia de aspectos tales como: la reducción de la pobreza, el alivio del hambre y la mejor nutrición. Por lo tanto, imperativos como: ciudades más seguras, menor desigualdad, consumo sostenible, energía asequible y limpia, gestión de productos químicos tóxicos, agua potable y saneamiento, lucha contra el cambio climático, y preservación de los ecosistemas acuáticos y terrestres, contribuyen en conjunto a una vida sana y se expresan en un mayor bienestar para la población. Por ello, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible están todos interconectados y

IDEA PARA RESALTAR



por tanto, deben ser abordados integralmente debido a su estrecho vínculo. Por consiguiente, no es en vano que estos objetivos representen la agenda del mundo para los próximos 15 años.

El logro de una mejor salud en todas las etapas de la vida (incluyendo etapas cruciales como la adolescencia) es un objetivo que es relevante para todos los países, no exclusivamente para los más pobres.

IDEA PARA RESALTAR



La salud es importante como un fin en sí mismo y como parte integrante del bienestar humano.

La consecución de una mejor salud, es un esfuerzo que supera la acción exclusiva del sector salud, ya que requiere de intervenciones en todos los sectores. Una buena salud y el bienestar en su más amplio sentido, dependen de una serie de mejoras económicas, ambientales y sociales. Por ejemplo, debemos garantizar que se aplique una política de tolerancia

cero respecto de la violencia contra las mujeres y las niñas y su explotación. Las mujeres y las niñas deben tener igual acceso a los servicios financieros y el derecho a poseer tierras y otros bienes. Todos/as los niños/as y adolescentes tienen derecho a la educación y deben contar con un entorno seguro en el que puedan aprender.



En ese sentido, una vida sana pasa por asegurar que toda la población acceda a servicios de salud de alta calidad. Implica el fortalecimiento de los sistemas de salud, la difusión del conocimiento médico, de la salud pública y tecnologías modernas, como también de una cobertura universal de salud, la eliminación del trabajo y la mortalidad infantil y finalmente, del acceso a la salud sexual y reproductiva y de la reducción de las muertes maternas.

Más aún, esta idea de vida sana requiere de la prevención y tratamiento de las enfermedades transmisibles, como la malaria, el VIH / SIDA, la tuberculosis y enfermedades

IDEA PARA RESALTAR

tropicales desatendidas, la eliminación de las prácticas nocivas; el asegurar medicamentos y vacunas asequibles y esenciales para todos/as. Y no siendo menos importante, tanto la promoción de dietas y estilos de vida saludables como también el tratamiento de las enfermedades no transmisibles (ENT) y las causas ambientales de la enfermedad, tales como la exposición a contaminantes y sustancias nocivas. También es fundamental la promoción de las necesidades de salud de las personas con discapacidad y el envejecimiento saludable.

Asimismo, la mejora en la calidad del aire y la reducción de los accidentes de tráfico, también están incluidas en esta importante agenda. Las interrelaciones con otras áreas de interés incluyen: la seguridad alimentaria y nutricional, agua y saneamiento, el crecimiento económico, el consumo y la producción sostenible, el cambio climático, la promoción de la equidad, y la igualdad de género.

#### IDEA PARA RESALTAR



Para que todo lo anterior sea posible se requiere de modelos económicos orientados a beneficiar a las personas y al medio ambiente; de soluciones ambientales que promuevan el progreso y de enfoques sociales que se suman al dinamismo económico y permitan tanto la preservación como el uso sostenible del medio ambiente; y el respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad y la sostenibilidad. En suma, la nueva agenda de los ODS demanda un abordaje integral y coherente de todos los objetivos, como requisito para asegurar las transformaciones necesarias a gran escala.







**LA SALUD EN  
LOS OBJETIVOS  
DE DESARROLLO  
SOSTENIBLE**

El objetivo de salud está compuesto por nueve metas y las organizaré en tres grupos para facilitar su presentación.

CONCEPTO CLAVE



**A** Tres metas ya incluidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pero que por no haberse cumplido todavía, han sido de retomadas en la Agenda Post 2015, son ellas:

Para 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos.

Para 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años.

Para 2030, poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles.

**B** Tres metas relativas a las enfermedades no transmisibles y los traumatismos:

Para 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante la prevención, tratamiento y la promoción de la salud mental y el bienestar.



**C**

Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol.

Para 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo

Tres metas centradas en los sistemas de salud, especialmente en la cobertura sanitaria universal, el acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva y la reducción de peligros relacionados con la contaminación del aire, el agua y el suelo:

Para 2030, garantizar el acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos la planificación familiar, la información, educación y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales.

Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros y tanto el acceso a servicios de salud esenciales y de calidad como a los medicamentos y vacunas seguras, eficaces, asequibles y de calidad para todos.

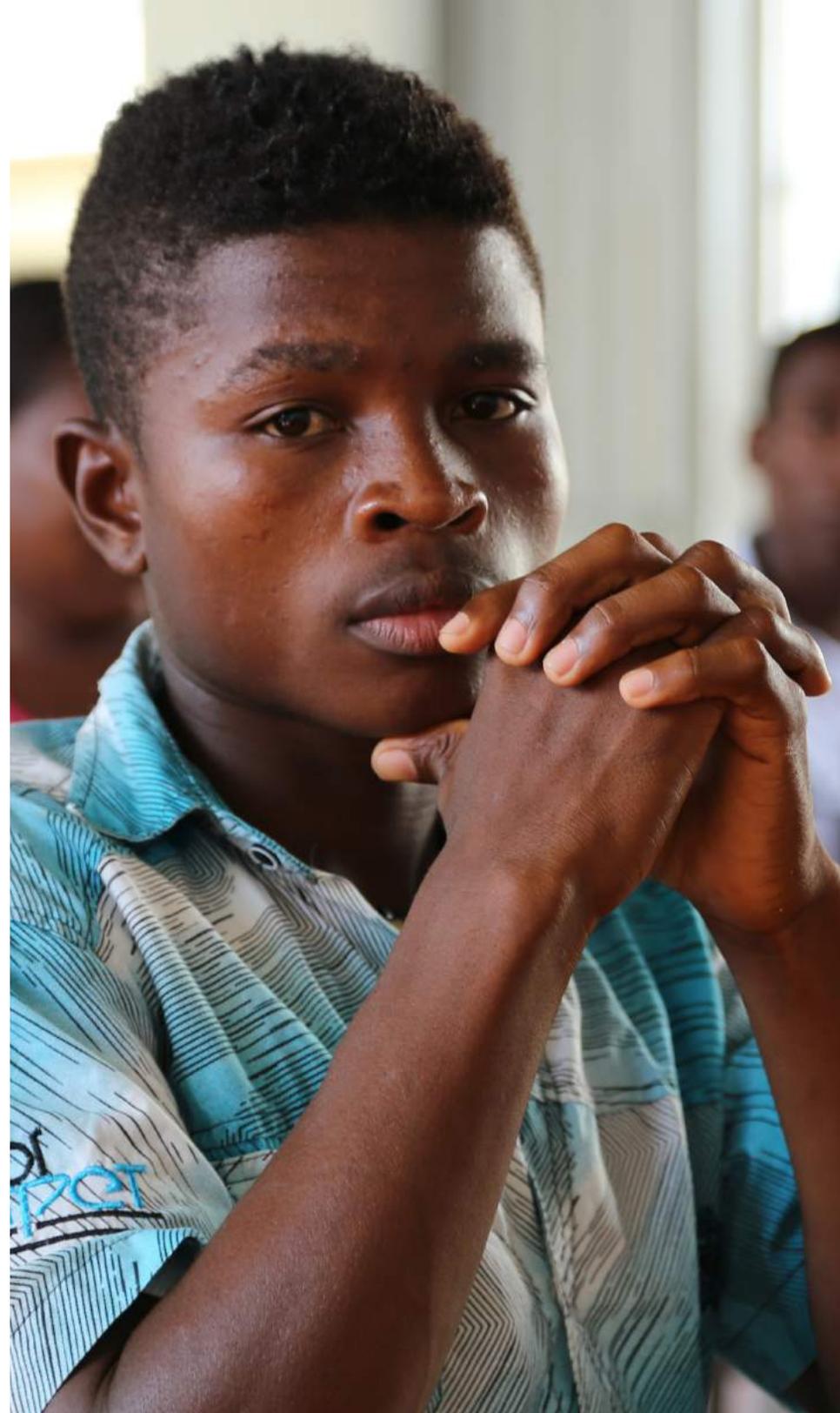
CONCEPTO CLAVE



Para 2030, reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire, el agua y el suelo.

Hoy, más que nunca, las realidades de 1.800 millones de jóvenes y adolescentes representan un motor de cambio dinámico, informado y conectado a nivel mundial. Son los y las jóvenes quienes van a tener que dar continuidad a esta agenda. Por ello, es muy importante la integración de sus necesidades en las estrategias nacionales dirigidas al cumplimiento de los ODS; su derecho a elegir y sus voces será un factor fundamental para lograr el éxito. Es esencial que los/las jóvenes reciban los conocimientos pertinentes, una educación de calidad y aprendizaje durante toda la vida.

Como autoridades locales, miembros de la sociedad civil y la academia o periodistas, les invito a usar las instrumentos aquí presentadas para construir e implementar los Planes Territoriales de Salud, que es la principal herramienta que tienen los municipios y los departamentos, para alinear las prioridades locales con la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en área de la salud. La Estrategia Pase a la Equidad en Salud, que se describe al final de este documento, desarrolla los enfoques necesarios para priorizar y concertar soluciones a los principales problemas de salud



pública que enfrentan en sus territorios.

Al finalizar el módulo, ustedes habrán logrado:

- ▶ Conocer los nuevos desafíos de la agenda 2030 en el tema de salud.
- ▶ Comprender la situación de salud del país.
- ▶ Identificar los criterios que debe utilizar para priorizar sus respuestas.
- ▶ Reconocer algunos programas y políticas que pueden ayudarles a abordar efectivamente los problemas.
- ▶ Comprender a la salud y alimentación como fundamentos para el desarrollo a través de sistemas de gobernabilidad efectivos que aseguren cobertura universal y servicios de calidad.

El documento está dividido en 4 grandes secciones que desarrollan los conceptos clave y las principales temáticas; cuenta con gráficas sobre las temáticas planteadas y enlaces a sitios de interés y finaliza con una sección de conclusiones que le permitirá comprender las reflexiones básicas de la unidad y pasar a la siguiente.







**SITUACION NACIONAL  
FRENTE AL OBJETIVO DE  
SALUD DE LOS OBJETIVOS  
DE DESARROLLO  
SOSTENIBLE**

A continuación examinaremos la situación nacional de cada una de las Metas del ODS 3, todas ellas encaminadas a asegurar una vida sana y a promover el bienestar de todas las personas, en todas las edades.

## SITUACIÓN DEL PAÍS FRENTE A LAS TRES METAS YA INCLUIDAS EN LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM)

*Estas tres metas están dirigidas a acabar con las muertes maternas e infantiles evitables, y las enfermedades transmisibles.*

Antes de analizar los retos nacionales frente a estas tres metas, es importante aclarar que si bien el país pudo haber alcanzado o presentado avances en algunas de estas metas, esto no significa que ya no tenga que seguir trabajando en estos temas. El país tendrá que plantearse metas más

ambiciosas para erradicar la mortalidad infantil, materna y por enfermedades transmisibles. Por otro lado, es evidente, y como lo veremos a continuación, que estas mediciones se hacen con promedios nacionales que esconden las grandes brechas que en materia de salud tiene la población colombiana.

De los tres Objetivos de Desarrollo del Milenio que se incluyen en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia solo cumplió con la meta de reducción de la mortalidad infantil como meta trazadora, o ODM4. Se realizaron avances importantes en términos de reducción de muerte materna (ODM5) pero en cuanto a la mortalidad por VIH, los avances no fueron los planeados (ODM6), tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

ODM	Indicador	LÍNEA BASE	SITUACIÓN ACTUAL	META A 2015	Estado de Avance
ODM 4	Tasa de mortalidad en menores de 1 año (por 1000 nacidos vivos).	38	17,5	17,46	100,0%
		1990	2012		
ODM 5	Razón de mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos)	100	65,89	45	62,0%
		1998	2012		
ODM 6	Tasa de mortalidad asociada a VIH/SIDA.	5,39	4,76		18,6%
		2008	2013		

Fuente: PNUD (2014)

La razón de muerte materna (RMM) ha descendido de 105 por 100 mil nacidos vivos en el año 2000, a 66 para 2012. Sin embargo, Colombia no cumplirá la meta propuesta por el Objetivo de Desarrollo del Milenio, ODM 5, al registrar 45 muertes maternas por 100 mil nacidos vivos para 2015 y por ello solo alcanzó el 62% de la meta propuesta.



En los cuadros que veremos a continuación se podrán observar el porcentaje de avance de los tres ODM que estamos analizando: el cuatro, el cinco y el seis. Este porcentaje de avance se obtiene después de comparar los progresos frente a las metas propuestas. El color verde nos muestra aquellos indicadores cuyas metas se cumplieron; el color amarillo nos llama la atención sobre los temas en que hubo avances pero los esfuerzos no fueron suficientes para alcanzar las metas propuestas; y los indicadores sombreados de rojo, nos enfocan sobre la agenda pendiente y los temas de mayor rezago y sobre los cuales se tendrán que realizar esfuerzos significativos para alcanzar mejores resultados en el futuro.

El país ha tenido avances en la reducción de la muerte por VIH, pero ésta ha aumentado en la última década especialmente en las ciudades capitales. La participación femenina en la mortalidad por VIH también se incrementó, pasando de 17% al 24%<sup>1</sup>.

El cumplimiento de Colombia de las Metas de Desarrollo del Milenio se puede observar con mayor detalle si comparamos los avances de cada uno de los indicadores propuestos en el Documento Conpes No. 140.

En cuanto al Objetivo del Milenio 4, relacionado con la mortalidad en los niños menores de 5 años, la meta esperada por el país se cumplió (verde). El país logró con este empeño reducir las muertes de niños y niñas, sin embargo, todavía mueren cerca de 8 mil al año y por tanto hay que continuar trabajando para acabar con la mortalidad infantil. “En 2011, en 21 de los 33 territorios había niveles superiores a las 18 muertes de 1 año por cada mil nacidos vivos y a su vez 12 departamentos se ubicaron por debajo de la meta trazada para el 2015”<sup>2</sup>. Así pues, se ha encontrado una clara relación entre la muerte infantil, el bajo peso al nacer, grupo poblacional (indígenas y afro-descendientes) y zona de residencia (municipios afectados por el conflicto)<sup>3</sup>. Entre 2005 y 2012, las tasas de mortalidad infantil se mantuvieron entre un 28% y un 49% más altas en el área rural dispersa que en las cabeceras<sup>4</sup>. Es evidente, además, que de acuerdo con la información disponible, el país tiene una agenda pendiente en cuanto al cumplimiento de los esquemas de vacunación.

ODM	INDICADOR	% AVANCE
4: Reducir la mortalidad infantil.	Tasa mortalidad en menores de 5 años (por 1.000 nacidos vivos).	93,3%
	Tasa de mortalidad en menores de 1 año (por 1000 nacidos vivos).	100,0%
	Cobertura de vacunación con DPT en menores de 1 año.	48,8%
	Cobertura de vacunación con Triple Viral en niños y niñas de 1 año.	80,0%

Fuente: PNUD (2014)

1. PNUD, Objetivos de Desarrollo del Milenio. Colombia 2014, pag 38.

2. PNUD, Objetivos de Desarrollo del Milenio. Colombia 2014, pag 30.

3. Op.cit. 29-35

4. Fuente: DANE- EEVV.

Frente al Objetivo del Milenio 5, el país cumplió en atención institucional y por personal calificado del parto (verde). Sin embargo, este dato contrasta con la muerte materna que si bien bajó, sus niveles aún no son los deseados. Estos datos contrastados, cuestionan la calidad del sistema de salud y la capacidad de responder a complicaciones obstétricas.

La muerte materna está fuertemente correlacionada con determinantes sociales tales como:

- ▶ Zona de residencia (en municipios con alto índice de ruralidad la Razón de Muerte Materna (RMM)<sup>5</sup> alcanza 203,2 mientras en los municipios con baja población rural, es de 25)
- ▶ Educación (la RMM entre mujeres sin educación es de 213, mientras entre mujeres con educación superior es de 40)
- ▶ Pertenencia a un grupo étnico (la RMM entre población indígena alcanza la razón de 230, mientras que en grupos no étnicos es de 51)
- ▶ Finalmente, en correspondencia con la edad, la RMM en menores de 14 años es de 124 y para las adolescentes entre 15 a 19 años de 51<sup>6</sup>.

ODM	INDICADOR	% AVANCE
5: Mejorar la salud materna	Razón de mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos)	62,0%
	Porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más controles prenatales.	78,3%
	Porcentaje de atención institucional del parto.	100,0%
	Porcentaje de atención institucional del parto por personal calificado.	100,0%
	Prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción entre las mujeres adolescentes (15 a 19 años) actualmente unidas y no unidas sexualmente activas.	92,9%
	Prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción en las mujeres actualmente unidas y no unidas sexualmente activas.	89,4%
	Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que han sido madres o están en embarazo.	32,8%
	Tasa ajustada por edad de mortalidad asociada a cáncer de cuello uterino (por 100.000 mujeres).	102,2%

Fuente: PNUD (2014)

La muerte materna también se asocia con las limitaciones en el servicio de salud oportuno y de calidad. En el 79% de las muertes se identificaron tratamientos médicos inadecuados e inoportunos. El 40% se deben a afecciones obstétricas no clasificadas, el 21% a edema, proteinuria (presencia de proteína en la orina en niveles superiores) y trastornos

5. La Razón de Muerte Materna es el número de muertes de mujeres que se producen producto de complicaciones de embarazo, parto o postparto en año específico, por cada 100,000 nacimientos en el mismo año

6. Cifras Oficiales del Ministerio de Salud y Protección Social

7. El puerperio describe el periodo posterior al parto, generalmente de 6 a 8 semanas, en el que el cuerpo de la mujer recupera las condiciones pregestacionales, especialmente referidas a la producción hormonal y al estado de su aparato reproductor.

8. <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/An%C3%A1lisis%20de%20situaci%C3%B3n%20de%20salud%20por%20regiones.pdf>

hipertensivos en el embarazo, el parto y el puerperio<sup>7</sup> y el 17% a complicaciones del trabajo de parto y del postparto<sup>8</sup>. Cabe recalcar que la mayoría de las muertes maternas se pueden evitar con controles prenatales regulares, atención profesional del parto y monitoreo durante el puerperio. Como se observa en el cuadro anterior, el país realizó avances significativos en la atención institucional y por personal calificado del parto, cumpliendo sus metas (verde); sin embargo, estos niveles de cobertura, no fueron suficientes para reducir la muerte materna por la calidad y oportunidad de los servicios.

La tasa total de fecundidad (TTF)<sup>9</sup> continúa descendiendo hasta alcanzar en el 2010 la cifra de 2,1 hijos por mujer generando grandes diferencias entre grupos específicos de población. Así pues, la fecundidad en las zonas rurales es mayor, en casi un hijo, que en la zona urbana (2,5 y 2,0 respectivamente). Existe un diferencial de casi tres hijos entre las mujeres sin educación y aquellas que tienen educación superior. La fecundidad está relacionada con la intensidad y uso de métodos modernos de planificación familiar. En Colombia, el 57% de las mujeres en edad reproductiva (15-49 años) usan métodos anticonceptivos modernos<sup>10</sup> y es por ello que Colombia estuvo muy cerca de cumplir esta meta (89.4%). Sin embargo, las investigaciones muestran que hay mucha discontinuidad y uso no adecuado de los métodos de planificación familiar, que lleva un elevado número de embarazos no planeados.

Dentro de este objetivo, el problema más crítico y donde Colombia no ha podido ver resultados contundentes es en el tema del embarazo adolescente. La Tasa específica de Fecundidad<sup>11</sup> para el grupo de edad de 15 a 19 años<sup>12</sup> se incrementó de 70 nacidos vivos por cada mil adolescentes en 1990, a 84 nacimientos de madres adolescente por cada mil mujeres de 15 a 19 años en el 2010<sup>13</sup>. Asimismo, el 19,5% de las adolescentes del país han estado embarazadas o han tenido uno o más hijos. El embarazo adolescente es más común entre las jóvenes que sólo tienen educación primaria (46%), aquellas con bajos ingresos (29,5%), las que habitan en áreas rurales (26,7%) y las desplazadas (30%). El uso de anticonceptivos modernos se ha incrementado entre las adolescentes especialmente entre las no unidas pero sexualmente activas, de 43% en 1995 a 66% en 2010, sin embargo, aún se reporta un 24% de necesidades no satisfechas en planificación familiar<sup>14</sup>. Finalmente, en los municipios con mayor proporción de población afro-colombiana se observa un mayor porcentaje de embarazos adolescentes así como un menor acceso y uso de métodos anticonceptivos modernos, de ahí que el 66% de los embarazos de adolescentes no fueron planeados.

---

9. La Tasa Total de Fecundidad es el promedio de total de hijos que tienen las mujeres a terminar su periodo reproductivo

10. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010

11. La Tasa Específica de Fecundidad del grupo de edad de 15 a 19 años se calcula dividiendo el número de nacimientos de mujeres de ese grupo de edad, sobre el total de mujeres del mismo grupo de edad.

12. Tasa de Fecundidad Específica: 15-19 años: Número de nacimientos en mujeres de 15 a 19/ Número de mujeres de 15 a 19 años x 1000

13. Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010.



Además de esta problemática, el número de embarazos en menores de 14 años también se ha incrementado. No obstante, a estos casos no se les ha dado el tratamiento indicado ya que se tratan de casos tipificados como abuso sexual en la legislación colombiana. Muchos de los embarazos a temprana edad en el país, son producto de violencia sexual. En los casos reportados durante el 2013, por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, las mujeres jóvenes continuaron en el primer lugar como víctimas de violencia sexual con 17.512 casos (84% del total). En cuanto al presunto agresor, los familiares ocuparon el primer lugar con (7.087 casos), seguido de los conocidos (con 4.915) y amigos (1.866). Según el factor de vulnerabilidad de la víctima, los niños, niñas y adolescentes en estado de abandono ocuparon el primer lugar<sup>15</sup>.

Muy relacionada con estos resultados está la violencia basada en género. Es evidente que en el país persiste un trato inequitativo entre los hombres y las mujeres en todos los ámbitos. El 75% de las mujeres han reportado alguna forma de violencia<sup>16</sup> por parte de sus esposos o compañeros.

Las violencias de género, cuya información en el país sigue siendo deficiente, están fuertemente ligadas a la pobreza, a la situación de violencia generada por grupos armados al margen de la ley y a una cultura predominantemente patriarcal.

En cuanto al Objetivo del Milenio 6 de Combatir el VIH/SIDA, el Paludismo y otras enfermedades, el país realizó avances significativos, tal como puede observarse en los indicadores con niveles de avance en verde. Entre estos, están la

disminución de nuevos casos de VIH en población de 15 a 49 años, la ampliación de la cobertura de los retrovirales y la mortalidad por malaria.

La prevalencia de VIH en población general de 15 a 49 años es de 0,45% (2013)<sup>17</sup>. La prevalencia de VIH en gestantes es de 0,22 y la edad de los casos notificados con VIH y sida se concentra en el grupo de 20 a 39 años con más de la mitad de los casos notificados (53%). El grupo que mayor número de casos aporta es el de 25 a 29 años (15%) seguido del de 30 a 34 años (14%). Por último, la epidemia está concentrada en los hombres que tienen relaciones sexuales con hombres (5,6%-24%), en usuarios de drogas intravenosas (2%-4%); las mujeres trabajadoras sexuales (1%- 4,5%)<sup>18</sup> y en mujeres transgénero (10%-19%)<sup>19</sup>.

Por otro lado, la razón hombre-mujer en cuanto a la notificación de casos con VIH ha cambiado de manera importante en el tiempo, descendiendo de 10 hombres por una mujer en la década de los noventa, a 2 hombres por cada mujer en el 2011. El acceso a la prueba voluntaria es todavía limitado, tan solo el 11% de las mujeres jóvenes entre 15 y 24 años se hicieron la prueba<sup>20</sup>.

ODM	INDICADOR	% AVANCE
6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades	Prevalencia de VIH/SIDA en población de 15 a 49 años de edad.	100,0%
	Tasa de mortalidad asociada a VIH/SIDA.	18,6%
	Porcentaje transmisión materno infantil del VIH.	31,6%
	Cobertura de tratamiento antiretroviral	100,0%
	Mortalidad por malaria. Casos	100,0%
	Mortalidad por dengue. Casos	73,3%
	Letalidad por dengue.	0,0%

14 Encuesta Nacional de Demografía y Salud 1995 y 2010

15 <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/10180/145695/presentacion+forensis2014.pdf/3b0aa016-1a19-4322-9cf3-a9b9fd985978>

16 Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010

17 Fuente: Observatorio Nacional de VIH. Boletín Epidemiológico 2013 en Informe Nacional del mapeo de la epidemia del VIH. Abril de 2015. MSPS

18 [http://www.minsalud.gov.co/salud/Documents/2\\_abril2012\\_final\\_UNGASS\\_COLOMBIA.pdf](http://www.minsalud.gov.co/salud/Documents/2_abril2012_final_UNGASS_COLOMBIA.pdf)

19 "Resultados del Estudio de comportamiento sexual y prevalencia de la infección por VIH en mujeres trans en cuatro ciudades de Colombia", 2012. Mecanismo Coordinador de País- MCP Colombia Fondo Mundial de lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria. Proyecto VIH Fondo Mundial.

20 [http://www.minsalud.gov.co/salud/Documents/2\\_abril2012\\_final\\_UNGASS\\_COLOMBIA.pdf](http://www.minsalud.gov.co/salud/Documents/2_abril2012_final_UNGASS_COLOMBIA.pdf)

# SITUACIÓN DEL PAÍS FRENTE A LAS TRES METAS RELATIVAS A LAS ENFERMEDADES NO TRANSMISIBLES Y LOS TRAUMATISMOS

El país ha venido experimentado una fuerte transición demográfica que se expresa en cambios en la estructura de edades de su población. El peso relativo de la población infantil se reduce simultáneamente con el aumento de la proporción de población mayor de 65 años. La esperanza de vida también se ha incrementado (entre 71 años y 76 años) y ha venido acompañada del aumento de las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas al envejecimiento poblacional. Sin embargo,



En Colombia coexisten las enfermedades crónicas no transmisibles con enfermedades transmisibles, epidémicas emergentes y reemergentes y con lesiones externas. Tal como lo define el Plan Decenal de Salud Pública: “se puede decir que la situación de salud en Colombia refleja no solo la relación con los determinantes sociales de la salud, como los vinculados con la pobreza y el hambre, sino también con aquellos ligados al desarrollo, el consumo y la globalización”<sup>21</sup>.

IDEA PARA RESALTAR

Las principales causas de muerte están representadas en primer lugar por las enfermedades del sistema circulatorio (entre 28 y 30% de las muertes), seguidas por las causas externas (de 17 al 24%), los tumores (del 14 y 18%), las enfermedades respiratorias (9%) y las enfermedades del aparato digestivo (4%). Por tanto, gran parte de la mortalidad en el país está asociada a enfermedades no transmisibles y causas externas entre las que se incluyen los accidentes de tráfico, mostrando la relevancia de trabajar estas tres metas. Un análisis de la carga de enfermedad en Colombia nos informa que el 76% de la morbilidad es ocasionada por enfermedades crónicas no transmisibles, el 15% corresponde a enfermedades transmisibles, maternas, perinatales y nutricionales; y un 9% por lesiones de causa externa<sup>22</sup>.

21. Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, pag 130

22. ibid, pag 136

23. Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia – 2013, pag.46

El hábito del tabaco parece estar disminuyendo en la población general, con excepción en las mujeres, los y las jóvenes y adolescentes, estos últimos presentan edades de inicio cada vez más tempranas. La prevalencia pasó de 21.4 % en 1993 a 12.9% en 2013<sup>23</sup>. Por otra parte, el riesgo de sobrepeso y obesidad entre la población de 14 a 64 años muestra una clara tendencia al aumento, lo cual sugiere cambios negativos en los patrones de consumo y actividad física.

El alcohol y el tabaco son las sustancias de mayor consumo en el país. El consumo global de drogas ilícitas (marihuana, cocaína, basuco, éxtasis o heroína), aumentó con respecto al estudio realizado en 2008. La prevalencia de vida pasó de 8.8% en el 2008 a 12.2% en el 2013, aumentando algo más de tres puntos porcentuales. También se incrementó el reporte de uso en el último año (de 2.6% a 3.6%). La marihuana continúa siendo la droga ilícita de mayor consumo en el país, seguida por la cocaína<sup>24</sup>.

Por otro lado, en cuanto a accidentes automovilísticos, los traumatismos por esta causa son un problema de salud pública a nivel mundial. Colombia, según el Plan Decenal de Salud Pública, tiene tasas muy altas de letalidad por accidentes de tráfico: 21.5 muertos por cada 100,000 habitantes, mientras que en los países de ingresos altos su tasa está alrededor del 10,5 por 100,000 habitantes<sup>25</sup>. En la accidentalidad del país, tiene una alta participación las motocicletas y el transporte

público y con una incidencia fuerte en población menor de 18 años. Los accidentes de tráfico son un problema de salud pública no solo por las muertes asociadas, sino por el efecto que tiene sobre la salud, de ahí que muchos de los accidentes de tráfico terminan en discapacidad, condición que no solo afecta a la persona que la viven, sino también a todo su entorno familiar y social. Pasando a otro caso relevante, según el Estudio Nacional de Salud Mental, el 40,1 % de la población colombiana entre 18 y 65 años ha sufrido, está sufriendo o sufrirá alguna vez en la vida un trastorno psiquiátrico diagnosticado. De estos, se detecta el 16% en el último año y el 7,4 %, en el último mes. De manera que los trastornos de ansiedad encabezan la lista (19,5 %), seguidos por los trastornos del estado de ánimo (13,3 %), por control de impulsos (9,3 %) y los relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas (9,4 %)<sup>26</sup>. Los trastornos mentales en Colombia afectan especialmente a niños, adolescentes y adultos jóvenes, y a todos los estratos económicos. Sin embargo, la violencia asociada por el conflicto armado, ha tenido un efecto devastador en la salud mental de los y las colombianas.

---

24 ibid, pag. 178

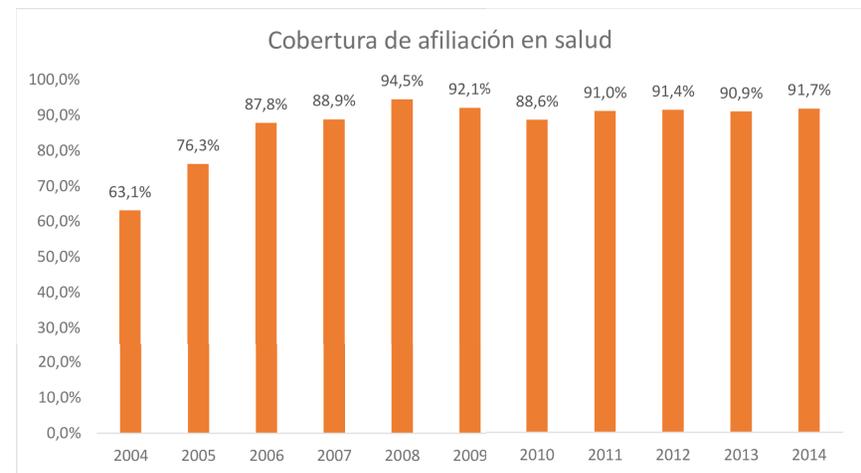
25 Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, pag 143

26 Ministerio de la Protección Social y Fundación FES Social. Estudio Nacional de Salud Mental Colombia 2003. Cali: C&C Gráficas, Ltda.; 2005. Disponible en:[http://onasm.ces.edu.co/uploads/files/1243030\\_EstudioNacionalSM2003.pdf](http://onasm.ces.edu.co/uploads/files/1243030_EstudioNacionalSM2003.pdf)



## SITUACIÓN DEL PAÍS FRENTE A LAS TRES METAS CENTRADOS EN LOS SISTEMAS DE SALUD

Colombia ha registrado avances significativos en términos de cobertura en salud al pasar del 24% en 1996 al 96% de la población asegurada en 2013. Con la actualización y unificación de los planes de beneficios en salud para toda la población, se han realizado esfuerzos para que el sistema de salud sea más equitativo.



Fuente: Ministerio de Salud, Colombia (2014)

Sin embargo, uno de los principales desafíos que afronta el actual Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia es el acceso a los servicios médicos. A pesar del aumento en la cobertura del aseguramiento, el acceso a los servicios de salud, entendido como el porcentaje de personas que utilizó los servicios médicos al momento de necesitarlos, disminuyó en el mismo período al pasar de 79% a 76% de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV)<sup>27</sup>. Según esta encuesta, en 2014 de las más de un millón de personas con problemas de salud que no solicitaron atención médica, 8,8% no acudieron por falta de dinero. Adicionalmente, la distancia a los centros médicos o la alta cantidad de trámites para acceder al servicio de salud son causas para que la población no cuente con este servicio.

En relación a esta problemática, es evidente el peso de variables como la edad, el sexo, la raza, el estado civil, el nivel de escolaridad, el ingreso, el tamaño del hogar, la ubicación geográfica, la cobertura de aseguramiento y el régimen de afiliación, en la mediación del acceso. Estas barreras son mayores cuando se tratan de servicios de salud sexual y reproductiva.

A las anteriores se unen barreras internas del sistema de salud.



Según las bases del Plan Nacional de Desarrollo, “aún persisten barreras e inequidades de acceso real y efectivo de los usuarios a los servicios de salud. Estos obstáculos se deben principalmente a aspectos geográficos (entre lo rural y lo urbano y en zonas de alta dispersión poblacional), económicos (insuficiencia de oferta según las condiciones regionales y, en particular, en los servicios de alta complejidad), de incentivos (bajos retornos sobre las atenciones preventivas acordes con el perfil epidemiológico y la carga de enfermedad) y operativos (reglas de afiliación y movilidad diferenciales para los regímenes contributivo y subsidiado, problemas de infraestructura y desarrollo tecnológico en IPS y dificultades asociadas a la formación, desarrollo y disponibilidad del talento humano), causas que, finalmente, se traducen en brechas de atención y de resultados en salud<sup>28</sup>”

IDEA PARA RESALTAR

27. Jhorland Ayala García La salud en Colombia: más cobertura pero menos acceso. Documentos de trabajo sobre Economía Regional, Banco de la Republica, No 204, Julio 2014.

28. DNP. Bases del Plan Nacional de Desarrollo, pag 208.



La salud y los derechos sexuales y reproductivos son fundamentales para individuos, parejas y familias, y para el desarrollo social y económico de comunidades y países. Sin embargo, 20 años después la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo del Cairo y de la Cumbre del Milenio de los ODM, el acceso universal a la salud sexual y reproductiva sigue siendo un tema pendiente en la agenda de desarrollo. Por otra parte, como se destaca en el Informe del Secretario General, las desigualdades entre y dentro de los países y las disparidades persistentes entre mujeres y hombres, inhiben los progresos deseados.

Ahora, en cuanto a el deterioro de la calidad del aire y el agua, esta problemática se concentra principalmente en áreas urbanas, afectando la calidad de vida y la salud. De acuerdo con el IDEAM, la calidad del aire en los departamentos de Antioquia, Norte de Santander, Cundinamarca y Boyacá, no está acorde con la norma nacional y a los estándares propuestos por la Organización Mundial de la Salud (OMS). A pesar de la gravedad de la problemática, sólo Bogotá y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá tienen planes de descontaminación del aire. En general, los sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire son insuficientes, ya que de las 41 autoridades ambientales, solo 19 cuentan con instrumentos de vigilancia. Adicionalmente, hace falta contar con modelos de dispersión de contaminantes atmosféricos; identificar nuevos contaminantes a vigilar, y generar y

actualizar los inventarios de fuentes de emisión (IDEAM, 2012, p.66)<sup>29</sup>.

Por otro lado, en Colombia, persisten problemas importantes de contaminación en cuencas de los ríos debido a la ocupación y deterioro de rondas y la baja cobertura y eficiencia en el tratamiento de aguas residenciales e industriales. El restablecimiento de la calidad ambiental requiere de acciones, inversiones y del fortalecimiento de las capacidades de las autoridades ambientales y de los entes territoriales. Conservar el capital natural del país, restaurar la calidad ambiental y reducir la vulnerabilidad del territorio al cambio climático requieren de un efectivo ordenamiento ambiental del territorio.

---

29. *ibid*, pag471°





**LOS OBJETIVOS DE  
DESARROLLO SOSTENIBLE  
Y LAS PRIORIDADES  
DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO**



El recién aprobado Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018, Todos por un nuevo país, tiene como objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno Nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación de largo plazo prevista por los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>30</sup>.

El Plan incluye acciones para cada uno de las metas del ODS de Salud. Es por ello que reconoceremos este importante empeño nacional, presentando a continuación cada una de estas prioridades a fin de buscar mayores sinergias entre la planeación nacional y la local.

Este plan, en su componente de promoción de la equidad, busca el acceso en igualdad de condiciones a servicios fundamentales de salud, educación y vivienda para toda la población. El gobierno nacional le apunta al mejoramiento de los resultados de salud, nutrición y condiciones de la vivienda, buscando elevar las oportunidades y promover la movilidad social. Finalmente, el PND reconoce la importancia tanto del empoderamiento efectivo de las personas, como del acceso a un empleo para su inclusión productiva como factores que deben estar presentes en la promoción de la equidad.

30. Artículo 1, Ley 1735 del 9 d Junio de 2015.



El Plan Nacional de Desarrollo reconoce que el objetivo central del Sistema de Salud colombiano es mejorar las condiciones de salud de la población colombiana y propiciar el goce efectivo del derecho a la salud en condiciones de calidad, eficiencia, equidad y sostenibilidad.

De acuerdo con el Plan se requiere:

- ▶ Mejorar el acceso universal y efectivo a servicios de salud con calidad.
- ▶ El fortalecimiento de la infraestructura pública hospitalaria.
- ▶ Implementar actividades que mejoren las condiciones y reduzcan las brechas de resultados en salud.
- ▶ Recuperar la confianza y la legitimidad en el sistema de salud.
- ▶ Asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en condiciones de eficiencia.

# ACCIONES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO FRENTE A LAS TRES METAS DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM)

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) reconoce la agenda pendiente de los ODM, tal como lo veremos a continuación:

IDEA PARA RESALTAR



Para poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, el PND plantea continuar con la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, que promueve y garantiza el desarrollo integral de las niñas y los niños desde su gestación hasta cumplir los seis años.

Se trata de continuar el trabajo intersectorial, orientado a articular y promover el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición. Este plan proyecta también la formulación de una Política Nacional para la Infancia, la Adolescencia y la Juventud liderada desde el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y la Dirección del Sistema Nacional de Juventud, los cuales deberán garantizar la adecuada

articulación y coordinación de esta política con la Política de Primera Infancia y la Política Nacional para las Familias Colombianas, así como la armonización y articulación de los sistemas administrativos relacionados con la garantía de los derechos de estas poblaciones.

Con el objeto de reducir la mortalidad por desnutrición en niños y niñas menores de 5 años y mejorar el estado nutricional de la población más pobre y vulnerable, se propone el desarrollo de las siguientes acciones: disminuir el porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer a través de la ampliación y la profundización a nivel territorial de la estrategia de prevención y reducción de anemia nutricional infantil; el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI); el programa método Madre Canguro y los bancos de leche humana.



Para reducir la mortalidad materna evitable el principal reto del sistema es superar las barreras existentes y mejorar la calidad de la atención antes, durante y después del evento obstétrico.

El PND plantea el diseño de una estrategia para la reducción de la mortalidad materna, bajo la coordinación del Ministerio de Salud y de Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos y en unión con los entes territoriales. Así pues, se propone la implementación de acciones integrales y de control exhaustivo para la identificación temprana del embarazo y atención de las embarazadas con enfoque de

IDEA PARA RESALTAR

derechos humanos.<sup>31</sup> Se incentiva la creación e implementación de programas para la reducción de mortalidad materna en las entidades territoriales.

Entre las intervenciones se destacan el desarrollo del modelo de vigilancia en salud pública de la morbilidad materna extrema, en el marco de Modelos de Seguridad Clínica para el cuidado obstétrico de emergencia y el desarrollo e implementación de protocolos para la atención preconcepcional,<sup>32</sup> principalmente en las zonas rurales que es donde se presenta un rezago en el desempeño del indicador. Para ello, el Plan es claro en que para reducir la muerte materna, hay que controlar sus determinantes y disminuir las brechas de resultados en salud.

Para reducir la muerte materna en zonas rurales y dispersas, la principal estrategia consiste en la modificación del modelo de atención en salud. “El nuevo modelo deberá integrar el trabajo de las entidades territoriales, aseguradoras y prestadoras del servicio bajo el enfoque de Gestión Integral de Riesgo en Salud, para ajustarse a las necesidades territoriales mediante modelos diferenciados para zonas con población urbana, rural y dispersa. Así, estos principios privilegian estrategias preventivas y de medicina familiar y comunitaria,

con un enfoque intercultural y complementadas con el fortalecimiento del talento humano en salud así como de la incorporación de estrategias de telesalud<sup>33</sup> para la población con limitaciones de accesibilidad geográfica”<sup>34</sup>.

**Para poner fin a las enfermedades transmisibles**, entre las que se encuentran el SIDA, la tuberculosis, la malaria, la hepatitis y las enfermedades transmitidas por el agua, las estrategias que incluye el PND son:

Fortalecer la Estrategia de Gestión Integrada (EGI), que incluye un modelo intersectorial que busca reconocer, estudiar, contextualizar e intervenir las causas, desenlaces negativos y los impactos de este grupo de enfermedades. Asimismo, esta estrategia incluye acciones tanto individuales, para la atención integral en pacientes, como colectivas dirigidas a la prevención primaria de la transmisión de estas enfermedades. Adicionalmente, la estrategia incorpora la promoción, prevención, vigilancia (epidemiológica y de laboratorio) y control de las enfermedades transmisibles. De manera complementaria, se busca el fomento y articulación de los procesos de gestión del conocimiento e innovación en todas las disciplinas científicas ligadas a la prevención,

---

31. Ley 1738 de 2014, Artículo 215

32. La asistencia preconcepcional es un concepto que reconoce que la atención médica debe iniciarse antes del embarazo, al fin de poder detectar y tratar las enfermedades que pueden afectar el embarazo y disminuir los riesgos del embarazo para la mujer y su hijo, y a preparar a la mujer, y a la familia, para el embarazo, el nacimiento y los cuidados del niño.

33. Concepto de Telesalud, busca aprovechar las ventajas de las tecnologías de la información y la comunicación, para la prestación de servicios de prevención, promoción y atención en salud, sobre todo en zonas alejadas donde hoy existen los recursos humanos especializados

34. DNP. Bases del Plan Nacional de Desarrollo, pag 26.

35. *ibid*, pag. 236

el diagnóstico, la vigilancia y control de las patologías desatendidas y tropicales<sup>35</sup>.

Con el fin de reducir las condiciones de vulnerabilidad a las ITS – VIH / SIDA se busca tanto focalizar acciones preventivas hacia los grupos más vulnerables como también ampliar las acciones para la reducción del daño a usuarios de drogas inyectables. A la vez, la implementación de guías de práctica clínica y el desarrollo de acciones de fortalecimiento del diagnóstico en el control prenatal resultan de gran importancia.



# ACCIONES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO FRENTE A LAS TRES METAS RELATIVAS A LAS ENFERMEDADES NO TRANSMISIBLES Y LOS TRAUMATISMOS

IDEA PARA RESALTAR



Para reducir la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles, el Plan Nacional de Desarrollo incluye entre sus acciones el promover hábitos de vida saludable que permitan la preservación del capital humano y el desarrollo tanto del potencial productivo como de las capacidades de los individuos mediante acciones que mejoren sus condiciones físicas y mentales, afectando los determinantes sociales de la salud, mitigando los impactos de la carga de enfermedad sobre los años de vida saludables.

Por otra parte, el Plan promueve la convivencia social y mejorar la salud mental. Para ello, se ha propuesto diseñar e implementar la política pública de promoción de la convivencia social que tiene como propósito generar cambios en las relaciones de los ciudadanos entre sí, a partir de un proceso de transformación cultural, que conduzca a mejorar la calidad de vida y generar nuevas formas de convivencia. A su vez, mejorar la salud mental y disminuir el impacto que sobre las personas tienen el consumo de sustancias psicoactivas, los eventos, problemas y trastornos mentales y las distintas formas de violencia. En este sentido, se incluyen las siguientes acciones: la creación del observatorio nacional de convivencia y protección de la vida; la aplicación de lineamientos técnicos para la promoción de la convivencia social; la atención integral en salud al adulto mayor; y la promoción del envejecimiento activo y mentalmente saludable. De igual manera, busca el fortalecimiento de la oferta de servicios institucionales y comunitarios en salud mental y mejorar las condiciones nutricionales de la población colombiana.

Por otra parte, el PND se proyecta la ampliación de la Estrategia 4x4 para los entornos saludables incluyendo la salud mental, oral, visual y auditiva a través de la promoción de ciudades y entornos urbanos y rurales saludables; el desarrollo de nuevos y más efectivos instrumentos de política pública intersectorial para la transformación positiva de los entornos; la identificación de condiciones y riesgos para planear las intervenciones y garantizar la atención integral con enfoque de curso de vida y envejecimiento activo; y finalmente, la implementación de planes tácticos para la gestión de plataformas sociales y científicas en salud mental.



Para fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol, el PND busca la promoción de los entornos para los estilos, modos y condiciones de vida saludable como un medio para reposicionar al sector de la salud generador de bienestar y no solo como proveedor de servicios para el tratamiento de la enfermedad.

La anterior promoción, a partir de intervenciones poblacionales, que modifiquen el contexto y generen espacios, bienes y servicios, en pro de una cultura que protege la salud.

En este sentido, se desplegará una estrategia que incentive la actividad física, la alimentación saludable, la reducción del consumo de alcohol y el no consumo y exposición al tabaco, con el fin de reducir la morbi-mortalidad y discapacidad por cáncer, las enfermedades cardiovasculares, la diabetes y las enfermedades pulmonares. Todo lo anterior como parte de la implementación del plan nacional para la promoción de la salud, la prevención y atención de consumo de sustancias psicoactivas (SP), en el marco de la Ley 1566 de 2012.

Con respecto al consumo de sustancias psicoactivas en niños, adolescentes y jóvenes, y su involucramiento en las actividades de producción, tráfico, distribución, comercialización, se busca diseñar una estrategia entre el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Justicia, el ICBF, el DPS, el SENA y Coldeportes.

Complementariamente, la problemática de seguridad asociada al tráfico local de drogas ilícitas, se abordará mediante el tratamiento integral de la problemática de las drogas en sus dinámicas de producción y consumo.

**Para reducir el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico**, se plantea que si bien el sector salud es el que recibe los traumas y debe atenderlos, las acciones de prevención y control incluyen otros sectores. Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo se le otorga la responsabilidad a la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la cual trabaja conjuntamente con las autoridades locales de tránsito y la Policía Nacional, para el desarrollo de acciones de fortalecimiento institucional, tendientes a reducir la accidentalidad.

# ACCIONES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO FRENTE A LAS TRES METAS PARA LOS SISTEMAS DE SALUD

IDEA PARA RESALTAR



Para garantizar el acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva, el PND ha priorizado continuar con la implementación de la Estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia, bajo la coordinación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y del Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco de la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos. Se busca la asistencia técnica conjunta a los entes territoriales del país para que los alcaldes y gobernadores incluyan indicadores, políticas, programas y proyectos de derechos sexuales y reproductivos vinculados con la política de prevención del embarazo en la adolescencia en los respectivos planes de desarrollo<sup>36</sup>.

En términos de programas, el Ministerio de Salud y Protección Social aborda el embarazo adolescente a través de la profundización del Modelo de Servicios de Salud Amigables para Adolescentes y Jóvenes, mediante la obligatoriedad de su cumplimiento por parte de las IPS públicas y privadas. Busca incluir en el POS la suplementación con hierro para las mujeres adolescentes como medida para reducir los niveles de anemia en la población y como prevención de la morbilidad en el embarazo.

Como parte de la estrategia en su eje de monitoreo y seguimiento, se diseñarán e implementarán los módulos que permitan el cálculo de la maternidad adolescente en la Encuesta de Calidad de Vida o en la Encuesta Longitudinal de Protección Social de tal manera que se pueda realizar seguimiento anual a este indicador.

Por último, para prevenir y reducir cualquier forma de violencia sexual o basada en género se promoverá la implementación de rutas para la atención integral a víctimas de violencias de género en el 50% de instituciones del orden nacional, departamental, distrital y municipal de los sectores de salud, justicia y protección.

Asimismo, para lograr la cobertura sanitaria universal, el sistema de salud colombiano prevé la universalización del aseguramiento (contributivo o subsidiado) para preservar tanto el capital humano como para manejar los riesgos individuales, y por medio de acciones de salud pública, busca reducir los riesgos colectivos a los que está expuesta la población.



La ley del Plan Nacional de Desarrollo incluye un artículo sobre la Política de atención integral en salud. Se tiene previsto que el Ministerio de Salud y Protección Social defina participativamente la política en salud que recibirá la población residente en el territorio colombiano usando los siguientes enfoques: i) atención primaria en salud (APS); ii) salud familiar y comunitaria, iii) articulación de las actividades individuales y colectivas y iv) enfoque poblacional y diferencial<sup>37</sup>.

Con fin de garantizar el adecuado flujo y el control de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Artículo 66 crea una entidad administradora para el manejo unificado de los recursos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Para garantizar el suministro de medicamentos, insumos y dispositivos médicos, entre ellos vacunas, el PND contempla mecanismos para adelantar negociaciones centralizadas de precios<sup>38</sup>.

Por otra parte, la implementación territorial del Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) 2012-2021 es otra de las prioridades del PND y la principal herramienta de política de mediano plazo, con que cuenta el país. De este proyecto hablaremos más detalladamente a continuación. El reto consiste en mejorar el proceso de planeación para el desarrollo integral en salud.

Para reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire, el agua y el suelo, se avanzará, de acuerdo con el PND, en el diseño de lineamientos técnicos para la implementación de directrices y recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) frente a accidentes químicos, en el marco del Comisión Nacional de Riesgo Tecnológico. También se continuará apoyando la revisión de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) y para avanzar en la incorporación de criterios de riesgo según la Guía adoptada mediante Resolución 1907 de 2013.

Para la gestión de la contaminación del aire, se buscará: i) fortalecer el rol de las entidades del SINA para identificar los contaminantes, sus fuentes y llevar el registro de emisiones; ii) mejorar los sistemas de vigilancia y monitoreo; iii) actualizar y desarrollar normas, protocolos e incentivos para la reducción de las emisiones atmosféricas; iv) diseñar herramientas de conocimiento del riesgo por contaminación del aire; v) establecer políticas e instrumentos para la prevención y control de la contaminación por ruido y vi) mejorar la calidad de los combustibles y las tecnologías vehiculares. Para ello, se plantean los siguientes programas: Programas para reducir el consumo y promover la responsabilidad post-

---

36. Ley 1735 de 2015, Artículo 84

37. *Ibíd*, Artículo 65

38. *Ibíd*, Artículo 71

consumo; Programas Regionales de Negocios Verdes, Planes para un manejo integrado de la contaminación con énfasis en reconversión a tecnologías más limpias en emisiones y vertimientos; y por último, acuerdos para el desarrollo de Proyectos de biotecnología y bioprospección<sup>39</sup>.



39. La bioprospección, es el estudio de la naturaleza dedicado al hallazgo de organismos y sustancias con posibles usos para beneficio del ser humano. <https://es.wikipedia.org/wiki/Bioprospecci%C3%B3n>







# ¿CÓMO PONER EN PRÁCTICA LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES Y NACIONALES A NIVEL LOCAL Y ASÍ MEJORAR LA SALUD DE TODOS LOS COLOMBIANOS?

PLAN DECENAL DE SALUD PÚBLICA<sup>40</sup>

---

40. En varios escritos he argumentado el problema institucional que existe en Colombia y planteado distintas propuestas. Ver en especial Cepal 2014, Usaid 2013,

Colombia enfrenta grandes y variados desafíos en el área la salud, dada la gran heterogeneidad social, económica y cultural de su población, tal como lo hemos podido observar en la sesión sobre el diagnóstico de salud. Para asumir este desafío es necesario comprender y gestionar la salud en todas las políticas públicas y sociales, toda vez que la interacción de la salud y las dimensiones del desarrollo son permanentes.

A su vez es necesario realizar un serio proceso de planeación territorial que permita abordar integralmente las problemáticas de cada departamento y municipio, buscando cerrar las brechas existentes y garantizar el derecho a la salud y al desarrollo, sobre todo de los más vulnerables. Con este fin, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Salud y Protección Social orientan el proceso de planificación y gestión territorial en salud bajo los lineamientos definidos en la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) 2012 -2021.

Así, el Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) es el resultado de un ejercicio técnico-político que contó con participación de autoridades nacionales y locales, actores sociales y comunitarios. Es una apuesta política y ciudadana por la Equidad en Salud, en la búsqueda de que todas las personas alcancen una vida sana y el bienestar de todos en todas las edades.



Existen, como veremos, grandes coincidencias entre las metas del PDSP y las metas de los ODS. Por ello, la armonización de los Planes Territoriales de Salud (PTS) con el PDSP, es una oportunidad para avanzar en la implementación de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**.

IDEA PARA RESALTAR



El PDSP es un nuevo paradigma que entiende la salud como el resultado de la interacción armónica de las condiciones biológicas, mentales, sociales y culturales del individuo, así como con su entorno y con la sociedad. También, es consciente que su implementación solo es posible, si existe un verdadero compromiso de la sociedad en su conjunto (actores y sectores públicos, privados y comunitarios).

CONCEPTO CLAVE

Por consiguiente, el objetivo del PDSP es crear condiciones que garanticen el bienestar integral y una mejor calidad de vida para todos en Colombia. Este objetivo está dividido, a su vez, en tres objetivos que esperan se logren en 2021:

- ▶ Avanzar hacia la garantía del goce efectivo del derecho a la salud.
- ▶ Mejorar las condiciones de vida y salud de los habitantes.
- ▶ Mantener cero tolerancia con la mortalidad y la discapacidad evitables.

De igual manera, el PDSP contempla 8 dimensiones prioritarias y transversales, recogidas también en el Plan Nacional de Desarrollo. Estas son:

- ▶ Salud ambiental
- ▶ Vida saludable y condiciones no trasmisibles
- ▶ Convivencia social y salud mental
- ▶ Seguridad alimentaria y nutricional
- ▶ Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos
- ▶ Vida saludable y enfermedades trasmisibles
- ▶ Salud pública en emergencias y desastres
- ▶ Salud y ámbito laboral

## Dimensiones prioritarias y transversales de la salud en el PDSP 2012-2021



El PDSP es una gran oportunidad para que ustedes, como nuevos gobernantes, funcionarios públicos, academia o miembros de la sociedad civil, impulsen y participen en un proceso de planificación y gestión territorial en salud. Se trata de soñar un mejor futuro para sus comunidades partiendo de las condiciones y necesidades particulares de sus territorios y regiones, de acuerdo con la diversidad de sus pobladores, reconociendo las diferencias de género, etnia, curso de vida, condición de discapacidad y víctimas del conflicto armado, etc.

**IDEA PARA RESALTAR**

Por lo tanto, los Planes Territoriales de Salud deben:

- ▶ Responder a la diversidad del territorio y abordar de manera integral los múltiples enfoques de la salud (de derechos, diferencial, de población y el modelo conceptual de los determinantes de la salud).
- ▶ Reconocer y comprender el territorio y su contexto, ya que las condiciones y las situaciones que se presentan en materia de salud varían de acuerdo con las interrelaciones que existen y hayan existido entre el sector salud y las diferentes dimensiones del desarrollo.
- ▶ Armonizarse con los planes de otros sectores y niveles de gobierno (visiones de desarrollo nacional, departamental y municipal con los Planes de Desarrollo, los Planes de Ordenamiento Territorial y otros planes sectoriales).
- ▶ Ser viables, sostenibles y coherentes; lo que implica ser consistentes con los planes financieros territoriales de salud y guardar armonía y equilibrio con las dimensiones prioritarias y transversales incluidas en el PDSP.
- ▶ Contemplar criterios para beneficiar a las personas en condiciones y situaciones de vulnerabilidad.
- ▶ Ser evaluables. Definir objetivos y metas con líneas de base e indicadores, para que sean integrados al sistema de monitoreo y evaluación que permita medir el estado de logros esperados en salud y

adoptar las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento.

A su vez, el rol de los Gobernadores y Alcaldes es decisivo en la formulación y adopción del Planes Territoriales de Salud (PTS):

- ▶ Velar por la armonización y formulación de sus planes territoriales de salud (PTS), en el horizonte temporal de 2012 a 2021. La planeación en salud hace parte integral del Plan de Desarrollo.
- ▶ Liderar el proceso de planificación.
- ▶ Identificar el mapa de actores, movilizarlos y articular esfuerzos y recursos de la comunidad y de los demás sectores que tienen responsabilidades y competencias ante las condiciones ambientales, sociales, económicas y de población, de las cuales depende la salud, es decir, fomentar la participación social.

Para facilitar y guiar este proceso, el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), en cumplimiento del artículo 2 de la Resolución 1841 de 2013, adaptó y adecuó la estrategia PASE a la Equidad en Salud en cooperación con el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y la Universidad Externado de Colombia (UEC).<sup>41</sup> Así, PASE a la Equidad en Salud es un conjunto de elementos normativos, técnicos, conceptuales, metodológicos y operativos que se entretajan de manera armónica para garantizar la formulación integral de los Planes Territoriales de Salud alineados con la política nacional (PDSP). Esta estrategia busca fortalecer la capacidad

conceptual, operativa y técnica de las entidades territoriales para la formulación de PTS.

Esta estrategia orienta a los equipos técnicos de Alcaldías y Gobernaciones en la preparación y desarrollo de la ruta lógica de planeación y seguimiento a la gestión en armonía con los instrumentos de planeación territorial. Iniciativa compuesta por procesos, momentos y pasos que facilitan el ejercicio de planeación integral en salud, de corto, mediano y largo plazo.

CONCEPTO CLAVE



Más aún, esta estrategia, adopta el modelo de los Determinantes Sociales de la Salud y analiza las relaciones que se crean entre la salud y las dimensiones del desarrollo (poblacional, ambiental, social y económica), en donde la salud hace parte de todas las políticas. Dicha Estrategia se inscribe en el ciclo de la gestión pública y desarrolla una secuencia metodológica para la formulación de PTS mediante tres procesos, tres momentos y 10 pasos descritos a continuación.

41. El nombre PASE del proviene del Modelo que se aplica, que parte de las interrelaciones y tensiones entre las dinámicas poblacionales, ambientales, sociales y económicas.



# MOMENTO 1: IDENTIFICAR

*“Encontrando la configuración actual”*

La construcción de Análisis de la Situación de Salud (ASIS). Este momento brinda un panorama sobre las condiciones actuales de la entidad territorial en cada dimensión PASE (Poblacional, Ambiental, Social y Económica) y de las interacciones con la situación de salud presente en el territorio.



Esto implica avanzar hacia la comprensión integral de los elementos que determinan las condiciones de salud del territorio, mediante la identificación de los ejes estratégicos que configuran las situaciones y condiciones de salud del territorio.

CONCEPTO CLAVE

# MOMENTO 3: RESPONDER

*“Responder”*

Y llega el último paso: “Responder”, en el cual se define el marco estratégico y el plan de inversiones del PTS, así como los respectivos mecanismos de implementación, monitoreo y evaluación.



Es aquí donde se define la visión de la salud que inspirará y movilizará a los diferentes actores y sectores que intervienen en el territorio y permitirá a las políticas públicas responder a los intereses y acuerdos colectivos para mejorar la salud.

CONCEPTO CLAVE

# MOMENTO 2: COMPRENDER

*“De la configuración actual a la deseada”*

Cada uno de los elementos reconocidos en el territorio durante el momento anterior, empiezan a cobrar sentido al encontrar las relaciones que lo vinculan con los demás. En este momento, se identifican las ventajas y oportunidades del territorio, a fin de construir la configuración deseada.



Aquí se hace un reconocimiento del territorio y su dinámica demográfica, se miran las condiciones básicas de la salud, se identifican las tensiones entre estas 4 dimensiones y se proyectan el efecto de las tensiones, si estas no se intervienen.

CONCEPTO CLAVE

# REFERENCIAS

Le invitamos a tener mayor información en:

- ▶ [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)
- ▶ <http://planeacionsaludpdsp.org/>



# 2

## PARTE 3

### **Planes de Desarrollo y ODS**

Unidad II: La pobreza y el mínimo vital

*Autor: Julián de Zubiria*







# OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE





# INTRODUCCIÓN

En la última época el tema de la educación de calidad en Colombia ha adquirido enorme importancia. Funcionarios/as públicos, educadores/as, movimientos juveniles, lideresas y líderes políticos, medios de comunicación, padres y madres de familia, así como la población en general, han incorporado en su lenguaje el término educación de calidad. Uno de los factores detonantes para que muchas personas hablaran de la calidad de la educación como un propósito por alcanzar, fueron los muy bajos resultados obtenidos por Colombia en las pruebas PISA del año 2012. No obstante, de la baja calidad se viene hablando desde antes, cuando estudiantes y docentes cuestionaban la baja pertinencia y la poca motivación que generan los contenidos abordados en la escuela; cuando los empresarios señalaban las bajas competencias para el trabajo en equipo de los egresados del sistema o cuando los padres preguntan por el sentido de una educación que tiene tan poco en cuenta las competencias ciudadanas.

En ese sentido, el presente texto abordará la noción de calidad en la educación a partir de dos preguntas fundamentales. La primera, referida a lo que estamos entendiendo por calidad en educación y la segunda, relacionada con las razones

que nos han llevado a obtener resultados tan bajos en las pruebas nacionales e internacionales que la evalúan. Así, comprenderemos el concepto de calidad de la educación y las razones que explican por qué hemos llegado a niveles tan bajos en la educación que reciben niños/as y jóvenes en el país. Una vez realizado ese diagnóstico, podremos proponer un conjunto de seis estrategias que nos aseguren el derecho integral a la educación de niños y niñas y que lleven a superar el problema de la baja calidad en la educación actual en los diversos municipios y territorios a nivel nacional.

Al finalizar el documento, se espera que los/las lectoras logren:

- ▶ Comprender la noción de calidad en la educación.
- ▶ Identificar estrategias que aseguren el derecho integral a la educación de niños y niñas.

El documento está dividido en 3 grandes secciones que desarrollan los conceptos clave y las principales temáticas; cuenta con enlaces a sitios de interés en los que podrá profundizar sobre las temáticas planteadas y finaliza con una sección de conclusiones que le permitirá comprender las reflexiones básicas de la unidad y pasar a la siguiente.





# EL CONCEPTO DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

En educación, no basta con que logremos que los/las estudiantes alcancen buenos resultados en una prueba para que digamos que hemos logrado la calidad buscada. Antes de ello, debemos preguntarnos si es una educación de pertinencia, tal como se especifica en los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) formulados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

CONCEPTO CLAVE



Una educación **pertinente** es aquella que enseña lo que los/las niños/as y jóvenes necesitan aprender en una época y espacio geográfico y cultural; es decir, es la que responde adecuadamente a las necesidades del desarrollo individual y social en un contexto determinado. Es por ello que la *pertinencia* es la primera condición para hablar de educación de calidad.

CONCEPTO CLAVE



Para hablar de calidad, un segundo criterio es que garanticemos **integralidad** en el proceso formativo de los estudiantes. Al fin de cuentas necesitamos que las nuevas generaciones aprendan algunos conceptos, pero también que aprendan a convivir con sus conciudadanos, que respeten las leyes y que, para conseguir sus fines, no pasen por encima de otros. Es lo que llamaba uno de los más grandes pedagogos colombianos, Don Agustín Nieto Caballero,<sup>1</sup> pasar de la *instrucción a la formación*.

Necesitamos que la educación les enseñe a los jóvenes a conocerse a sí mismos, a consolidar las comunidades en las que viven, a resolver de manera pacífica los conflictos y a respetar las diferencias. Solo podremos hablar de educación de calidad cuando ayudemos a formar seres más integrales que desarrollen habilidades para pensar, emprender proyectos, sentir, convivir y trabajar de manera conjunta y teniendo en cuenta a los otros. Requiere -como señalan los ODS-, que promovamos en los jóvenes una cultura de paz, una apreciación de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible. Solo si superamos el actual sesgo académico, podremos asumir fines integrales para la educación, que nos garanticen la formación de ciudadanos que aprehendan a convivir en paz y a respetar las diversas posturas políticas, religiosas y culturales que existen en el país.



Un tercer criterio es la **equidad**. Solo podremos hablar de educación de calidad si independientemente de su condición socioeconómica, género o de la ubicación geográfica (rural o urbana), todos los niños y niñas logran buenos resultados.

CONCEPTO CLAVE

En Colombia, desafortunadamente, seguimos teniendo logros muy diferenciados entre los niños y las niñas, los colegios públicos y los privados, así como los alcanzados por los colegios rurales y los urbanos. En este sentido, se puede decir que nuestra educación registra no solo bajos

1. Exministro de educación. Fundador y director del Gimnasio Moderno hasta 1975.

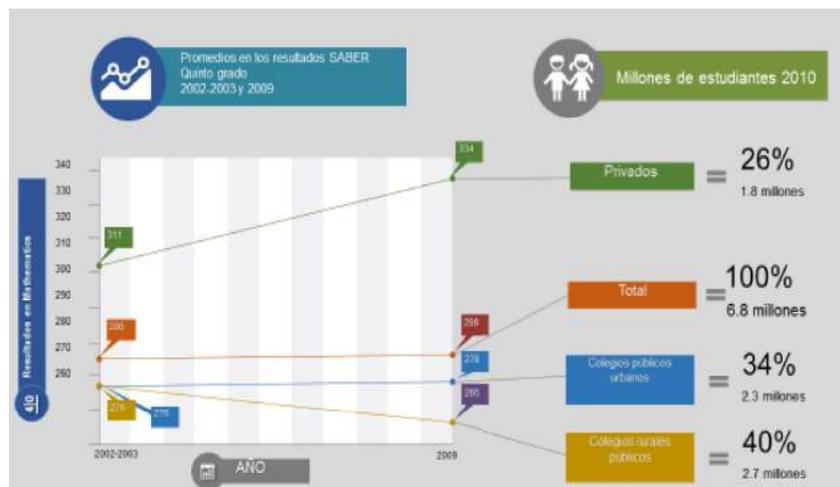
niveles de calidad sino también de equidad. En género, por ejemplo, nuestra educación es la más desigual del mundo en los logros en matemáticas y la segunda más desigual en los de ciencias (PISA, 2012).

Así mismo, una joven de estrato bajo, sin educación inicial, obtiene en matemáticas resultados que equivalen a tres años menos a los que obtiene un joven de estrato alto que estudia en un colegio privado y cursa el mismo grado que la joven.

Lo anterior es especialmente grave en un país que tiene tan alta concentración de la riqueza,<sup>2</sup> ya que la baja calidad de la educación pública limita la movilidad social.

Es por ello tan preocupante que los colegios públicos rurales colombianos aumentaron la distancia en los resultados frente a los privados para el periodo 2002 al 2010.

## GRÁFICA 1 UNA EDUCACIÓN QUE AGRAVA LA INEQUIDAD SOCIAL



IDEA PARA RESALTAR



Debido a ello, se podría decir que la educación en Colombia se perfila como un agravante de las inequidades sociales, caso que resulta contrario a lo que sucede en las democracias consolidadas en el mundo en las que una educación pública gratuita como la que se brinda en los países nórdicos de Europa como Finlandia o Noruega, con muy amplia cobertura y calidad, asegura la movilidad social y el ejercicio pleno de los derechos políticos y sociales para todos/as los/las ciudadanos/as.



Una cuarta condición para hablar de educación de calidad tiene que ver con que los estudiantes alcancen las metas educativas pertinentes que nos hemos propuesto como sociedad.

CONCEPTO CLAVE

<sup>2</sup> Para el año 2014 el coeficiente Gini fue de 0,54, lo que nos ubica como el catorceavo país con mayor desigualdad entre los 134 a los cuales el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, les hace el seguimiento (PNUD, 2015).

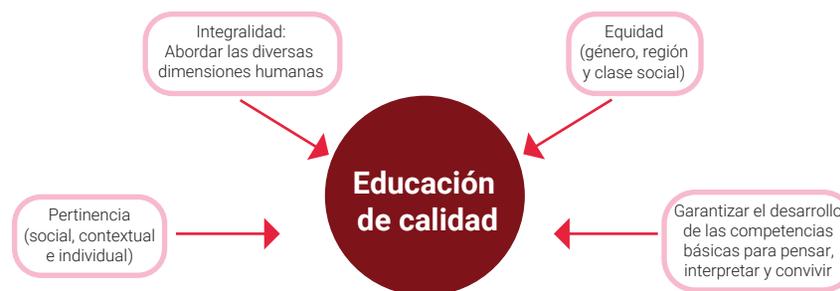
Los resultados de las pruebas SABER y PISA nos demuestran que no estamos logrando lo que creemos que deberían alcanzar los y las jóvenes (No hay que olvidar que estas pruebas evalúan unas pocas y esenciales competencias necesarias para convivir de una manera adecuada en un mundo flexible y cambiante como el actual).

A partir del año 2000, para evaluar a los estudiantes que culminan la educación media, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) les da a leer un texto breve y les pregunta por la idea esencial que contiene, por los argumentos que la sustentan y por las ideas que se pueden inferir. En la actualidad, el ICFES evalúa cuatro competencias generales que tendría que dominar cualquier egresado de la educación media:

- ▶ Competencias para argumentar sus ideas.
- ▶ Competencias para leer de manera crítica un texto.
- ▶ Competencias para inferir una idea a partir de otras.
- ▶ Competencias ciudadanas para convivir de manera pacífica y respetuosa con los otros<sup>3</sup>.

En síntesis, podemos concluir que la calidad tiene que ver con cuatro criterios, los cuales se indican en la siguiente gráfica:

## GRÁFICA 2 HACIA UNA VISIÓN MÁS INTEGRAL DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN



En consecuencia, si queremos mejorar la calidad de la educación tendremos que elevar la *pertinencia* de los contenidos que se trabajan en la escuela y disminuir las brechas en el logro según género, estrato y región. Del mismo modo, es necesario que garanticemos una educación más *integral*, entendiendo que más que a adquirir informaciones, a la escuela se va a garantizar desarrollos cognitivos, valorativos y prácticos. Al fin de cuentas, vivimos en una sociedad que posee una red casi ilimitada de circulación de informaciones y por ello, los niños, las niñas y los jóvenes necesitan que en la escuela se desarrolle el pensamiento crítico, analítico e interpretativo; y se contribuya a interpretar, emprender y convivir. Necesitamos asegurar en todos los y las estudiantes *“las habilidades necesarias para promover el desarrollo sostenible, incluyendo entre otros a través de*

3. Esto último es esencial en un país que por primera vez en décadas tiene la oportunidad de resolver política y pacíficamente uno de los conflictos más intensos y duraderos del continente: No hay que olvidar que la educación será el arma esencial para poder consolidar la paz.

*la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía global y la apreciación de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible” (ODS, 2015).*





# LA EDUCACIÓN COMO UN DERECHO



Recibir una educación de calidad es un derecho que tienen todos los niños, niñas y jóvenes colombianos, independientemente de su condición social, económica, geográfica o étnica.

Sin embargo, este derecho consagrado en la Constitución Nacional de 1991 (Artículos 44 y 67) y reivindicado por la Ley General de Educación de 1994, sigue siendo sólo cubierto parcialmente en Colombia.

Desde la Constitución de 1991, recibir educación de calidad es un derecho que le asiste a todos los/las conciudadanos/as. Debido a esto, tanto el Estado desde sus esferas más altas hasta sus entidades territoriales más particulares, tienen que hacer todo lo posible para garantizar su cumplimiento.

Caracterizar la educación como un derecho, obliga al Estado a tomar todas las medidas necesarias para garantizarlo de manera integral. Es por ello, que debe impedirse que los niños se queden por fuera del sistema educativo y que se tienen que tomar todas las medidas para asegurar la gratuidad y la prestación integral de todos los servicios complementarios. Así mismo, exige la eliminación del analfabetismo.



La sociedad tiene una deuda con la población analfabeta, en la medida que la ausencia de códigos convencionales de comunicación les impide el ejercicio pleno de los derechos propios de las democracias, tales como: ascender socialmente, salir de la pobreza, acceder a la información o llevar a cabo el ejercicio pleno de su pensamiento. Individuos en esta condición, tienen mayor vulnerabilidad a situaciones de marginalidad y pobreza.

Por ello, sigue siendo preocupante que tengamos todavía 2 millones de adultos analfabetas en el país, la mayoría de los cuales viven en las zonas rurales de Chocó, Sucre, Córdoba y Magdalena<sup>4</sup>. La meta del gobierno actual de reducir a un millón los analfabetas, es positiva pero resulta insuficiente frente a lo contemplado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el 2015.

<sup>4</sup> Ver al respecto <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/article-87778.html>





**INDICADORES DE LA  
BAJA CALIDAD  
DE LA EDUCACIÓN  
EN EL PAÍS**

Las pruebas PISA evalúan lo que son capaces de hacer los estudiantes en su vida cotidiana con los conocimientos adquiridos en la escuela. Tristemente, los resultados nos ubicaron en el puesto 62 entre los 65 países que la presentan en el mundo.



Fuente: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>

Al ser aplicadas a estudiantes de quince años que cursan el grado noveno, son un buen termómetro para ver qué tanto la educación básica está desarrollando las competencias<sup>5</sup> de los y las estudiantes para comprender, analizar y resolver diversos problemas del mundo cotidiano. Para el caso

colombiano, los resultados son muy preocupantes. De estos, un hecho resulta alarmante: solo tres de cada mil jóvenes colombianos logran hacer una lectura crítica en un texto breve. Más aún, se encontró que la mitad de los estudiantes registraron un nivel de lectura propio de un niño de siete años, caracterizado por una lectura fragmentada y gran dificultad para captar las ideas principales, aun en textos muy cortos.

Sin embargo, los muy bajos resultados también los hemos alcanzado en nuestras propias pruebas nacionales SABER aplicadas por el ICFES. Los promedios del país en las pruebas SABER 11 no han mejorado en los últimos catorce años, aún persisten los bajos resultados (inferiores a 48 de 100 puntos posibles) y los estudiantes que llegan a los niveles altos en el desarrollo de sus competencias son un grupo en extremo reducido, cercano al 4 por ciento de la población. Esto significa que sólo un grupo ínfimo de estudiantes en Colombia alcanza un muy buen desarrollo en sus competencias para leer y pensar.

¿Por qué son tan bajos los resultados que obtenemos como país en las pruebas internacionales y en nuestras propias evaluaciones internas? La respuesta es muy sencilla: son muy bajos porque las pruebas evalúan aspectos que en Colombia todavía no se trabajan en la mayoría de instituciones educativas. PISA evalúa lectura crítica, resolución de problemas en contexto, la manera como los jóvenes utilizan los conceptos científicos o matemáticos en

5. Debido a su polisemia y complejidad conceptual, se aclara que se entiende por competencias los aprendizajes integrales que son incorporados por los y las estudiantes. Debido a ello, implican comprensión, impacto afectivo y capacidad de transferir lo aprendido a la vida cotidiana o a otros contextos. Son por tanto, aprendizajes más generales e integrales, incorporados de manera significativa y flexible.

su vida cotidiana, así como la forma en la que interpretan y resuelven problemas sencillos con el manejo del dinero. Por su parte, SABER diagnostica qué tan bien interpretan los textos y argumentan sus ideas los estudiantes. En Colombia, en lugar de desarrollar estas competencias esenciales para la vida, seguimos enfatizando en aspectos tan impertinentes para los niños como la gramática y la ortografía. Seguimos dedicados a transmitir informaciones tan insustanciales como los accidentes geográficos o los símbolos químicos, que casi nadie podría transferir a la vida cotidiana.

#### IDEA PARA RESALTAR



Es absurdo que la educación colombiana siga dedicada a transmitir informaciones que la mayoría de los estudiantes encuentran libremente en la red. Es incomprensible que usemos tanto tiempo enseñando algoritmos que hoy día pueden hacer en segundos con el apoyo de una calculadora. Pero lo más inexplicable es que nuestra educación básica actual no esté dedicada a lo más importante: a desarrollar competencias para pensar, convivir, emprender proyectos, interpretar, leer y escribir. La educación básica debe garantizar el desarrollo de las competencias transversales para la vida; y en Colombia, todavía no lo hemos logrado.



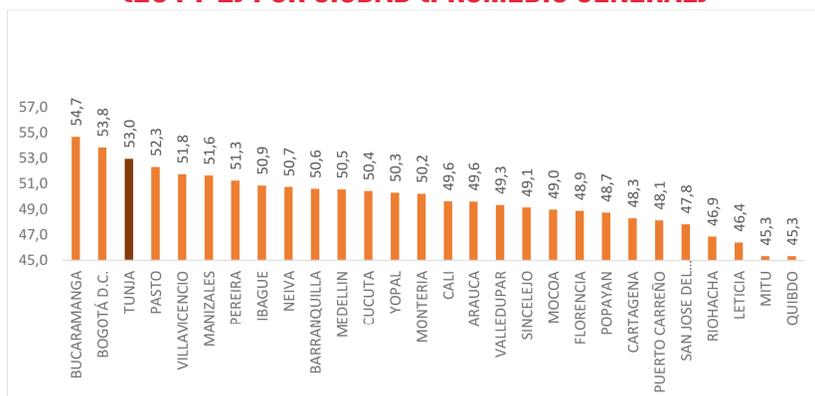


**ESTRATEGIAS PARA  
MEJORAR LA CALIDAD DE  
LA EDUCACIÓN EN LAS  
ENTIDADES TERRITORIALES  
EN COLOMBIA**

La calidad de la educación se puede mejorar. Así lo certifican múltiples experiencias internacionales a nivel de las instituciones educativas, las ciudades y los países. Finlandia, Cuba y Canadá, muestran la gran importancia de contar con equipos de maestros bien seleccionados y formados. Singapur, Corea, Polonia, Chile, Perú y Ecuador, demuestran que aún en tiempos relativamente breves, si se adoptan las medidas correctas, un país puede avanzar de manera sostenida en la calidad de su educación. En Colombia es especialmente importante el avance que muestran municipios como Tunja, Duitama, Bucaramanga, Floridablanca y Envigado, entre otros.<sup>6</sup>

Así mismo, diversas experiencias exitosas a nivel institucional ubicadas principalmente en Santander y Boyacá, permiten pensar que hay mucho por hacer para mejorar la calidad de la educación en un territorio determinado. En Bucaramanga, por ejemplo, los colegios oficiales obtienen resultados muy similares a los de los colegios privados. Un buen ejemplo y un buen aliciente para mejorar los resultados se lograría si se revisan los premios a los mejores maestros y a los mejores directores que anualmente realiza la Fundación Compartir.<sup>7</sup> La pregunta que se deriva es ¿qué podemos hacer los municipios y/o las gobernaciones para alcanzar mayor calidad en la educación que brindamos?

**GRÁFICA 2 RESULTADO EN LAS PRUEBAS SABER 11°  
(2014-2) POR CIUDAD (PROMEDIO GENERAL)**



## PRIMERA ESTRATEGIA: DEDICAR LA EDUCACIÓN BÁSICA AL DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS TRANSVERSALES

La pregunta central que tenemos que responder los funcionarios/as y directivos/as en la educación es:

6. Ver al respecto: <http://www.miltonochoa.com.co/home/index.php/icfes/item/950-ranking-ultimos-3-anos>

7. Al respecto se puede consultar la web <http://www.premiocompartir.org/sitiowebpc/>

8. La formación en cascada hace referencia a que quienes son formados a su vez asumen la responsabilidad de formar a otros. De esta manera, en el PTA los 100 formadores quedan a cargo de los 3.200 tutores, quienes acompañan a 80.000 docentes en el aula. Por ser acompañamiento en el aula se habla también de acompañamiento in situ.

9. De todas maneras, el PTA ha tenido menor impacto al esperado ya que no ha logrado incidir en toda la institución y no ha permitido que cada tutor tenga un pequeño grupo de docentes para acompañar. Estas dos debilidades están intentando ser abordadas por la presente administración mediante el programa de los Colegios de excelencia o Colegios diez.



¿Qué es lo esencial e imprescindible de la educación básica? ¿Qué es aquello que en caso de no lograrse le dificultaría a las nuevas generaciones insertarse adecuadamente a nivel económico, social, cultural y emocional en la sociedad? La respuesta es evidente: lo esencial no es saber el nombre de presidentes o batallas, operar eficientemente con los algoritmos o reconocer los símbolos químicos; lo esencial e imprescindible son las competencias para pensar, convivir, interpretar, emprender proyectos, leer y escribir. Sin ellas, es imposible participar como ciudadanos en los tiempos actuales.

Necesitamos dedicar la educación básica a desarrollar en los y las estudiantes el pensamiento, la creatividad, la resolución de problemas, el análisis y las competencias para comunicarse, emprender proyectos y convivir. Esto es así ya que estas competencias constituyen la base de cualquier aprendizaje posterior. Sin ellas, es totalmente imposible abordar conceptos, procesos o conocimientos de cualquiera de las ciencias o las competencias propias de cada una de las disciplinas.

Chile, que es el país de América Latina que más ha avanzado en la educación básica en los últimos 15 años según se puede evidenciar en las pruebas PISA, realizó desde los años noventa una profunda reforma curricular priorizando las competencias transversales. El programa *Montegrando* fue el proyecto piloto para impulsar el cambio curricular y la idea principal fue garantizar que todas las asignaturas desarrollaran competencias para analizar, leer y valorar.

Los docentes de las diversas áreas deberían comprender en Colombia que mejorar el nivel de la lectura no es una tarea que deben llevar a cabo solamente los/as profesores/as de lenguaje. Tampoco es una responsabilidad exclusiva de los/as docentes de matemáticas desarrollar un pensamiento más general y riguroso, como tampoco sería tarea exclusiva de los/as profesores/as de religión o valores el desarrollo de verdaderas competencias ciudadanas en los estudiantes: Todos los maestros de todas las áreas y cursos, serían responsables del desarrollo de las competencias transversales.



De allí, la gran importancia del programa Todos a Aprender (PTA) que desde 2012 viene implementando el gobierno nacional y que atiende actualmente a 2,4 millones de estudiantes. El programa brinda apoyo especial en primaria mediante un proceso de formación en cascada y acompañamiento en el aula<sup>8</sup> a las escuelas oficiales rurales que obtuvieron el peor balance en las pruebas SABER. Una gran ventaja de este programa es que enfatiza en lectura y matemáticas, dos competencias esenciales incorporadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una segunda, es que el PTA está atacando una de las principales causas de los bajos resultados nacionales en educación: la inequidad. Es por ello muy importante que los planes de gobierno locales se apoyen en esta exitosa experiencia colombiana de los últimos años<sup>9</sup>.

## SEGUNDA ESTRATEGIA: FORTALECER EL LIDERAZGO PEDAGÓGICO DE LOS RECTORES

El liderazgo pedagógico es clave para evaluar y retroalimentar los procesos, impulsar la reflexión, incidir en el modelo pedagógico, el clima institucional y favorecer y orientar la participación de la comunidad educativa. De manera sistemática se encuentra que todos los procesos de mejora en la calidad están asociados a fuertes liderazgos institucionales. El Laboratorio Latinoamericano, LLECE, ubica el liderazgo pedagógico como la segunda variable más importante para explicar la calidad de una institución educativa. La primera es el clima del aula y de la institución.

Los rectores con alto liderazgo favorecen la cohesión pedagógica y articulan a toda la comunidad en torno a las prioridades institucionales, el PEI y la superación de las debilidades previamente detectadas. Su papel es central en la planeación, el seguimiento y la evaluación de los procesos y de los docentes, así como en el establecimiento de planes de mejoramiento a partir de las debilidades detectadas.



Para cerrar esta argumentación recurriremos a una analogía deportiva vivida en el último mundial de fútbol realizado en Brasil a mediados del 2014, en el que la selección nacional de Costa Rica con un equipo modesto (al menos sobre el papel), logró llegar hasta la fase de cuartos de final del torneo. Nadie pensaba que podría avanzar cuando se supo que estaría en el mismo grupo con tres campeones mundiales: Uruguay, Inglaterra e Italia. Sin embargo, y para asombro de muchos, el seleccionado costarricense no perdió ningún partido en la fase inicial. Más aún, en la fase de octavos de final, dio cuenta de Grecia, ganadora de la Eurocopa del 2004.

El papel central en este resultado lo tiene un técnico estudioso, aguerrido, disciplinado y exigente: Jorge Luis Pinto. Lo apodan explosivo por su temperamento fuerte y algo autoritario, pero es indiscutible que el estudio minucioso de su rival hizo ver a Uruguay sin la garra característica o el orden táctico que ha demostrado en los últimos años.

Por otro lado, y con una personalidad pausada y reflexiva, José Pékerman también figura como uno de los responsables del excelente nivel mostrado por Colombia durante la eliminatoria, el Mundial y el proceso posterior a éste. Prácticamente con

EJEMPLO

los mismos jugadores, el técnico argentino ha logrado ubicar y mantener a Colombia en los primeros puestos de la FIFA desde julio del 2013. Dos años atrás y bajo la dirección del Bolillo Gómez, estuvimos ubicados en el puesto 54 (junio de 2011), pero ¿qué cambió?: Pékerman generó la confianza, disciplina, el trabajo en equipo y la cohesión que habían sido tan esquivos con los técnicos anteriores.

Opuesto a la enseñanza que nos dejó el pasado mundial de fútbol, en Colombia se podría decir que el papel de los rectores se ha trastocado por completo y por ello hoy en día son expertos en procesos legales pues tienen que atender las demandas, tutelas e investigaciones que a diario se les presentan. Lo que necesitaríamos es desarrollar sus competencias para favorecer la planeación estratégica, la evaluación constante de procesos, la verificación del logro de las metas establecidas y la reelaboración de éstas.

Por lo general, los rectores suelen permanecer encerrados en sus oficinas resolviendo problemas legales y administrativos. Pero resulta que sin ellos es impensable fortalecer los Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Sin ellos es casi imposible cualificar el clima institucional e improbable aprehender de la experiencia previa, revisar los logros y retroalimentar los procesos.

Para lograr fortalecer el liderazgo pedagógico de los rectores es importante que las entidades territoriales les brinden apoyo legal, de manera que puedan dedicar mayores tiempos a los procesos pedagógicos. Para ello, una estrategia sencilla y económica es recurrir a estudiantes de derecho de las

universidades ubicadas en la zona de influencia en la entidad territorial.

## **TERCERA ESTRATEGIA: CONSOLIDAR LA AUTONOMÍA PEDAGÓGICA Y ADMINISTRATIVA**

En los países con mejor tendencia en los resultados de las pruebas internacionales como Finlandia o Canadá, las instituciones educativas suelen tener altos niveles de autonomía administrativa y pedagógica. No es de extrañar ya que la autonomía es la capacidad de pensar, valorar y decidir que tienen las instituciones educativas (IE). La autonomía pedagógica se soporta en la idea que cada IE debería definir su proyecto y consultar con su comunidad para orientar el tipo de institución que se propone llevar a cabo, así como el tipo de estudiantes que quiere contribuir a formar. La autonomía administrativa le traslada a la institución ciertas decisiones sobre el manejo de los recursos económicos, financieros y de personal. En este sentido, la autonomía le permite a las instituciones determinar y precisar sus ideales y sus metas, teniendo en cuenta el contexto y las condiciones presentes. Lo contrario es la heteronomía o situación en la cual todo es impuesto desde el exterior, como ha sucedido en el país. En Colombia les dimos a los docentes el currículo elaborado por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y les enviamos un ejército de supervisores a vigilar su cumplimiento. Así mismo, determinamos en qué casos los estudiantes bajo su cargo

aprobaban y en cuáles no (Decreto 230 de 2002). El efecto fue muy negativo:

## IDEA PARA RESALTAR



Los docentes en Colombia no se sienten partícipes ni responsables de los resultados y tienden a creer que estos son bajos por causas externas a la institución educativa, como las familias, la cultura, el nivel socioeconómico de los niños o jóvenes, o las políticas del MEN. En la práctica, esto ha conducido a procesos de desprofesionalización de los docentes. Lo grave es que según el Laboratorio Latinoamericano de la Calidad, creer que los resultados dependen de factores externos a la escuela, incrementa los resultados negativos.

En Colombia, la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) le otorgó a las instituciones educativas autonomía para organizar las áreas fundamentales, para introducir asignaturas o para adaptarlas a las características del contexto. Así mismo, permitió ajustar el plan de estudios según el PEI. Sin embargo, para poder ejercer la autonomía se requieren condiciones como la formación de calidad de los maestros, las reuniones periódicas y el acompañamiento técnico y pedagógico de las Secretarías de educación. Ninguna de ellas todavía se cumple en la actualidad aunque las entidades territoriales podrían incidir fundamentalmente en estas dos últimas.



## EJEMPLO

Este es el caso de Bogotá que logró un impulso en la calidad al conformar equipos de calidad liderados por maestros y quienes acompañaron a las instituciones educativas en el programa conocido como la Reestructuración curricular por ciclos, el cual se adelantó entre los años 2007 y 2011. Por el contrario, posteriormente se han privilegiado los cursos de maestría para los docentes, que hasta donde hemos investigado en el país tienen un efecto nulo sobre la calidad en la educación básica (Fundación Compartir, 2014).

Para resolver la ausencia de reuniones de profesores en los colegios públicos, una práctica novedosa ha sido desarrollada en Tunja, que es la capital con mejores resultados en las pruebas SABER 11 para el año 2014 como vimos en la gráfica previa. Cada quince días, los docentes ingresan media hora antes y cada quince, salen de la institución treinta minutos después. Este pequeño esfuerzo ha garantizado reuniones semanales de docentes. Esta buena práctica puede ser complementada con reuniones virtuales y con la asignación de una responsabilidad especial mensual a los estudiantes del último grado: entregarles la institución para que asuman dos horas de clase mientras los docentes están reunidos. Este último mecanismo, tiene adicionalmente un efecto muy positivo sobre la convivencia en la escuela.

# CUARTA ESTRATEGIA: CUALIFICAR LOS SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Para mejorar la calidad es indispensable que evaluemos las instituciones, los docentes, los estudiantes y los procesos llevados a cabo en ellas, para saber cómo vamos, en qué hemos avanzado y qué hay que hacer para seguir mejorando. Para ello, las instituciones educativas, los municipios y las gobernaciones cuentan con instrumentos muy adecuados brindados por el ICFES, que es muy seguramente la entidad que realiza los mejores seguimientos a la educación básica y media en toda América Latina. El país dispone de los resultados de las pruebas SABER desagregados por ciclos, áreas del conocimiento y por competencias. Se cuenta con la información desde el año 2000 para todos los municipios y gobernaciones del país en su página web oficial<sup>10</sup>.

Lo más importante cuando se analizan estas cifras es tener en cuenta las tendencias que muestran sus resultados año a año, ya que no son fácilmente comparables los resultados de un área con otra<sup>11</sup>. La comparación año a año es sencilla y preferiblemente debe hacerse frente al promedio y los niveles

de dispersión nacional y departamental. Lo ideal es incluir por lo menos los últimos diez años para observar claramente la tendencia del municipio frente al departamento y la nación. Esto puede hacerse por área, según los resultados generales y para los grados tercero, quinto, noveno y once.

Para garantizar que las pruebas SABER contribuyan a mejorar la calidad de la educación, el Ministerio de Educación Nacional (MEN), muy recientemente ha creado un nuevo índice para evaluarla: el Índice Sintético de la Calidad de la Educación (ISEC). Lo que reconoce este nuevo índice es que una sola prueba no basta para evaluar la calidad de la educación. La introducción del ISEC debe ayudar a las comunidades educativas y a las secretarías de educación a mirar cómo está y cómo avanza la calidad educativa en las entidades territoriales. De manera pertinente el nuevo índice incorpora el ambiente escolar, pondera la tendencia que presente la institución año tras año en las pruebas SABER y diferencia los resultados por ciclos del desarrollo<sup>12</sup>. Si usted desea consultar el Índice Sintético por unidad territorial, puede seguir el siguiente link: <http://www.colombiaprende.edu.co/html/micrositios/1752/w3-article-349948.html>

---

10. [www.icfes.gov](http://www.icfes.gov)

11. Para hacer esta comparación se requiere un proceso estadístico más complejo: el estadístico Z.

12. Los nuevos resultados se presentan de manera diferenciada para primaria, la básica y la media, lo que permitirá análisis más precisos sobre lo que hay que hacer para seguir mejorando la calidad educativa en las entidades territoriales.



## QUINTA ESTRATEGIA: CONSOLIDAR EL TRABAJO EN EQUIPO EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS

Diversos estudios mundiales sobre las instituciones que alcanzan los mayores niveles de éxito, han encontrado que es esencial la construcción de un PEI contextualizado y compartido, con el cual se identifiquen docentes, estudiantes, directivos y la comunidad educativa en general. Contrario a ello, en Colombia es dominante un trabajo fragmentado y desarticulado, no solo al interior de las instituciones educativas sino de todo el “sistema” educativo. Por lo general, la primaria no tiene nada que ver con la secundaria, ni ésta con la media. Así mismo, la media está desarticulada de la educación universitaria y la educación inicial poco o casi nada tiene que ver con la primaria. Más grave aún: el docente de matemáticas enseña contenidos totalmente distintos a los que enseña el/la profesora de educación física, el/la de sociales o el/la de ciencias naturales.

Seguramente una pregunta ayuda a valorar la enorme importancia que tiene un trabajo conjunto al interior de una comunidad educativa: ¿Qué pasaría si cinco personas empujan un carro hacia lados distintos? La respuesta es obvia: No se movería. Eso mismo es lo que le sucede a la educación y por motivos similares.

Corregir esta tendencia de trabajo individual y fragmentado demandará tiempo, formación y esfuerzo, pero es una condición si queremos mejorar la calidad de la educación en el municipio y/o en la gobernación. Para lograrlo, tendremos que remar todos para el mismo lado. Esa es la importancia del Proyecto Educativo Institucional: poner a toda una comunidad a soñar con un proyecto conjunto que articule el trabajo de los/as docentes, independientemente del grado y de la asignatura que enseñen.

Esta acción conjunta de toda la comunidad educativa es la que garantiza que se trabaje integralmente y que la escuela supere la visión academicista, informativa y fragmentaria que la ha caracterizado hasta la fecha y que no ha permitido una verdadera mejoría en su calidad. Para lograrlo, habría que relanzar el PEI en todas las instituciones educativas de la entidad territorial.

La variable más asociada a la calidad de la educación en América Latina es el clima del aula en la escuela. Esto se puede concluir a partir de las pruebas de seguimiento de la calidad que realiza la UNESCO (LLECE, 2000). Dado lo anterior, es importante que las alcaldías y gobernaciones aseguren que las instituciones educativas hayan realizado los ajustes a los manuales de convivencia que exigía el Decreto 1620 del año 2013 o decreto de convivencia escolar; que aprovechen la valiosa oportunidad que brinda la nueva cátedra de la paz y que garanticen la participación de la comunidad educativa en los Consejos Directivos y en los órganos de dirección y evaluación actuantes en las instituciones educativas<sup>13</sup>.

13. Si padres, madres, estudiantes y maestros, participan en la construcción de los Proyectos Educativos y en los organismos de dirección, se sentirán más responsables de los resultados alcanzados en sus instituciones educativas.

## SEXTA ESTRATEGIA: TRES AÑOS DE EDUCACIÓN INICIAL PARA TODOS

Diversos estudios han revelado la importancia que tiene para el desarrollo de los niños recibir una educación inicial de calidad. Los niños que la recibieron obtienen mejores balances académicos en sus colegios, luego, en la vida profesional, alcanzan mejores empleos y salarios. Así mismo, la educación inicial de calidad eleva la autoconfianza y la seguridad de los menores. Con toda seguridad, la inversión en educación inicial es la inversión social más rentable que hayamos conocido<sup>14</sup>.

Es por ello muy diciente que el 94 % de los estudiantes del mundo que presentaron PISA (2012) dijeron haber cursado algunos años de educación inicial. En América Latina, en países como Argentina, Uruguay y México, el 70 % de los niños en edades iniciales asisten a la escuela. Esto les garantiza, en promedio 53 puntos adicionales a los 15 años cuando presentan las pruebas. Por el contrario, en Colombia, solo el 33% de los estudiantes evaluados en PISA 2012 dijeron haber asistido a más de un año de educación inicial. En la actualidad la cobertura neta para el grado cero se estima en 59%<sup>15</sup>.

Dado lo anterior, en Colombia todavía no se cumple lo establecido en la Ley General de Educación de 1994: una educación inicial de tres años para niños de todas las regiones y condiciones sociales. Aquí se gesta la inequidad que se verá agravada por una educación pública de tan baja calidad como la que hasta ahora hemos alcanzado. Por esta razón, garantizar una educación inicial de manera generalizada durante tres años será una de las tareas esenciales para el presente y el próximo gobierno. La meta mínima para los próximos cuatro años tiene que ser asegurar un segundo año de educación inicial para todos, dando con ello cumplimiento parcial a lo ya establecido en la Ley 115 de 1994.



Así mismo, debemos pensar en enfrentar desde su raíz el círculo vicioso de la pobreza. La pobreza genera bajo nivel educativo y este a su vez deteriora los ingresos salariales, lo que impide un mayor nivel educativo. Es por ello, que garantizar los tres años de educación inicial, concebidos en la Ley General de Educación, sin distinciones de estrato, género o región, es una condición para aumentar la democracia, disminuir la inequidad y mejorar la calidad de la educación en Colombia.

IDEA PARA RESALTAR

14. Se recomienda ver en Youtube un original video para demostrar que un aprendizaje que demanda 8 meses en un adulto puede demandar menos de una semana para un niño menor. El experimento se llama La bicicleta al revés: [https://www.youtube.com/watch?v=EQ\\_MWip60jA](https://www.youtube.com/watch?v=EQ_MWip60jA)

15. Ver al respecto: [http://educacioncompromisodetodos.org/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1018&Itemid=175&](http://educacioncompromisodetodos.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=1018&Itemid=175&)

El país tendrá que garantizar tres años de educación inicial para todos los niños y niñas, independientemente de su condición étnica, social o regional. Para la democracia y la calidad de la educación, esta es una condición esencial. Tenemos la ventaja de haber incorporado el grado cero a la mayoría de las instituciones educativas, pero ahora tenemos el reto de ampliar de uno a tres los grados previos a la escolaridad básica. Con seguridad, de alcanzarlo, disminuirémos las graves diferencias entre la educación privada y pública que se producen años después en los logros obtenidos.



Control de libros  
Con el grupo de  
diarios para así tener el  
control de la contabilidad  
que entregan el jefe.  
Se realiza el inventario  
de los libros o sp



**PARA**

**TERMINAR**

Si logramos reunir y empoderar a los y las docentes, si fortalecemos el liderazgo pedagógico de los y las rectores y si enfatizamos las competencias transversales, podremos mejorar los resultados en la educación pública y garantizar el derecho integral a la educación establecido por la Constitución Nacional. También necesitamos consolidar el trabajo en equipo en las instituciones educativas, mejorar los sistemas de evaluación de docentes e instituciones y garantizar que se cumplan los tres años de educación inicial para todos los niños y niñas en el municipio y la entidad territorial.

Las democracias necesitan una educación pública robusta para garantizar que el pueblo ejerza el poder con criterio, argumentos, razón y voluntad. Por eso, en las democracias más consolidadas del mundo es común encontrar un sistema educativo público y gratuito con niveles excepcionales de cobertura y calidad, como lo demuestran a cabalidad los Estados del norte de Europa y Canadá. Se trata de países con excelente desempeño en las pruebas educativas mundiales, baja inequidad y baja dispersión en los resultados educativos alcanzados según género, estrato y región.

Es debido a lo anterior, que garantizar el derecho a la educación de calidad será una condición para que amplíemos la democracia en nuestro país y para que garanticemos que se convierta en un verdadero mecanismo de ascenso y movilidad social. Hasta ahora, no lo hemos logrado.



Pero para alcanzar el desarrollo sostenido y para superar la pobreza, es condición garantizar una educación inclusiva y de calidad para todos los y las colombianos.

Es por ello que asegurar una educación inclusiva de calidad y equitativa y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos se convirtió en el cuarto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible suscrito por las Naciones Unidas.

# REFERENCIAS

- ▶ DE ZUBIRIA, J (2006). Los modelos Pedagógicos. Bogotá: Cooperativa editorial del magisterio.
- ▶ DE ZUBIRÍA et al. (2009). Los ciclos en la educación. Bogotá: Cooperativa Editorial del Magisterio.
- ▶ DE ZUBIRÍA, et al (2015). La calidad de la educación bajo lupa. Bogotá: Cooperativa Editorial del Magisterio.
- ▶ EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN (2014). El índice del derecho a la educación. Ver en: [http://educacioncompromisodetodos.org/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1018&Itemid=175&](http://educacioncompromisodetodos.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=1018&Itemid=175&)
- ▶ FUNDACIÓN COMPARTIR (2014). Tras la excelencia educativa. Bogotá: Fundación Compartir.
- ▶ ICFES (2013). Resumen ejecutivo resultados Colombia en PISA 2012; en <http://www.icfes.gov.co/investigacion/evaluaciones-internacionales/pisa>
- ▶ RODRÍGUEZ, A (2015). La Ley General de Educación: resultados y posibilidades. Bogotá: Cooperativa Editorial del Magisterio.
- ▶ UNESCO (1998). Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado. Santiago de Chile: Publicaciones UNESCO.

# 3

## **Planes de Desarrollo y ODS**

Unidad III: Demografía y Hábitat

*Autor: Olga Lucía Acosta*





# OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

<p><b>1</b> FIN DE LA POBREZA</p> 	<p><b>2</b> HAMBRE CERO</p> 	<p><b>3</b> SALUD Y BIENESTAR</p> 	<p><b>4</b> EDUCACIÓN DE CALIDAD</p> 	<p><b>5</b> IGUALDAD DE GÉNERO</p> 	<p><b>6</b> AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO</p> 
<p><b>7</b> ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE</p> 	<p><b>8</b> TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO</p> 	<p><b>9</b> INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA</p> 	<p><b>10</b> REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES</p> 	<p><b>11</b> CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES</p> 	<p><b>12</b> PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES</p> 
<p><b>13</b> ACCIÓN POR EL CLIMA</p> 	<p><b>14</b> VIDA SUBMARINA</p> 	<p><b>15</b> VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES</p> 	<p><b>16</b> PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS</p> 	<p><b>17</b> ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS</p> 	 <p><b>OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE</b></p>



# INTRODUCCIÓN

El objeto del desarrollo son las personas, su bienestar y sus cambios a favor del progreso. Los Objetivos del Milenio con metas al 2015 y la Agenda Post – 2015, que también se conocen como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con un horizonte hasta el 2030, son acuerdos sobre metas dirigidas a poner fin a la pobreza y a lograr un desarrollo más inclusivo para toda la población, al tiempo que se protege al planeta. En otras palabras, alcanzar un mejor balance entre los objetivos económicos, sociales y ambientales.

El informe de síntesis del Secretario General “El camino hacia la dignidad para 2030”, que plantea la visión para el programa de desarrollo sostenible para después de 2015, señala varios hitos sobre los que es necesario construir la ruta del progreso en los próximos 15 años. Así pues, uno de ellos es el envejecimiento del mundo, debido a la mayor expectativa de vida de las personas, otro es la realidad más urbana en la que es necesario edificar el progreso. También, y no menos importante, es la amplitud de los fenómenos migratorios de la población tanto entre países como al interior de los mismos. Todos ellos constituyen nuevos retos y desafíos sobre los que este texto planteará algunas reflexiones.

Asimismo, en el tema de bienes públicos se requieren enfoques complementarios. Los tradicionales retos en materia de acceso, a los servicios públicos de agua y saneamiento, de energía e infraestructura básica, requieren de visiones integradoras y complementarias. Mas aún, los esfuerzos por coberturas universales, la calidad y la utilización eficiente, son otros de los propósitos de las agendas de desarrollo. De ahí que, el cierre de brechas con soluciones apropiadas para las zonas escasamente pobladas en las zonas rurales del país es un desafío inminente.

En esta unidad, se trata, en primer lugar, la variable demográfica, que constituye la base para planificar y diseñar políticas. Enseguida se tratan los desafíos que plantea la provisión de los principales bienes públicos, de los diferentes arreglos entre los agentes públicos y privados para lograrlo, de la garantía de acceso, en algunos casos más formal que real.

Además de los conceptos, se examinan tanto los principales indicadores que dan cuenta de los progresos que se han realizado como también las tendencias y los desafíos



pendientes en algunas zonas específicas del país. En especial las áreas más rurales presentan menores índices de acceso a servicios sociales y a bienes públicos, que requieren corregirse, como un propósito fundamental para el desarrollo nacional: eliminar las enormes diferencias entre el bienestar de la población que habita en estos territorios y en las ciudades. Cerca del 75% de la población habita en centros urbanos y este proceso creciente de urbanización se acentuará hasta alcanzar un 86% en 2050. (DNP, 2014). Ahora bien, la migración de la población de las zonas rurales, promovió programas de vivienda, servicios públicos y empleo en las ciudades. Los avances en garantizar bienes públicos y derechos sociales, a partir de la Constitución de 1991, han sido más limitados en las zonas rurales, lo que constituye en el presente uno de los principales objetivos de la política pública.

De acuerdo con el documento de política para las ciudades (DNP, 2014), “la urbanización ha promovido la universalización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Según los datos censales, entre 1964 y 2005 las coberturas en zonas urbanas pasaron del 66% al 98% en energía, del 64% al 94% en acueducto, y del 59% al 90% en alcantarillado. En cuanto

a las coberturas de recolección de basuras, estas pasaron entre 1993 y 2005, del 83% al 94%, respectivamente”. Existen, sin embargo, grandes disparidades en estos promedios, los centros urbanos de menor tamaño en población han invertido montos mayores, en términos per capita, en comparación con las ciudades de mayor tamaño.



**CONTEXTO**

# CONCEPTOS, DEFINICIONES E INTERRELACIONES

# DEMOGRAFÍA

De acuerdo con una síntesis reciente acerca las definiciones comúnmente más aceptadas por los expertos (CEPAL 2014), los cinco aspectos de la población humana que constituyen el objeto de estudio de la demografía son: (1) el tamaño, o el número de personas que viven en un lugar y en un momento determinado; (2) la distribución, que hace referencia a la forma como la población se dispersa en el territorio; (3) la composición, brinda información sobre las principales características socio-demográficas: edad, sexo; (4) la dinámica que resulta del análisis del efecto neto de nacimientos, defunciones y migraciones y finalmente, (5) los determinantes y las consecuencias del cambio poblacional, que ofrece información para la planeación de las políticas públicas, de acuerdo con las necesidades de la población.

Estos aspectos de la población, aportados por los estudios demográficos, constituyen la base de la planeación de las políticas públicas, orientadas a atender con calidad y eficiencia, las necesidades de la población. Las fuentes de información demográfica más importantes son los censos, los registros administrativos, las estadísticas vitales y las encuestas. El recuadro 1 los define de forma breve.

## RECUADRO 1. LA INFORMACIÓN DEMOGRÁFICA Y SUS FUENTES

**Los Censos de población** : son la herramienta para conocer el total de la población de un país o de un espacio geográfico determinado. Es la operación estadística que sirve de marco para las estadísticas continuas, así como para las encuestas por muestreo. Generalmente se espera que se realicen cada diez años, en lo posible en los años que terminan en 0.

**Los registros administrativos** : son registros de diferentes tipos de eventos, que proporcionan información sobre las personas. En el caso de los datos demográficos, existen los nacimientos (registros civiles), las muertes (certificados de defunción) o los movimientos migratorios (registros de salida del país, registros de cambio de ciudad de residencia al interior del país)

**Las estadísticas vitales**: Son los registros continuos producidos con el fin de hacer oficiales los nacimientos y las defunciones de la población, que permiten estudiar sus cambios

**Las Encuestas**: son registros que generalmente se realizan para generar un sondeo a un conjunto de hogares seleccionados. Esta medición, que se realiza mediante diferentes técnicas y en determinadas áreas, proporciona información del fenómeno que se estudia conforme a las diferentes características de la población que sirve de muestra. Las encuestas tienen un margen de error asociado al tamaño de la muestra.

Fuente. Elaboración propia con base en CEPAL, UNFPA, (2014)





## RECUADRO 2. ALGUNOS CONCEPTOS DEMOGRÁFICOS

**Tasa bruta de mortalidad** es utilizada en el campo de las estadísticas vitales y expresa el riesgo que tienen todos los habitantes de cierta población, en un momento dado, de morir por cualquier causa. . Su cálculo se define como el cociente entre el número de defunciones ocurridas en una población durante un período determinado, (normalmente un año calendario), sobre la población media expuesta al riesgo de ese mismo periodo.

**Tasa bruta de natalidad:** es utilizada en el campo de las estadísticas vitales y su cálculo se define como el número de nacimientos vivos ocurridos en una población durante un período determinado, (normalmente un año calendario), por cada 1000 habitantes de la población calculada a mitad de período (30 de Junio)

**Tasa de crecimiento natural:** es el cambio al que está aumentando (o disminuyendo) una población en un año determinado. Esta variación puede ser explicada conforme a un superávit (o déficit) de nacimientos en comparación con las muertes. Por último, esta tasa es expresada como un porcentaje de la población base y no incluye los efectos de la inmigración ni la emigración.

**Tasa de fecundidad:** es el número de nacimientos vivos por cada grupo de 1.000 mujeres entre las edades de 15 a 49 durante un año determinado.

**Tasa de mortalidad: o la tasa bruta de mortalidad:** es el número de muertes por cada 1.000 habitantes durante un año determinado.

**Tasa de emigración:** infiere el número de emigrantes que abandonan las áreas de donde provienen por cada 1.000 habitantes de esa misma área durante un año determinado.

**Tasa de inmigración:** es el número de inmigrantes que llegan a un destino por cada 1.000 habitantes en ese destino en un año determinado.

**Transición Demográfica:** Es un proceso prolongado de cambios en la dinámica demográfica, relacionado con aspectos sociales, económicos y culturales, que se manifiesta como el paso de un estado de altas tasas de natalidad y de mortalidad a uno de bajas tasas, acompañado de un fuerte incremento de la población. (Lam y Leibbrandt, 2013).

**Bono Demográfico:** Es un periodo específico, presentado durante la transición demográfica, , denominado caracterizado por un aumento sin precedentes en la población en edades potencialmente activas (15-64 años), en comparación con la población dependiente (menores de 15 y mayores de 64).

Fuente Dane. (2013) Glosario de Términos para el Sistema de Registro Civil y Estadísticas Vitales, BID/CEPAL/CELADE, (2000) Impacto de las Tendencias Demográficas sobre los Sectores Sociales en América Latina, Santiago y Ramirez JC et al.(2015)

# SERVICIOS PÚBLICOS Y VIVIENDA,

El acceso a una vivienda adecuada y segura, así como, al agua potable y a los servicios sanitarios, de energía, a espacios públicos adecuados, son condiciones esenciales de la calidad de vida. En Colombia, la Constitución de 1991 reconoció el derecho a una vivienda digna y estableció un nuevo marco para garantizar el acceso a los servicios públicos, permitiendo la participación privada en la provisión de los mismos, y especializando al sector público en su labor de planeación y regulación, así como en la supervisión por parte de entidades especializadas.

Esta reorganización del sector fue reglamentada mediante la Ley 142 de 1994 conocida como Ley de Servicios Públicos. Además de la promoción de la competencia, se diseñó un sistema de subsidios cruzados para permitir el acceso a grupos de población sin suficientes ingresos. El balance actual es un mayor acceso a estos servicios, cuya provisión en cantidad y calidad suficiente constituye una de las principales responsabilidades de las autoridades locales. El recuadro 3 presenta algunos elementos del marco constitucional y legal colombiano de los servicios públicos, que promueve la universalidad en el acceso a los servicios y, como se verá en la próxima sección, los avances han sido destacados.

Las estrategias sectoriales del sector vivienda se integran hoy en el sistema de protección social, como parte del pilar de acceso a activos. Este componente se considera fundamental en el propósito de reducir pobreza.

## RECUADRO 3. LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY COLOMBIANAS

El capítulo 5 de la Constitución Colombiana de 1991, se ocupa de la finalidad social del estado y de los servicios públicos, allí se dispuso:

**Artículo 365.** Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.....

**Artículo 366.** El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

Los servicios públicos domiciliarios son: acueducto, alcantarillado, recolección de basuras, energía eléctrica, telefonía pública básica, gas natural.

La Ley 142 de 1994, es la Ley marco de los servicios públicos domiciliarios, desarrolla los preceptos constitucionales, orientados a aumentar las coberturas, permitir la sostenibilidad de la financiación, fortalecer la autonomía municipal, nivel encargado de prestar algunos servicios y, finalmente, mejorar la gestión de las entidades que presta el servicio.

Fuente. Elaboración propia con base en La Constitución Política Colombiana de 1991 y en la Ley 142 y en su exposición de motivos



# LA IMPORTANCIA DE LAS METAS Y OTROS INSTRUMENTOS DE MONITOREO Y SEGUIMIENTO

En esta misma dirección se orientó la adopción de la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2005, que estableció metas y diseñó estrategias para alcanzarlas.

En materia de saneamiento básico la meta universal fue reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable y saneamiento básico.

Las metas nacionales aprobadas en el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes 91 de marzo de 2005 fueron revisadas posteriormente en 2011. El cuadro 3 muestra las metas nacionales relacionadas con vivienda y servicios públicos del Objetivo 7, (Garantizar la Sostenibilidad Ambiental), y su grado de avance al 2013, mostrando también el grado de avance a la meta fijada para 2015.

También en los últimos 5 años, se introdujeron nuevos instrumentos de seguimiento, que han permitido una mirada integral a los factores que más inciden en la pobreza. Se trata del Índice de Pobreza Multidimensional, que se calcula anualmente desde el 2010. Este indicador trabaja 5 dimensiones: i) condiciones educativas del hogar; ii) la condición de la niñez y de la juventud; iii) trabajo; iv) salud; y,

v) el acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. El Anexo 1 muestra sus dimensiones y los elementos de su cálculo.

**CUADRO 1 METAS NACIONALES DEL ODS 7**

	1993	2003	META 2015*	POBLACION A ATENDER 2004-2015 en mill de personas	2013	% de avance a un año del termino
<b>Saneamiento básico</b>						
<b>Urbano</b>						
Acueducto	94,6%	97,4%	99,20%	7,7	97,20%	52,4%
Alcantarillado	81,8%	90,2%	96,93%	9,2	91,20%	62,1%
<b>Rural</b>						
Acueducto	41,1%	66,0%	78,15%	2,3	72,80%	85,9%
Saneamiento Básico	51,0%	57,9%	72,42%	1,9	69,90%	88,2%
<b>Vivienda</b>				<b>Meta al 2020</b>		
Hogares que habitan en asentamientos precarios en %		1.346.000				
		19,9%		4,0%	13,20%	42,1%

Fuente: Conpes 91 de 2005, Conpes 140 de 2011 e Informe de Seguimiento de los ODM, 2014



**DINÁMICA  
DEMOGRÁFICA  
EN COLOMBIA,  
Y PROGRESOS EN SU  
ACCESO A SERVICIOS**

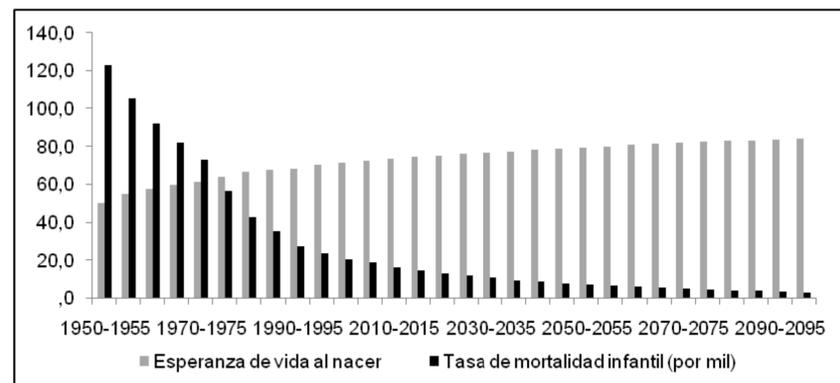
# RASGOS DEMOGRÁFICOS DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA

En 1950 el país tenía una población inferior a 12 millones de personas y para 2015 se estima que sea de 49.6 millones (CELADE, 2011). Lo anterior indica que en más de medio siglo la población se ha cuadruplicado. Así pues, las proyecciones indican que algo similar no ocurrirá de nuevo, en otras cinco o seis décadas se espera que la población se multiplique tan sólo por 1.3.

En esta dinámica se destacan dos variables: la mortalidad infantil y la expectativa de vida. En Colombia no sólo nacen y mueren menos personas (por cada mil habitantes) que hace seis décadas, sino que en promedio viven más años, tal como lo ilustra el gráfico.<sup>1</sup>

Colombia ha vivido un proceso de transición demográfica acelerada, en comparación con países europeos (Flórez, 2000). Varios cambios se manifiestan como resultado de la transición demográfica, entre ellos, disminución en la tasa global de fecundidad, aumento de la expectativa de vida, crecimiento relativo importante de la población potencialmente activa, con lo que se abre la ventana de bono demográfico, y un paulatino envejecimiento de la población.

**GRÁFICO 1. MORTALIDAD INFANTIL Y EXPECTATIVA DE VIDA AL NACER EN COLOMBIA**



Fuente: CELADE, División de Población de la CEPAL, 2011

Entre 1950 y 2010, la tasa global de fecundidad en Colombia pasa de 6,8 a 2,4 hijos en promedio por mujer. Este cambio demográfico ha significado una alteración del tamaño de los hogares y se ha visto acompañado de una mayor participación laboral de la mujer, un incremento en el número de hogares mono-parentales y unipersonales.

En Colombia no sólo nacen y mueren menos personas (por cada mil habitantes), sino que en promedio viven más años. En cerca de 65 años la expectativa de vida en Colombia se incrementó en 23 años: de 51 en 1950 a 74 años en 2010-2015 y según estimaciones de Pachón (2012) se puede esperar un incremento adicional de 6 años para 2050, con

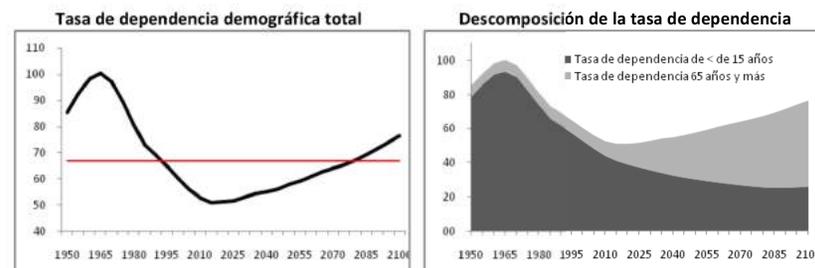
1. Esta sección se basa en Acosta OL, R Pardo y N. Forero (2015). Sistema de protección social colombiano: avances y desafíos. (LC/L.3960, LC/BOG/L.32).

una expectativa mayor para mujeres que para hombres (de 83 años para las mujeres y de 77 para los hombres). Estos cambios conllevan al envejecimiento de la población; no sólo los adultos mayores ganan peso en la población total sino que se proyecta un envejecimiento del mismo envejecimiento (dentro del grupo de adultos mayores tienden a ser cada vez más los mayores de 75 años).

El indicador de dependencia demográfica<sup>2</sup> es un indicador que permite ver cambios en la composición etaria de la población, por cuanto este mide el peso relativo de la población dependiente (menores de 15 y adultos mayores), respecto a la población potencialmente activa, y permite determinar si un país está en periodo de bono demográfico, un momento de especial interés durante la transición demográfica. Durante este periodo, la población en edad de trabajar crece a una tasa superior a la de la población dependiente, por tanto, es “una situación favorable al desarrollo en que la carga potencial de las personas en edades activas es relativamente más baja que en períodos anteriores o futuros” (CELADE, 2011). Durante el periodo de bono demográfico se presentan condiciones favorables para impulsar la actividad económica y el ahorro, en la medida en que crece más rápido la capacidad de producir que la de consumir.<sup>3</sup>

El periodo de bono demográfico para Colombia inició a mediados de la década de los 90 y se mantendrá, según estimaciones de CELADE, hasta el año 2075, alcanzando su mínimo alrededor de 2020 (lado izquierdo del Gráfico 2). La relación de dependencia da una orientación clave para la política social: en su descenso las políticas para jóvenes se hacen más prioritarias (inversión en los jóvenes y políticas que mejoren las condiciones del mercado de trabajo para garantizar su adecuada inserción en el mercado laboral), mientras que en su ascenso las destinadas a mejorar las condiciones del mercado (incrementos en productividad y flexibilización del mercado laboral, entre otros) y satisfacer las necesidades de una población más envejecida resultan más apremiantes.

## GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA EN COLOMBIA



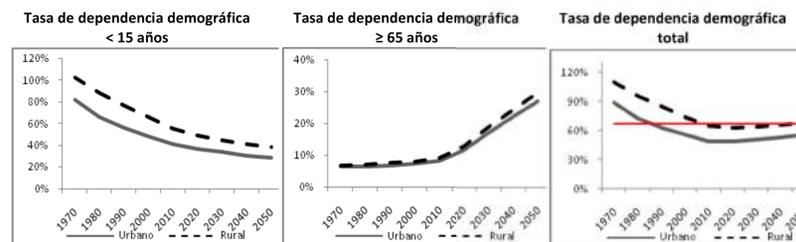
Fuente: Cálculos propios con datos de CELADE, División de Población de la CEPAL

2. La tasa de dependencia demográfica es la proporción de personas dependientes respecto a las potencialmente activas: (menores de 15 años + mayores de 64 años) / población de 15 a 64 años.

3. Una menor proporción de personas requieren inversión en educación y salud.

En las zonas rurales, sin embargo, la transición demográfica no ha sido igual. En comparación con la zona urbana y con el agregado nacional, la disminución de la tasa de fecundidad en la zona rural ha sido menos acelerada y la esperanza de vida al nacer es menor, ocasionando que se encuentre en una etapa de transición más rezagada. Sumado a lo anterior, el fenómeno migratorio hacia las zonas urbanas,<sup>4</sup> que se ha dado principalmente entre la población activa y entre las mujeres, ha modificado la estructura demográfica de la población rural. Esto ha ocasionado que en la zona rural se observen mayores tasas de dependencia demográfica, tanto de menores de 15 años como de adultos mayores, así como un alto índice de masculinidad. Con tan elevadas las tasas de dependencia demográfica, se proyecta un periodo de bono demográfico menor en la zona rural, así como un menor impacto potencial de esta ventana de oportunidad. En Gráfico 3 se puede observar que la tasa de dependencia en la zona rural se mantendrá por debajo de 66,7% (línea roja: 2 dependientes por cada 3 activos) por un periodo de tiempo menor al de la zona urbana, y como mínimo alcanzará tasas de dependencia de 62,5%, mientras que en la zona urbana esta llegará a niveles de 48,3%.

### GRÁFICO 3 TASAS DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA EN ZONA RURAL Y URBANA



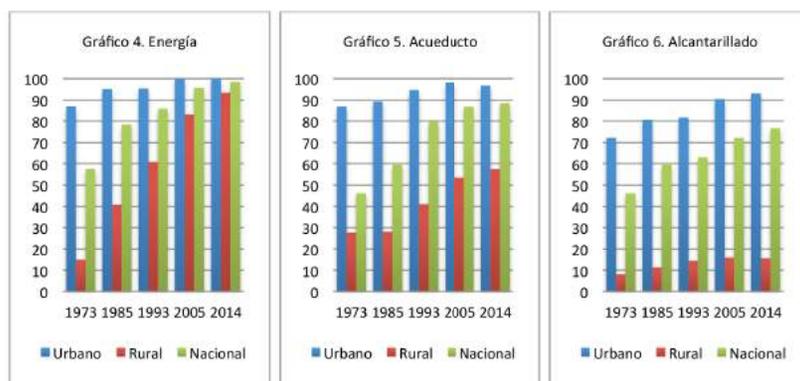
Fuente: CELADE, División de Población de la CEPAL, 2011

Este rezago en la transición demográfica pone en desventaja a la población rural. Por un lado, altas tasas de dependencia demográfica están estrechamente correlacionadas con niveles de pobreza más elevados. De otro lado, la baja proporción relativa de población potencialmente activa que aún cuenta con bajos niveles de escolaridad, contribuyen a perpetuar menores niveles de crecimiento y productividad; a lo que se suma una oferta insuficiente y desarticulada de servicios públicos y privados de calidad.

4. El fenómeno migratorio obedece, entre otros, al desplazamiento forzado por la violencia, insuficiente oferta de servicios públicos y privados, e incapacidad de insertarse en el mercado laboral rural.

**SERVICIOS PÚBLICOS  
DOMICILIARIOS  
Y VIVIENDA**

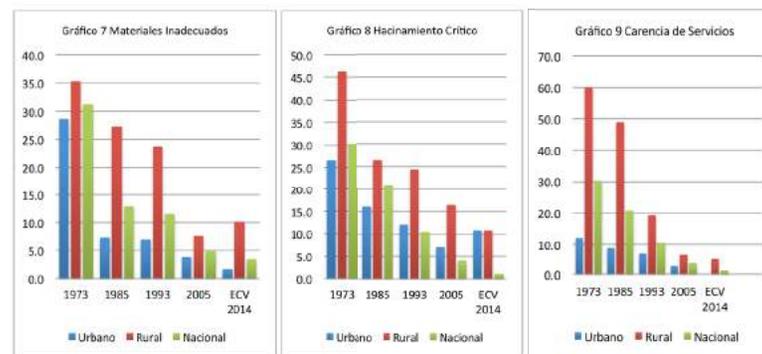
En los últimos 40 años se ha presentado un notable avance en materia de coberturas de los principales servicios, según se observa en las gráficas 4, 5 y 6, y el cuadro anexo 2. Como lo señala Ocampo et al. (2008), que incluye la evolución de estas variables y otros indicadores en su libro, “Historia Económica de Colombia” desde los años ochenta fue persistente una tendencia a alcanzar mayores coberturas en servicios sociales, (educación y salud), así como, acceso creciente en los servicios públicos (energía, acueducto, y alcantarillado).



Se destacan las bajas coberturas en acceso a energía, a acueducto y especialmente a alcantarillado de la población en zonas rurales y las diferencias por tipo de servicio en el cierre paulatino de las brechas rural – urbana. Mientras en acceso a energía hoy las coberturas son universales en las ciudades y superiores al 90% en zonas rurales, en alcantarillado en estas últimas no superan el 15,7% promedio. Sin embargo, es necesario considerar alternativas flexibles de saneamiento en zonas menos densamente pobladas o realmente dispersas, (como los pozos sépticos), con lo cual la cobertura a alternativas de eliminación de excretas

alcanzaría en 2012 un 76,3%, como se presenta en el estudio sobre bienes públicos sociales en la zona rural en Colombia, realizado para la Misión para la Transformación del Campo (Ramírez, et al 2015).

Así mismo, se aprecia una mejora continua en las condiciones de la calidad de la vivienda, mayor en zonas urbanas. Tal como lo ilustran las gráficas 7, 8, 9, se reducen las carencias relacionadas con materiales inadecuados (piso y paredes), con hacinamiento crítico (cuando se presentan más de tres personas por dormitorio en zona rural) o cuando la vivienda no cuenta con servicios básicos. Sin embargo las zonas rurales registran más altas carencias en los tres indicadores. Persiste entonces un reto en el cierre de estas brechas en materia de vivienda y servicios públicos tanto en cobertura, como en calidad de los servicios en los municipios más pequeños y particularmente en las áreas rurales del país. Precisamente el documento marco de la Misión para la transformación del Campo (DNP, 2015) muestra que las mayores brechas entre las áreas urbanas y rurales del país, se encuentran precisamente en los componentes de la dimensión de habitabilidad del Índice de Pobreza Multidimensional, según se aprecia en el Anexo 4.



**ODM**

**Y ODS**

**EN PERSPECTIVA**

La agenda de desarrollo al 2030, expresada en los objetivos de desarrollo sostenible que serán aprobados por la Asamblea de Naciones Unidas en el mes de septiembre de 2015, abre una ventana de oportunidad para avanzar, con base en las lecciones aprendidas con los ODM, en la agenda construida por los ODS para los próximos 15 años.

En lo que a bienes públicos y habitabilidad los objetivos 6, 7, 9 y 11, requerirán de la definición de las metas y los indicadores de seguimiento para esta nueva agenda de desarrollo sostenible.

**Objetivo 6.** Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos

**Objetivo 7.** Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos

**Objetivo 9.** Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

**Objetivo 11.** Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Los nuevos mandatarios locales, que inician su período en Enero del 2016, tienen una gran oportunidad de construir las bases para esta nueva agenda de desarrollo sostenible. En años recientes el Programa Colombia Líder,<sup>5</sup> iniciativa de la

sociedad civil y del sector privado, visibiliza la buena gestión de los gobernantes locales y recopila sus experiencias en políticas innovadoras, que han generado bienestar a la población y han construido progreso en el territorio. Los nuevos objetivos de desarrollo sostenible, pueden guiar a estas nuevas administraciones a dar el primer paso en esa dirección.

---

5. <http://www.colombialider.org/que-es-colombia-lider/>



**ANEXOS**

## ANEXO 1 EL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN COLOMBIA

ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL MUNICIPAL PARA COLOMBIA 2005		
<b>IPM</b>	El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), es un indicador que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. La medida permite determinar la naturaleza de la privación (de acuerdo con las dimensiones seleccionadas) y la intensidad y profundidad de la misma.	
<b>IPM - Colombia</b>	La propuesta de IPM desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación para Colombia está conformada 5 dimensiones y 15 variables:	
	<i>Dimensiones</i>	<i>Variables</i>
	Condiciones educativas del hogar	Bajo logro educativo (10%) Analfabetismo (10%)
	Condiciones de la niñez y juventud	Inasistencia escolar (5%) Rezago escolar (5%)
		Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (5%) Trabajo infantil (5%)
		Tasa de dependencia económica (10%) Empleo informal (10%)
	Trabajo	No aseguramiento en salud (10%) Barreras de acceso a servicio de salud (10%)
	Salud	Sin acceso a fuente de agua mejorada (4%) Inadecuada eliminación de excretas (4%)
	Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda	Pisos inadecuados (4%) Paredes exteriores inadecuadas (4%) Hacinamiento crítico (4%)
	<b>Incidencia de la pobreza multidimensional (H)</b>	Según el IPM Colombia se considera que una persona está en condición de pobreza multidimensional si tiene 33% de las privaciones ( $k=5/15$ ), en otras palabras una persona es multidimensionalmente pobre si enfrenta carencias en por lo menos 33% de las 15 variables seleccionadas, teniendo en cuenta la ponderación asignada a cada variable. <b>Ejemplo 1</b> , se considerarían multidimensionalmente pobres las personas de un hogar que enfrenta alta dependencia económica (10%) + empleo informal (10%) + barreras de acceso a servicios de salud (10%) + inadecuada eliminación de excretas (4%). <b>Ejemplo 2</b> , serían multidimensionalmente pobres las personas de un hogar que enfrenta bajo logro educativo (10%) + analfabetismo (10%) + inasistencia escolar (5%) + rezago escolar (5%) + trabajo infantil (5%). La tasa de recuento, o tasa de incidencia de la pobreza multidimensional, está definida por $H=q/n$ , donde q es el número de personas multidimensionalmente pobres y n es la población total.
<b>Fuente de datos:</b>	Censo 2005	

## ANEXO 2 EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN COLOMBIA

<b>Energía</b>	<b>1973</b>	<b>1985</b>	<b>1993</b>	<b>2005</b>	<b>2014</b>
Urbano	87,0	95,1	95,4	99,8	99,9
Rural	15,0	40,8	60,9	83,1	93,4
Nacional	57,6	78,5	85,8	95,7	98,5
<b>Acueducto</b>					
Urbano	86,9	89,2	94,6	98,2	96,7
Rural	27,6	28,0	41,1	53,5	57,5
Nacional	46,1	59,5	79,7	86,8	88,4
<b>Alcantarillado</b>					
Urbano	72,2	80,7	81,8	90,5	93,1
Rural	8,1	11,3	14,4	16,0	15,7
Nacional	46,1	59,5	63,0	72,2	76,7

Fuente: con Base en Ocampo (2008): Los datos de 1973 y 1985 corresponden a los Censos de Población, los de 1993 de la Encuesta Nacional de Hogares, los de 2005 de la Encuesta Continua de Hogares. Los datos del 2014 son de la Encuesta de Calidad de Vida.

## ANEXO 3 EVOLUCIÓN DE CALIDAD DE LA VIVIENDA

<b>Materiales Inadecuados</b>	<b>1973</b>	<b>1985</b>	<b>1993</b>	<b>2005</b>	<b>ECV 2014</b>
Urbano	28,6	7,3	7,0	3,9	1,7
Rural	35,3	27,3	23,7	7,6	10,1
Nacional	31,2	12,9	11,6	4,9	3,5
<b>Hacinamiento crítico</b>					
Urbano	26,7	16,1	12,0	7,1	10,8
Rural	46,4	26,4	24,4	16,4	10,8
Nacional	34,3	19,4	15,4	9,6	10,8
<b>Carencia de servicios básicos</b>					
Urbano	12,0	8,8	7,2	3,1	0,0
Rural	60,0	49,0	19,2	6,8	5,3
Nacional	30,3	20,9	10,5	4,1	1,1



# REFERENCIAS

- ▶ Acosta OL, R Pardo y N. Forero (2015). Sistema de protección social colombiano: avances y desafíos. (LC/L.3960, LC/BOG/L.32).
- ▶ BID/CEPAL/CELADE, (Banco Interamericano de Desarrollo/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía), (2000) Impacto de las Tendencias Demográficas sobre los Sectores Sociales en América Latina, Santiago.
- ▶ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE. 2009. "El envejecimiento y las personas de edad". Indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe.
- ▶ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE. 2011. Observatorio Demográfico No. 12: Envejecimiento poblacional. CEPAL.
- ▶ Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2011.
- ▶ Chackiel, Juan. 2004. "La dinámica demográfica en América Latina". Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población. Serie Población y Desarrollo, 52.
- ▶ CEPAL, UNFPA, (2014), Los Datos Demográficos, Alcances, limitaciones y métodos de evaluación. Serie Manuales. (LC/L.3906), Santiago de Chile, Octubre.
- ▶ Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2013) Glosario de Términos para el Sistema de Registro Civil y Estadísticas Vitales.
- ▶ Departamento nacional de Planeación, DNP, 2014. Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia. Documento Conpes 3819. Bogotá D.C., 21 de Octubre.
- ▶ Flórez, Carmen Elisa. 2000. Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX. Banco de la República.
- ▶ Flórez, Carmen Elisa. 2004. "La Transformación de los hogares: una visión de largo plazo". Coyuntura social No. 30, Fedesarrollo. Bogotá, Junio.
- ▶ Lam y Leibbrandt, 2013, Global Demographic Trends and their Implications for Employment. Paper Submitted to the High Level Panel on the

Post-2015 Development Agenda. Mayo.

- ▶ Martínez, Ciro, “Descenso de la fecundidad, bono demográfico, y crecimiento económico en Colombia, 1990-2010, Agosto 20 de 2012. Mimeo.
- ▶ Naciones Unidas (2014) Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015 “El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta”. 4 de Diciembre
- ▶ Ocampo, José Antonio (2008) compilador. Historia Económica de Colombia. Edición revisada y actualizada. Planeta y Fedesarrollo.
- ▶ Pachón, Álvaro. 2012. “Proyecciones de población nacional y por ciudades”, trabajo para la Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades de Colombia.
- ▶ Ramírez, J C, O L Acosta y R. Pardo, (2015) Políticas sociales diferenciadas para las ciudades en Colombia: una nueva generación de políticas sociales. Serie: Estudios y Perspectivas – Oficina de la CEPAL en Bogotá No.30. Marzo, <http://hdl.handle.net/11362/37821>
- ▶ Ramirez, JC, R. Pardo, OL Acosta, L. Uribe (2015) Bienes y Servicios Públicos Sociales en la zona rural de Colombia, Brechas y Políticas Públicas.

Serie Estudios y Perspectivas – Oficina de la CEPAL en Bogotá No. 31. Agosto. <http://hdl.handle.net/11362/38948>

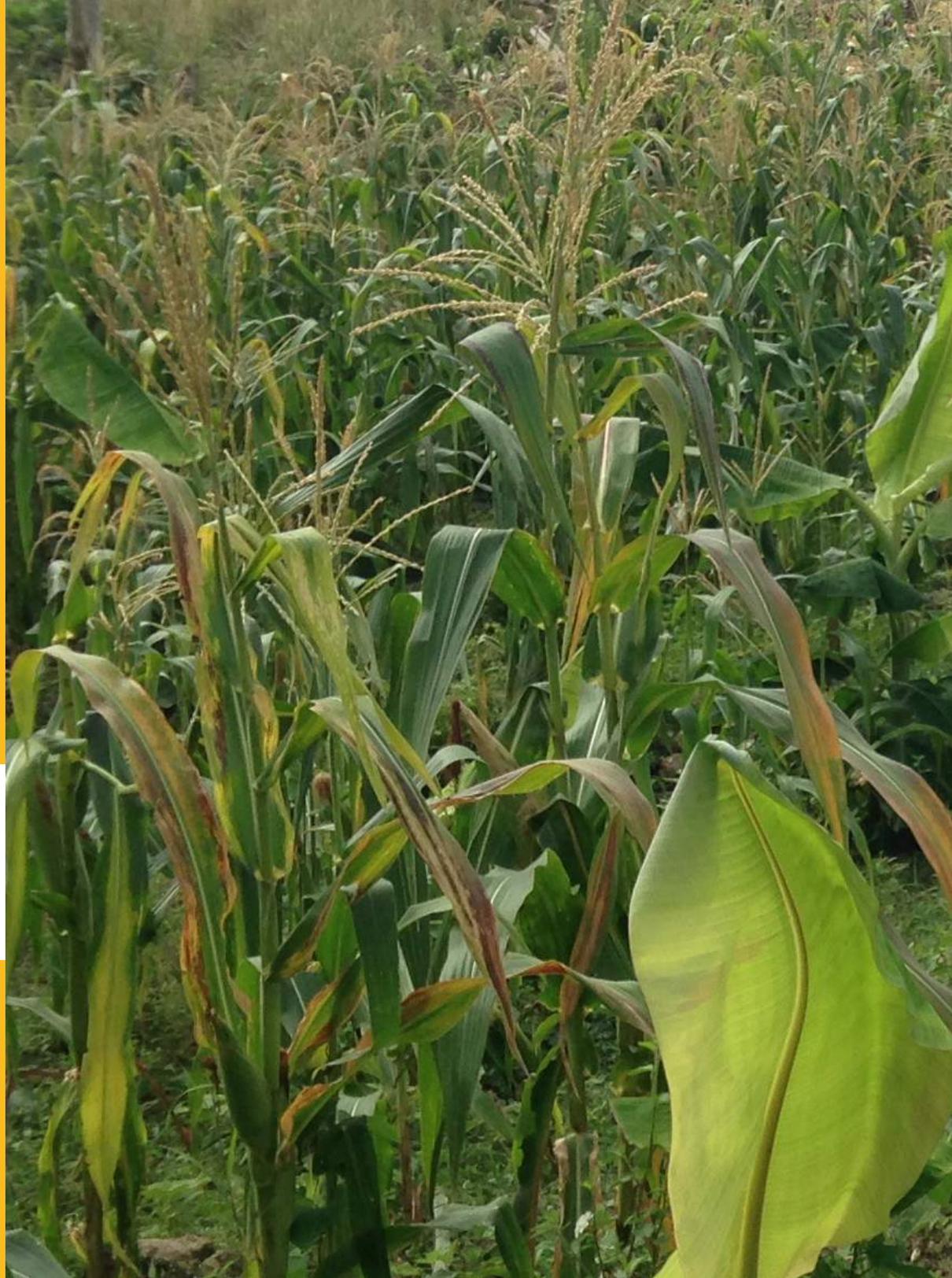


# 4

## **Planes de Desarrollo y ODS**

Unidad IV: Desarrollo Económico Incluyente

*Autora: Consuelo Corredor*







# OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE







**EL DESARROLLO ECONÓMICO  
INCLUYENTE: UN IMPERATIVO  
PARA LA SUPERACIÓN DE  
LA POBREZA Y  
EL DESARROLLO LOCAL**



Los ODM han sido una gran experiencia mundial por el consenso político que suscitaron en torno al compromiso de alcanzar unos niveles mínimos reconocidos como imperativos para el desarrollo humano y por haberse constituido como un referente para evaluar el desarrollo alcanzado por muchos de los países signatarios, así como por las diversas alianzas que se han propiciado en torno a su alcance.

Sin embargo, el alcance de las metas ha sido desigual, tanto entre países como al interior de éstos, lo que impone un doble desafío: por una parte, persistir en aquellos ODM rezagados y continuar en la apuesta de cerrar brechas, y por otra, hacer sostenibles los logros alcanzados y trascender hacia objetivos complementarios y de mayor alcance, en cuanto a las transformaciones requeridas en las diferentes sociedades que aún no logran garantizar para todos/as el ejercicio efectivo de los derechos.

La Asamblea de la ONU, en septiembre de este año, propondrá un nuevo compromiso mundial para adoptar **17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** por parte de todos los países signatarios, no solamente por los países en desarrollo, pues se

incorporan objetivos que permiten reducir las desigualdades poblacionales y territoriales y cuidar el planeta, considerando los ámbitos social, económico y ambiental.

Durante el presente módulo, trabajaremos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio referentes a la noción de desarrollo económico incluyente, haremos un balance de los logros y desafíos pendientes de Colombia en esta materia y comprenderemos la relación entre inequidad, gobernanza y conflicto. Al finalizar el módulo, ustedes habrán logrado:

- ▶ Identificar factores que propician el Desarrollo Económico Incluyente con miras a la equidad y a la competitividad.
- ▶ Comprender a la inclusión productiva como imperativo para la superación de la pobreza
- ▶ Identificar la pertinencia del Desarrollo Económico Incluyente en los Planes de Desarrollo Local





# LOS LOGROS Y DESAFÍOS DEL ODM 1

El primer ODM, “Erradicar la pobreza extrema y el hambre y generar empleo decente”, es el más relevante para la apuesta por un Desarrollo Económico Incluyente (DEI), por cuanto éste tiene como objetivo potenciar las capacidades productivas locales, en especial de los grupos poblacionales en pobreza y vulnerabilidad, mediante la ampliación de oportunidades para la generación de empleo e ingresos y mayores niveles de competitividad, de tal forma que todas las personas puedan ejercer con autonomía sus derechos. Por ello, conviene hacer un breve balance de los resultados obtenidos en las tres metas principales que se fijaron para el ODM1:

- ▶ Reducir a la mitad la proporción de personas con ingresos inferiores a un dólar por día.
- ▶ Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en especial mujeres y jóvenes.
- ▶ Reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre.

Así, el ODM1 le impuso compromisos a la política económica y social.

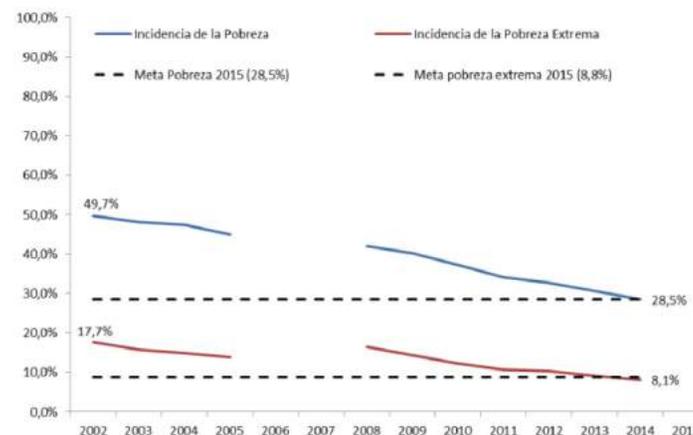
IDEA PARA RESALTAR



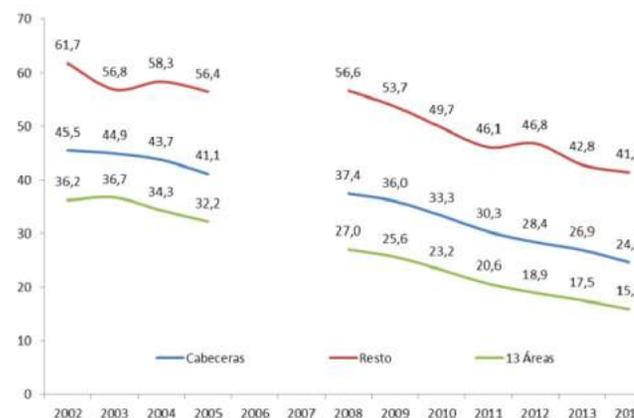
En Colombia, los logros son importantes en reducción de la pobreza y de la pobreza extrema, pues como se aprecia en los gráficos que siguen, en el 2014 se alcanzó la meta de reducir la pobreza a 28.5% y reducir la pobreza extrema a 8.1%.

Fuente Gráficos: Elaboración PNUD, con información DANE (2014)

## GRÁFICA 1. INCIDENCIA DE LA POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN COLOMBIA 2002-2014



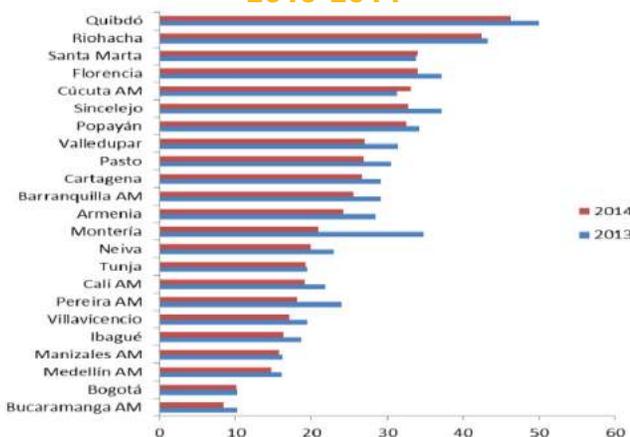
## GRÁFICA 2. INCIDENCIA DE LA POBREZA: CABECERA, RESTO Y 13 ÁREAS 2002-2014



Sin embargo, al examinar el comportamiento entre el sector urbano y rural, así como entre ciudades capitales, las brechas siguen siendo enormes. Obsérvese que en el sector rural la población en pobreza está casi 17 puntos por encima del promedio del país y algo más de 25 puntos por encima de las 13 principales ciudades.

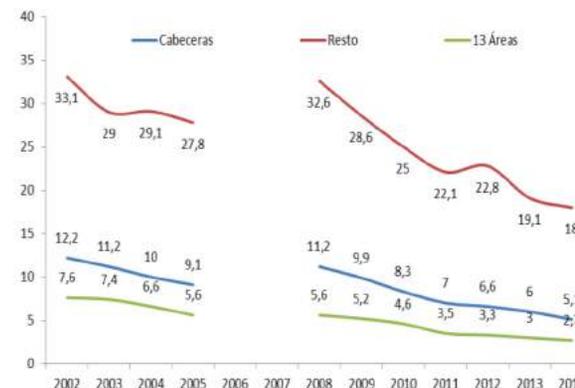
La magnitud de los retos en materia de pobreza se aprecia aún más al examinar la situación de las 23 ciudades para las que existe información por parte del DANE. Quibdó y Riohacha tienen casi a la mitad de su población en pobreza, seguidas por Santa Marta, Florencia, Cúcuta, Sincelejo y Popayán con niveles entre 32 y 34%, mientras que Valledupar, Pasto, Cartagena y Barranquilla, están a unos puntos del promedio país. Estas enormes brechas se confirman en pobreza extrema, la cual en el sector rural está 13 puntos por encima del sector urbano y 16 por encima de las 13 principales ciudades.

**GRÁFICA 3. INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LAS 23 CIUDADES 2013-2014**



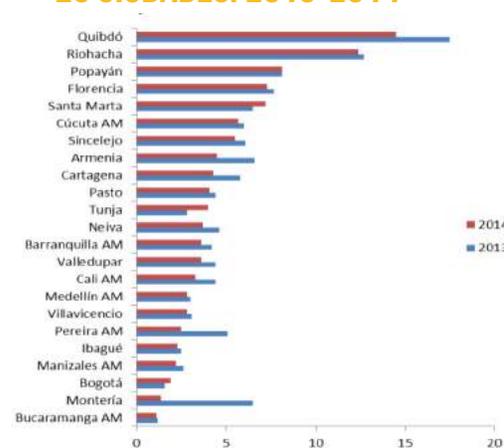
Fuente Gráficos: Elaboración PNUD, con información DANE (2014)

**GRÁFICA 4. INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA: CABECERA, RESTO Y 13 ÁREAS. 2002-2014 POR ZONA 2002-2014**



Igualmente graves son las brechas en pobreza extrema entre las 23 ciudades donde nuevamente Quibdó y Riohacha presentan los niveles más altos, mientras que las restantes están en el promedio del país o por debajo de éste.

**GRÁFICA 5. INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA 23 CIUDADES. 2013-2014**



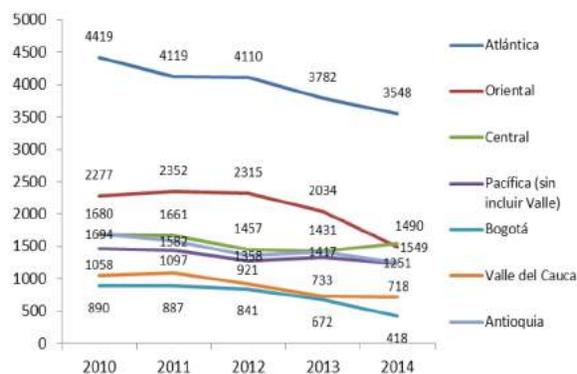
Una mirada de la pobreza más allá del ingreso, se puede tener mediante el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM),<sup>1</sup> el cual confirma la distancia entre los logros urbanos y la persistencia del rezago rural.

### GRÁFICA 6 PORCENTAJE DE PERSONAS POBRES POR IPM SEGÚN ÁREA 2013-2014



Fuente: Elaboración PNUD con información DANE (2014)

### GRÁFICA 7 NÚMERO DE PERSONAS POBRES POR IPM (EN MILES) SEGÚN REGIONES 2010-2014



Al examinar el IPM, se aprecia cómo las dimensiones que más explican la pobreza están asociadas a las oportunidades de educación y de empleo, dos de los factores que hay que enfrentar para reducir la inequidad.

IDEA PARA RESALTAR

y el bajo logro educativo (50.7) a nivel de país, como era de esperarse, se explican más por el aporte de los altos niveles en lo rural (40.2 y 83.6 respectivamente) que en lo urbano (29.8 y 41.8 respectivamente). Igual ocurre con el trabajo informal, pues el 76.8% de las personas en pobreza por IPM están en la informalidad, manteniéndose la enorme brecha entre lo urbano (72.7%) y lo rural (92%).

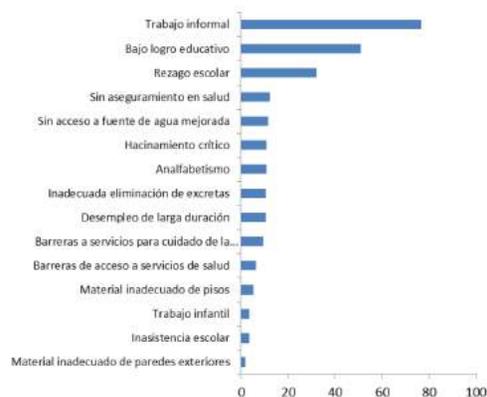


En lo rural, la falta de acceso al agua pasa a ser una de las variables más significativas pues casi el 42% de la población en pobreza por IPM padece esta situación.

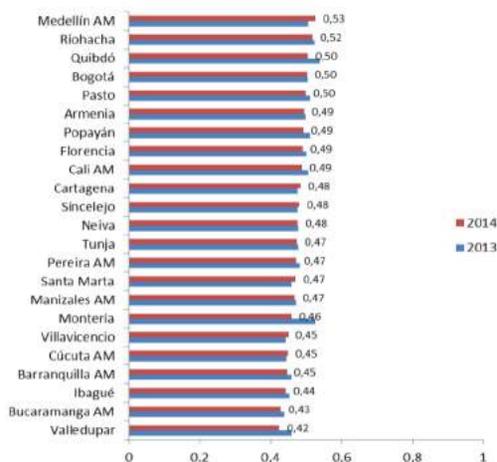
IDEA PARA RESALTAR

1. El IPM que en buena hora se adoptó en el país desde 2010, si bien a un nivel aún muy agregado, identifica 5 dimensiones y 15 variables. Las dimensiones son: clima educativo del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, ocupación, salud, servicios públicos y condiciones de la vivienda.

## GRÁFICA 8 PORCENTAJE DE PERSONAS POBRES POR IPM SEGÚN DIMENSIONES. 2014



## GRÁFICA 9 COEFICIENTE DE GINI POR CIUDADES 2013-2014



Fuente Gráficos: Elaboración PNUD, con información DANE (2014)

Por otra parte, la desigualdad en Colombia es uno de los problemas serios a enfrentar, pues el índice de Gini<sup>2</sup> fue de 0.538 en 2014, valor que se ha mantenido casi igual los últimos tres años, cuando países de similar desarrollo han logrado mejores indicadores como Argentina, Brasil y Bolivia, y en el lustro anterior Venezuela, Chile y Perú<sup>3</sup>. Las inequidades también se expresan con contundencia en lo poblacional y lo territorial. La concentración del ingreso es mayor en el sector urbano (Gini = 0.514) que en el rural (0.463), inequidad que se confirma al analizar las distancias entre los hogares de acuerdo a su nivel de ingreso. Mientras el quintil más pobre participa solo con el 4.7% del ingreso del país, el quintil más rico lo hace con el 50.1%<sup>4</sup>.



La inequidad está en el corazón de los conflictos y su superación compromete, por lo menos, los ámbitos político, institucional y financiero. Si bien el crecimiento económico es importante, no es suficiente pues no hay evidencia empírica de que el crecimiento por sí mismo propicie una mejor distribución.

IDEA PARA RESALTAR

Hoy, se acepta que altos niveles de desigualdad frenan el crecimiento y que los países con mayores niveles de desigualdad logran en promedio un crecimiento económico menor. Adicionalmente, el crecimiento tiene un menor efecto sobre la reducción de la pobreza si no se realiza una redistribución a través de políticas que reduzcan los niveles de desigualdad.

2 El coeficiente de Gini mide el grado de desigualdad de ingresos. Si se acerca a 1 hay más inequidad y si se acerca a 0 hay más equidad.

3 Cepal (2014): Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile

4 ibid





La desigualdad puede desacelerar el proceso general de desarrollo, acentuar la delincuencia y la violencia, reducir la capacidad para manejar shocks adversos y debilitar las bases institucionales que promueven el desarrollo.

Estas evidencias no han sido tomadas en serio por las políticas en Colombia, que hasta hace muy poco tiempo han ignorado las enormes brechas urbano-rurales así como entre los municipios, al punto de tener muy pocas ciudades que crecen y son polos de desarrollo, mientras la mayor parte de los municipios (cerca del 90%) se ubican en las categorías 5 y 6<sup>5</sup>.



No menos importante es la relación entre inequidad, gobernabilidad y conflicto. La inequidad es una barrera a la integración, dificulta la gobernabilidad y amenaza el ejercicio de la libertad (desarrollo), pues no todos pueden elegir el Ser y el Hacer (Amartya Sen) y la institucionalidad se torna vulnerable por su poca legitimidad.

Las inequidades regionales y poblacionales, y el Estado por acción u omisión, propician escenarios donde la gobernabilidad se torna muy frágil y es fácilmente cooptada por agentes legales o ilegales, poniendo los recursos y las políticas públicas al servicio de intereses privados,

configurando un círculo dañino que amplía las inequidades. En este escenario adverso, la inequidad y la injusticia están en la base, ya sea como fuente de agendas políticas, o para preservar el estau-quo, o para ascender en la pirámide socioeconómica y de poder (INDH 2003).

5 Lo municipios se clasifican en categorías de 1 a 6 y categoría especial de acuerdo a su población y a sus ingresos corrientes de libre destinación (Ley 715 de 2001 Art. 44 y 45).





**PERTINENCIA  
DEL DESARROLLO  
ECONOMICO  
INCLUYENTE (DEI)**

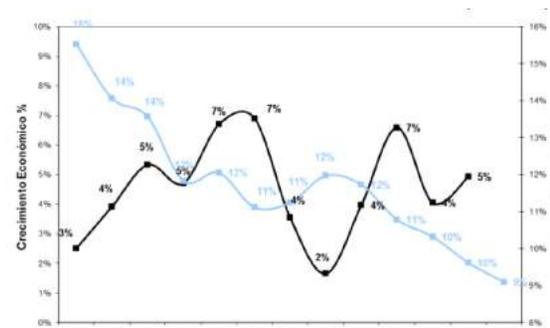


Del análisis cualitativo y cuantitativo sobre la situación de pobreza, podemos concluir que uno de los factores que está en la base de la persistencia de esta situación, son las pocas oportunidades de generación de empleo e ingreso que impiden la integración en el mercado de trabajo de los grupos poblacionales en situación de pobreza y vulnerabilidad, lo que limita el ejercicio de sus derechos y les impide tener una vida digna.

Este cierre de oportunidades proviene de las barreras a la entrada en el mercado de trabajo, por el divorcio entre el crecimiento y el empleo, por el déficit en formación y capacitación y por la ausencia de activos productivos (maquinaria, equipo, recursos financieros, etc.), en especial de los grupos de más bajos ingresos.

A lo largo del presente siglo, en muchas de las economías del mundo, se ha hecho cada vez más evidente que un crecimiento del PIB puede ser satisfactorio a la par que la generación de empleo registra una dinámica inferior.

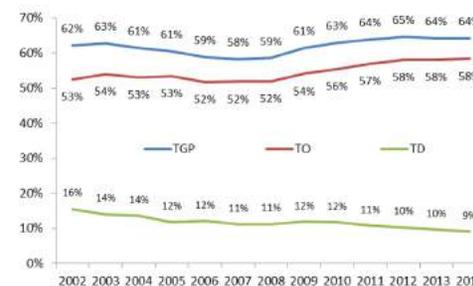
## GRÁFICA 10 RELACIÓN ENTRE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESEMPLEO



Varias razones están en la base de esta situación, como puede apreciarse en las siguientes gráficas:

1. El aumento de la PET<sup>6</sup> por el cambio demográfico (menos nacimientos y mayor esperanza de vida) que exige más esfuerzos para generar puestos de trabajo pues se afecta la TGP.

## GRÁFICA 11 PRINCIPALES INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO 2002-2014

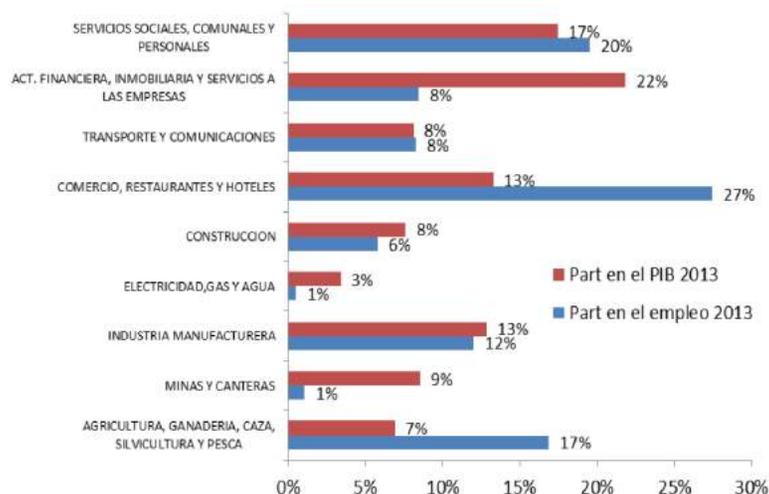


Fuente: Elaboración PNUD con información DANE

<sup>6</sup> La Población en edad de trabajar (PET) se refiere a las personas de 12 años y más en lo urbano y de 10 años y más en lo rural. La Población económicamente activa (PEA) son las personas que están ocupadas o buscando trabajo. La Tasa general de Participación (TGP) es la relación entre PEA / PET

2. El uso creciente de tecnologías que van desplazando mano de obra y iii) la prevalencia de sectores, como la minería o los hidrocarburos, que por sus características no requieren de grandes volúmenes de mano de obra. La actividad financiera e inmobiliaria aporta al PIB el 22% y solo contribuye con el 8% del empleo. Igual ocurre con minas y canteras que aportan el 9% del PIB y solo participan con el 1% del empleo.

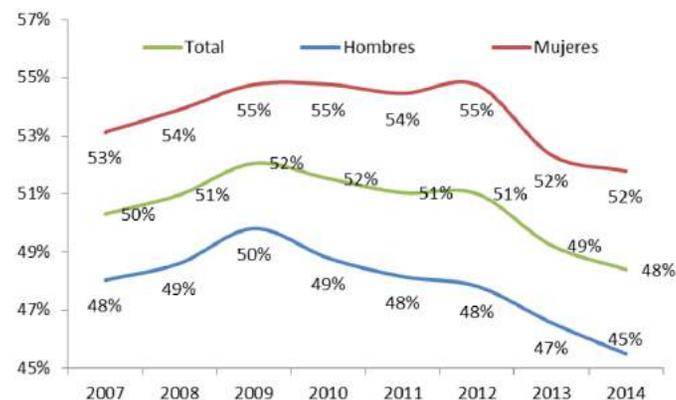
### GRÁFICA 12 PARTICIPACIÓN POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA EN EL EMPLEO Y EN EL PIB 2013



Fuente: Elaboración PNUD, con información DANE (2014)

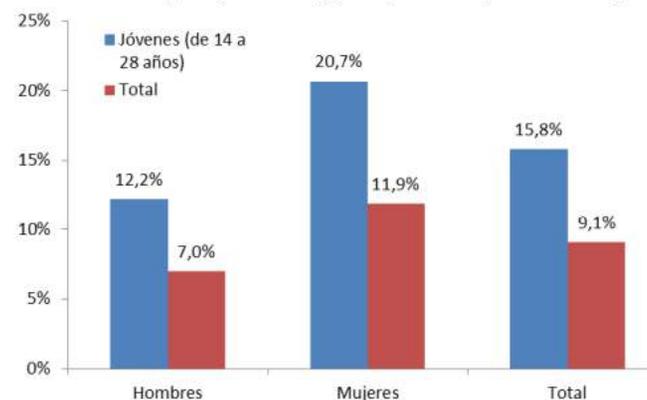
Adicionalmente, las cualidades y habilidades de los potenciales trabajadores (oferta de mano de obra) se vuelven cada vez más exigentes, con lo cual el cierre de oportunidades se da más fuertemente en los grupos que carecen de ellas. Esto se expresa en altos niveles de trabajo temporal e informal, siendo las mujeres y los jóvenes los grupos más afectados.

### GRÁFICA 13 TASA DE INFORMALIDAD POR SEXO 13 ÁREAS METROPOLITANAS 2007-2014



Fuente: Elaboración PNUD, con información DANE (2014)

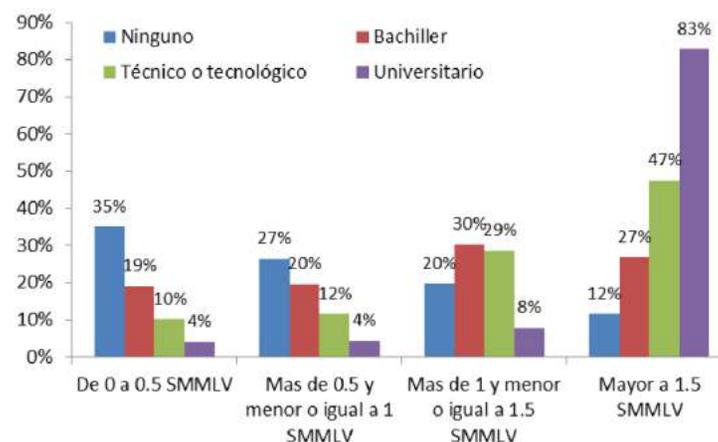
### GRÁFICA 14 TASA DE DESEMPLEO POR SEXO Y PARA JÓVENES (14 A 28 AÑOS) 2014



Fuente: Elaboración PNUD con información DANE (2014)

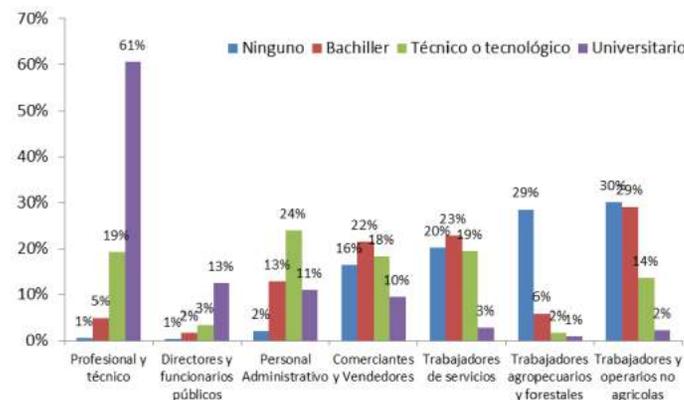
Con relación al déficit en formación y capacitación y la ausencia de activos productivos, es fácil constatar las brechas poblacionales y territoriales, asociadas a los niveles de formación. Según informe de PNUD (ODM 2013) el 10% de la población de más bajo ingreso tiene solamente 4.2 años de formación, frente al 10% más rico que tiene 13.2 años. Igualmente, las personas con mayores niveles de escolaridad tienen más opción de encontrar trabajo que aquellos que están rezagados, como lo son los grupos en pobreza y vulnerabilidad. De los trabajadores ocupados el promedio de educación a nivel de país es de 7.6 años, mayor en lo urbano (9.4 años) que en lo rural (4.6 años). De hecho la composición de los ocupados en Colombia según calificación es lamentable: el 56% son trabajadores no calificados (en su mayoría informales), el 33% son trabajadores semicalificados (expuestos a la vulnerabilidad) y solo el 10% son calificados (empleos de calidad y estables),<sup>7</sup> todo lo cual está determinado por los niveles educativos alcanzados y las oportunidades salariales asociadas. En las gráfica 15 se aprecia claramente que a mayor nivel de formación mayor nivel de salario, así como a mayor formación mayores niveles en los cargos desempeñados.

## GRÁFICA 15 DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE OCUPADOS SEGÚN TÍTULO ALCANZADO Y RANGOS DE INGRESOS 2014 COLOMBIA<sup>8</sup>



Fuente: Elaboración PNUD, con información DANE

## GRÁFICA 16 DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE OCUPADOS SEGÚN TÍTULO ALCANZADO Y OFICIO PRINCIPAL 2014



Fuente: Elaboración PNUD, con información DANE

7. Núñez Jairo (2013): "Monitoreo y seguimiento para la estrategia de generación de ingresos". MGEI USAID



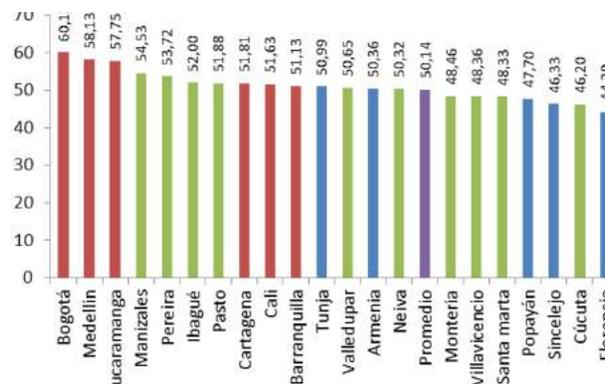
En ausencia de un robusto sistema de protección social, la vulnerabilidad de las personas desempleadas o con empleos precarios es mayor, pues el acceso a la salud de calidad y pensión digna siguen estando asociados a los ingresos del/la trabajador/a, con lo cual quienes más lo necesitan son quienes están más desprotegidos.

De ahí que cobren relevancia las políticas de protección social, así como las políticas que promuevan la productividad y competitividad así como las orientadas a generar empleo, en particular las que promueven el Desarrollo Económico Incluyente (DEI), las cuales no son solo responsabilidad de la nación, sino también de los entes territoriales y del sector productivo.

Si bien el ingreso de los trabajadores es importante para el bienestar, éste no se agota en el ingreso. Por ello resulta de utilidad el Índice de Prosperidad Urbana (IPU), pues permite una aproximación al bien-estar con una visión más integral al incorporar lo espacial a los ámbitos económico y social<sup>9</sup>.

El IPU considera 5 dimensiones: productividad, infraestructura, calidad de vida, equidad, y medio ambiente sostenible. De las 5 dimensiones, solo la productividad tiene relación directa con el tamaño de la ciudad. Sin embargo, son las medianas y pequeñas donde aún los niveles de pobreza son mayores y las oportunidades de empleo son más reducidas. Esto plantea el desafío de aumentar la productividad, generar oportunidades de empleo e ingreso y reducir los niveles de pobreza, así el tamaño de la ciudad, como es el caso de las medianas y pequeñas, sea una restricción para el logro de esos objetivos, pues como lo señala el estudio citado, *no hay que esperar a que estas ciudades medianas y pequeñas crezcan para hacerlas productivas*.

**GRÁFICA 17 RESULTADOS DEL IPU PARA 23 CIUDADES DE COLOMBIA\***



8. El salario mínimo (Salario mínimo mensual legal vigente) para 2014 fue \$616.000, El ingreso total está conformado por el ingreso de la ocupación principal, ingresos en especie (vivienda y alimentos) e ingresos provenientes de la segunda actividad económica.

9. ONU-Habitat (2014): ¿Qué tan prósperas son las ciudades de Colombia? El Índice de Prosperidad Urbana fue construido por ONU Habitat en 2012. Se trata de una medición multidimensional de la situación de las ciudades para identificar oportunidades y potenciales áreas de intervención. Más de 300 ciudades lo han calculado. En Colombia se calculó en 2014 para 23 de las 56 ciudades pues son las que disponen de información. Un análisis amplio se puede consultar en Corredor Consuelo (2014): LA APUESTA POR POLÍTICAS SOCIALES DIFERENCIADAS E INTEGRALES PARA LAS 23 CIUDADES PRINCIPALES DE COLOMBIA. Trabajo hecho para CEPAL. Bogotá, Colombia



Aumentar los niveles de productividad es un imperativo y buscar una mayor articulación regional y mayor conectividad. Igualmente importante es el “Trípode de la prosperidad” con el que concluye el estudio y que se constituye en retos para el país y cada una de las regiones:

- ▶ Diseño y planeación urbana.
- ▶ Dinamizar las economías locales.
- ▶ Fortalecer las instituciones y los marcos regulatorios (leyes y normas).

Los lineamientos anteriores resultan de gran utilidad para enriquecer el camino hacia un desarrollo económico incluyente que requiere de políticas explícitas para la inclusión productiva de la población, especialmente de los grupos en pobreza, pues es la forma de construir autonomía en el ejercicio de los derechos, darle sostenibilidad a los logros sociales y aportar a una mayor productividad y competitividad y por ende a una mayor generación de riqueza colectiva que se traduzca en una mayor calidad de vida.







# EL ROL

# INSTITUCIONAL<sup>10</sup>

---

10. En varios escritos he argumentado el problema institucional que existe en Colombia y planteado distintas propuestas. Ver en especial Cepal 2014, Usaid 2013,



La precariedad institucional es una de las grandes barreras al desarrollo y a la equidad, pues compromete la confianza, la transparencia, la capacidad de formulación, gestión y ejecución de políticas, entre otros.

Colombia no está bien en el componente institucional según el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, pues presenta los resultados más bajos y baja 8 puestos al pasar del 103 en 2010 al 111 en 2014<sup>11</sup>. Esta situación preocupante condujo a que por primera vez el Consejo Privado de Competitividad incluyera en la Agenda de Competitividad, un capítulo dedicado a la eficiencia del Estado, referido a tres aspectos:

- ▶ Coordinación para la ejecución de las políticas de competitividad.
- ▶ Cualificar el capital humano del sector público.
- ▶ Mayor interacción entre el empresariado y el sector público.



Lo anterior pone de presente, una vez más, la importancia de contar con instituciones fuertes y con credibilidad. Aún más si tenemos en cuenta los diversos retos que enfrenta el país, como son la terminación del conflicto armado, el cierre de brechas poblacionales y territoriales, la eliminación de la corrupción, entre otros, los cuales no podrán asumirse sin una institucionalidad fuerte que permita unas relaciones más autónomas, concertadas, fluidas y flexibles entre los diversos niveles de gobierno, nacional y regional.

De ahí, la importancia de identificar los principales problemas que se presentan en materia institucional y que se constituyen en verdaderas barreras para su fortalecimiento, eficiencia y eficacia, como se aprecia en el siguiente gráfico:

# BARRERAS INSTITUCIONALES



Algunos lineamientos pueden ser útiles para idear iniciativas que contribuyan a superar las limitaciones en lo institucional:

- ▶ Las Políticas formuladas deben tener fundamento en las características socioeconómicas poblacionales y territoriales, ojalá en una perspectiva de desarrollo regional, pues las ciudades no son entes aislados y autárquicos, muchas de sus potencialidades pueden tener un mejor desarrollo en articulación con sus áreas circundantes y aportar al cierre de las brechas urbano – rurales. Incluso, la articulación conviene con otras ciudades próximas para adelantar proyectos de interés y de beneficio común (infraestructura social, infraestructura física, conectividad, etc.)
- ▶ Para acertar en las políticas conviene hacer una lectura estratégica del territorio con participación de actores públicos, privados y líderes ciudadanos, para identificar potencialidades y retos y plantear hipótesis de acción que deben ser concertadas y ejecutadas en forma compartida.
- ▶ Acompañar a los entes territoriales con asistencia técnica, pertinente y de calidad para crear capacidades locales y promover la innovación en los procesos, con lo cual se trasciende la mera desconcentración de funciones.
- ▶ Fortalecer las instancias e instrumentos de la planeación territorial que permitan la construcción de escenarios de desarrollo local de corto, mediano y largo plazo.
- ▶ Propiciar la participación y apropiación de las políticas en los territorios y exigir la rendición de cuentas por parte de todas las instancias en las que la ciudadanía ha delegado su confianza y representación.
- ▶ Mayor articulación y sinergias entre los niveles nacional, regional y local, en especial a través de instancias que sean estratégicas para el territorio, que identifiquen iniciativas locales de desarrollo, programas robustos e integrales que tengan mayor impacto en la productividad y competitividad; que permitan una intervención más integral, que no reproduzcan la duplicidad de funciones, no desgasten a los actores locales y tengan poder de decisión en beneficio del territorio.
- ▶ Fortalecimiento de las administraciones regionales y locales en recurso humano, organizacional, en capacidad técnica, de gestión y financiera para la implementación y desarrollo de las políticas, planes y programas.
- ▶ Promover y articular las alianzas público, privadas y de la cooperación internacional (Administraciones Públicas, Gremios, Cámaras de Comercio, Cajas de Compensación, ONG, IES e IETDH, Agencias de Cooperación).
- ▶ Planes de acción que concreten las responsabilidades programáticas, permitan el seguimiento y faciliten la transparencia en la rendición de cuentas.
- ▶ Gestionar la inclusión consistente de los programas y proyectos en los planes de desarrollo, en los planes regionales de competitividad, en los planes locales de empleo, y en general en las apuestas concertadas y colectivas de ciudad, ojalá con perspectiva regional







**LA POLÍTICA DE INCLUSIÓN  
PRODUCTIVA (PIP) COMO MEDIO  
PARA AUMENTAR LA RIQUEZA  
COLECTIVA Y DARLE  
SOSTENIBILIDAD A LOS  
LOGROS SOCIALES**



La formulación de políticas desde y para lo local, debe atender a una doble perspectiva: la poblacional y territorial y la integralidad de las mismas. Las diferencias entre los grupos poblacionales, ya sea por ciclo vital, género o etnia, deben ser consideradas así como las características, potencialidades y limitaciones territoriales.

La búsqueda de un DEI impone una integralidad en las políticas para su alcance, puesto que comporta problemas multicausales y multidimensionales. No se trata de una simple coordinación y articulación entre instituciones, sectores o entidades, sino de un proceso complejo que parta de una lectura integral de la problemática a enfrentar, que desagregue los factores que están en la base de la misma, que haga explícitas sus relaciones y causalidades y permita identificar las intervenciones más eficaces y eficientes para avanzar en su solución.

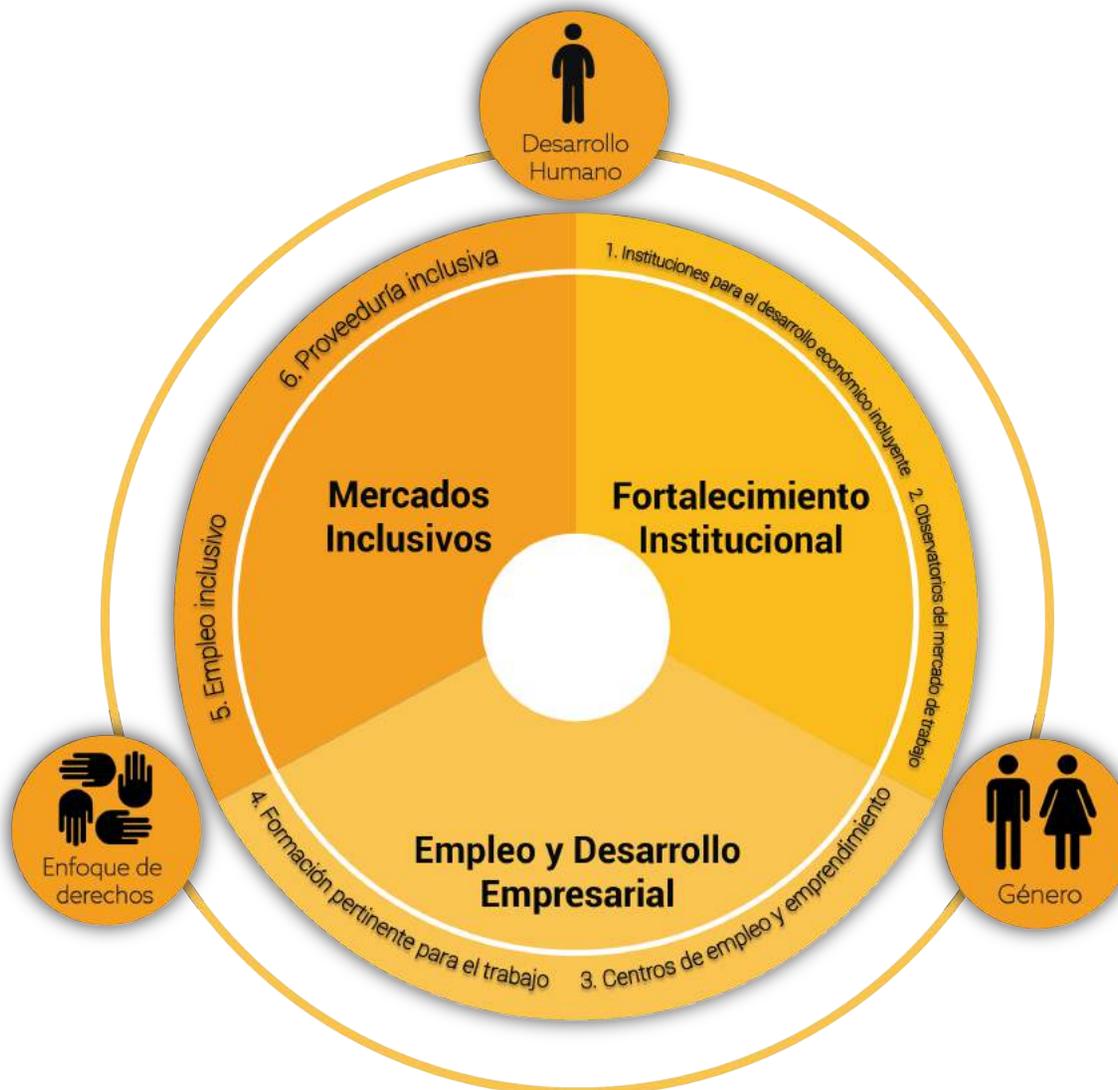
La experiencia indica que una PIP, como medio para construir un DEI, es muy pertinente y debe tener por lo menos tres componentes, desagregando las estrategias para cada uno de ellos, como se aprecia a continuación<sup>13</sup>:

- ▶ Fortalecimiento institucional
- ▶ Empleo y desarrollo empresarial
- ▶ Mercados inclusivos y desarrollo de proveedores,

---

13. El PNUD en Colombia adelanta un exitoso proyecto desde 2010 que ha permitido promover el desarrollo económico incluyente en 18 municipios del país, trabajando en alianza con las autoridades nacionales, regionales y municipales y promoviendo alianzas estratégicas entre los sectores público, privado y de la cooperación internacional.

## DEI: COMPONENTES Y ESTRATEGIAS



La PIP es una valiosa herramienta para:

- ▶ Construir autonomía en el ejercicio de los derechos y darle sostenibilidad a los logros sociales.
- ▶ Superar una de las trampas de la pobreza, como es la precaria capacidad de generación de ingresos.
- ▶ Generar y acompañar procesos de construcción de alianzas estratégicas y apropiación colectiva de políticas.
- ▶ Potenciar las capacidades locales en materia de recursos humanos, institucionales, económicos y naturales.
- ▶ Mejorar la competitividad y la productividad.
- ▶ Crear mayor riqueza colectiva.
- ▶ Redistribuir con mayor equidad los resultados del crecimiento.
- ▶ Mejorar la calidad de vida y alcanzar un mayor bienestar.

Las estrategias que se identifiquen deben orientarse a mejorar la eficacia y eficiencia institucional, territorial y a nivel de gestión de programas:

#### **Lineamientos en lo institucional:**

- ▶ Asistencia técnica a las administraciones locales.
- ▶ Acreditación de las instituciones y programas de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (FTDH) y de educación Técnica y tecnológica (T&T).
- ▶ Fortalecer el Servicio Público de Empleo con servicios directos, complementarios y habilitantes.
- ▶ Fomentar el mercado de proveedores democratizando las oportunidades.

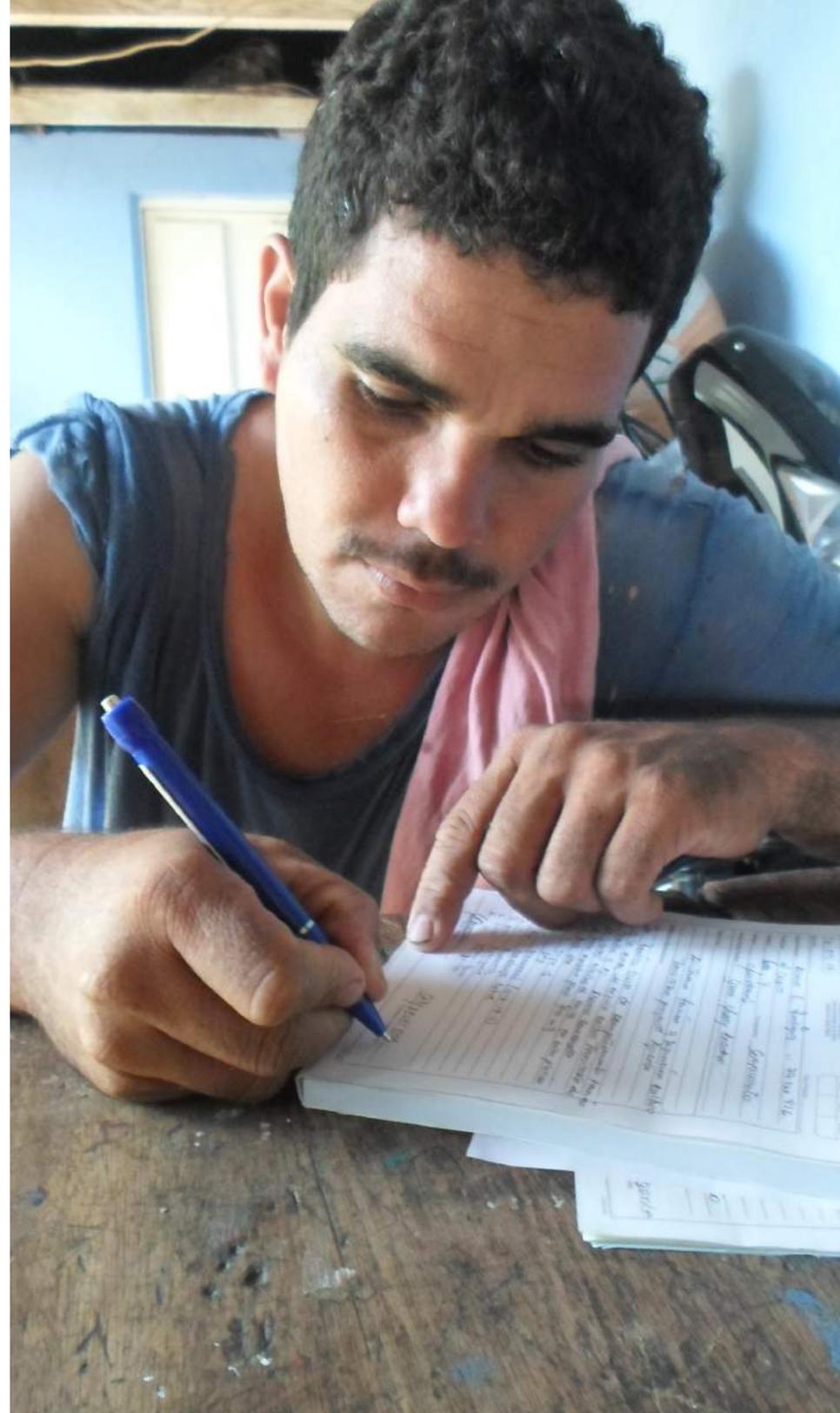
#### **Lineamientos en lo territorial:**

- ▶ Articulación y sinergias entre los niveles nacional, regional y local.
- ▶ Fortalecimiento de las administraciones locales en recurso humano, organizacional y financiero para la implementación y desarrollo de la PIP.
- ▶ Promover y articular las alianzas público, privadas y de la cooperación internacional a través de redes para la inclusión productiva (Gremios, cámaras de comercio, cajas de compensación, ONG, IES e IETDH).
- ▶ Identificación de los perfiles ocupacionales en el contexto local y regional que armonice la oferta de trabajo y los requerimientos de la demanda.

- ▶ Información y fomento a las oportunidades de inclusión productiva, tanto públicas como privadas.
- ▶ Identificación, fortalecimiento y diversificación de la oferta disponible de servicios directos, complementarios y habilitantes.

#### Lineamientos en la Gestión Programática:

- ▶ Fortalecimiento técnico para la formulación, ejecución y supervisión de programas.
- ▶ Identificación y sinergias, técnicas y financieras, con las iniciativas locales, en especial los planes de desarrollo, los planes locales de empleo y los planes regionales de competitividad.
- ▶ Instancias colectivas para la identificación de programas robustos e integrales que tengan mayor impacto.
- ▶ Planes de acción que concreten las responsabilidades programáticas y permitan seguimiento.





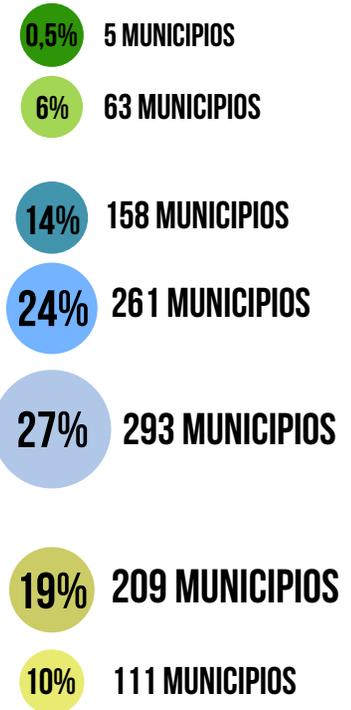
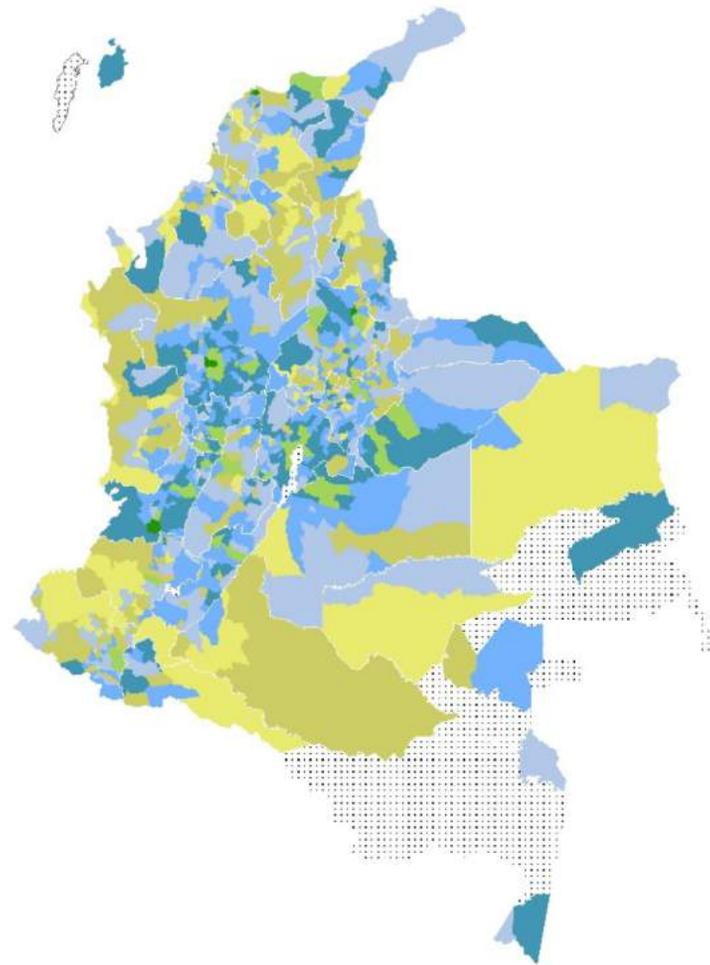
El reconocimiento de brechas y los grandes desafíos que impone su cierre han sido claramente diagnosticados en el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), como se aprecia en los mapas que siguen. Solo 5 municipios tienen un desarrollo bastante robusto (0.5%) y el 6% uno robusto (63 municipios). La mayor parte de territorios tienen un desarrollo intermedio o incipiente.

El compromiso con los ODS, en particular los asociados al Desarrollo Económico Incluyente, muy seguramente aportarán de manera significativa en el cierre de brechas, siempre que de manera explícita se incorporen en los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal con estrategias concretas para su alcance y se adopten indicadores de seguimiento y evaluación que permitan hacer los ajustes en forma oportuna y sean la base para la rendición de cuentas de las autoridades correspondientes.

# PROPUESTA DE TIPOLOGÍAS MUNICIPALES

Una lectura más completa de **15 CONDICIONES** identifica de mejor forma el desarrollo de las regiones:

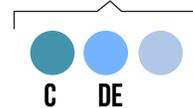
COMPONENTE V	ARIABLE
Funcionalidad Urbano-Regional	Población Municipal %Población Resto sobre Total Crecimiento poblacional (2010-2014) Densidad Poblacional Variable Aglomeraciones
Dinámica Económica	Valor Agregado Ingresos ET Penetración Internet Disparidades Económicas
Calidad de Vida	IPM Municipal
Ambiental	Ha. Bosques Inversión en Sector Ambiental
Seguridad	Componente Seguridad IVT*
Institucional	Desempeño Fiscal Mpal Requisitos Legales Mpal



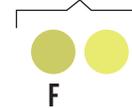
Entorno de Desarrollo Robusto



Entorno de Desarrollo Intermedio



Entorno de Desarrollo Incipiente



Zonas no tipificadas





# REFERENCIAS

- ▶ CEPAL (2014): Panorama Social. Santiago de Chile
- ▶ Consejo Privado de Competitividad (2014): Informe Nacional de Competitividad 2014-2015
- ▶ Corredor Consuelo (2014): La apuesta por políticas sociales diferenciadas e integrales para las 23 ciudades principales de Colombia. CEPAL, Bogotá
- ▶ Corredor Consuelo (2013): “Propuesta de Política para la generación de empleo e ingresos para PPEV y lineamientos en materia de gestión, rutas de intervención y ajuste de programas”. Trabajo hecho para USAID-DPS en el marco de la Misión de expertos para las Políticas de Generación de Empleo e Ingresos para PPEV, MGEI. Bogotá
- ▶ DNP: Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018)
- ▶ Núñez Jairo (2013): “Monitoreo y seguimiento para la estrategia de generación de ingresos”. MGEI USAID. Bogotá
- ▶ ONU-Habitat (2014): ¿Qué tan prósperas son las ciudades de Colombia? Índice de Prosperidad Urbana. Bogotá
- ▶ PNUD (2011): Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano
- ▶ PNUD (2013): Informe de seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM-
- ▶ Ramírez Clara (2015): Mercado laboral: definiciones e indicadores. Conferencia presentada en CINEP Junio 2015
- ▶ [www.pnud.org.co](http://www.pnud.org.co)

# 5

## **Planes de Desarrollo y ODS**

Unidad V: Medio Ambiente y Cambio Climático

*Autor: Gustavo Wilches*







# OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE





# INTRODUCCIÓN

Partimos del conocimiento científico y de la convicción ética de que todos los seres vivos somos mutuamente interdependientes. Nuestra salud, a escala individual, es en gran medida el resultado de la convivencia armónica entre cada persona y los millones de microorganismos benéficos que habitan dentro de nosotros y sobre nuestra piel.

Y así mismo, en la máxima escala planetaria, nuestra salud como especie humana depende de nuestra convivencia armónica con ese ser vivo del cual formamos parte, que es la Tierra, y que también está conformada por millones de seres vivos no humanos sin los cuales no sería posible nuestra existencia. Esos seres vivos incluyen desde los microorganismos de los cuales depende la fertilidad del suelo hasta los grandes ecosistemas del planeta (selvas, páramos, sabanas, desiertos, océanos y mares, ríos, quebradas, lagos, lagunas, humedales, etc.), cuyo conjunto llamamos biosfera.

En una de las escalas intermedias entre el individuo y la Tierra, está esa porción grande o pequeña del planeta (de la biosfera) denominada municipio y que está bajo su responsabilidad y autoridad. Constituido por multiplicidad de ecosistemas y de formas de vida, tiene usted en sus manos la dirección del municipio y en buena parte, la responsabilidad sobre la calidad de vida presente y futura, no solamente de las personas, sino de todos los seres vivos que allí habitan.

En ese contexto, en el presente módulo haremos una revisión general de los principales conceptos sobre medio ambiente y cambio climático y su relación con la gobernanza y el territorio; en un segundo momento revisaremos los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el cambio climático y finalmente abordaremos algunas herramientas para una adecuada gestión municipal. Al finalizar el módulo, ustedes habrán logrado:

CONCEPTO CLAVE



- ▶ Comprender los factores que permitan asegurar la sostenibilidad ambiental identificando estrategias de planificación a nivel local
- ▶ Comprender los principales conceptos sobre medio ambiente y cambio climático





**“HACER LAS PACES CON  
EL AMBIENTE”:**

**UNA RESPONSABILIDAD**

**COMPARTIDA POR TODOS**

**LOS ACTORES Y SECTORES**

Esa responsabilidad, por supuesto, no es solamente del Estado, al cual ustedes representan en el nivel local, sino que está también en cabeza de todos los actores y sectores presentes en el territorio. Aquí vamos a analizar, sobre todo, las herramientas que están en sus manos para armonizar el desarrollo con el respeto efectivo a la vida, incluido su papel como directores/as de orquesta de todos los intérpretes del desarrollo, con el objeto de que se pongan de acuerdo para tocar una partitura común.

La obligación de responder por la calidad de vida -y muchas veces por la vida misma- de las personas que forman parte del municipio implica, entre otras responsabilidades, garantizar la existencia con calidad de todos los seres vivos que nos ofrecen una serie de bienes y servicios ambientales de los cuales, de una u otra manera, dependemos como personas y como comunidad.

EJEMPLO



Así por ejemplo, si alguna medida que tome o alguna autorización que expida el gobierno municipal, causa la extinción de las abejas, los agricultores van a tener graves problemas para la polinización de sus cultivos y grandes pérdidas en sus cosechas, con el consecuente perjuicio para el municipio en general<sup>1</sup>.



## GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA: CUÁNDO Y CÓMO SE PUEDE GOBERNAR EFECTIVAMENTE EL MUNICIPIO

Un municipio es “gobernable” cuando la comunidad confía en las decisiones que toman las autoridades y en consecuencia las acata y las cumple. Esto depende en gran medida de la **legitimidad** de sus gobernantes (que la gente esté convencida de que han llegado a los cargos por medios legítimos) y de su **representatividad** (que la gente se sienta representada en esas decisiones).

Lo anterior es más factible si existe una verdadera **gobernanza**, que es la participación efectiva de los distintos actores y sectores del territorio en las decisiones que los afectan.

CONCEPTO CLAVE

1. Le invitamos a conocer el breve texto titulado “Véndame unos gallinazos, señor alcalde”. Disponible en el siguiente link <http://es.calameo.com/read/000421776e48826da5e45>.

Hay gobernanza cuando la gente no es una mera espectadora pasiva de las decisiones que toman las autoridades, sino que participa en el proceso de toma de esas decisiones y asume la corresponsabilidad que le toca como coautora de las mismas.

## CÓMO ENTENDEMOS AQUÍ EL CONCEPTO DE TERRITORIO

Una de las convicciones que queremos compartir es que el territorio no es solamente un área dibujada en un mapa y demarcada por unas coordenadas, sino un **ser vivo** con toda la complejidad de los seres vivos. El territorio debe ser tenido en cuenta en las grandes decisiones del desarrollo y en las aparentemente pequeñas decisiones de la vida cotidiana.

## EL AGUA NO ES UN OBJETO PASIVO SINO OTRO ACTOR DEL TERRITORIO

Y así mismo, el agua no es solamente un objeto (y mucho menos una mercancía) alrededor de la cual los seres humanos negociamos y tomamos decisiones, sino otro actor del territorio que por las buenas o por las malas exige ser tenido en cuenta cada vez que tomamos alguna decisión que la pueda afectar. Ya veremos cómo los desastres relacionados

de una u otra manera con el clima y el agua son la protesta de estos dos actores cuando tomamos decisiones sin tenerlos en cuenta. Piensen en cualquier desastre relacionado con el agua del que hayan tenido noticia y en las posibles causas del mismo ¿Encuentran que al agua se le había quitado *su derecho al cauce*, o su *derecho a fluir libremente*, o su *derecho a no estar contaminada*? Si usted fuera agua y le quitaran alguno de esos derechos ¿cómo reaccionaría?

Lo anterior no es válido solamente para el agua, sino también para los ecosistemas y los elementos que los conforman.

Imaginemos por un momento ¿qué sería de nosotros si se agotaran las fuentes de las aguas que irrigan su municipio y sin los cuales es imposible la vida? ¿Si los suelos en donde crecen los alimentos que nos nutren pierden su capacidad de producir por erosión o contaminación? ¿Qué pasaría si desaparecen las aves que mantienen a los insectos bajo control evitando que se conviertan en plagas? ¿Recuerdan que algunos párrafos atrás hablamos de lo que sucedería si se extinguen las aves o los insectos de los cuales depende la polinización de las plantas que nos dan alimento y riqueza económica?.

¿Qué sería de las comunidades de pescadores de los ríos, de las ciénagas o del mar si se quedaran sin peces debido a la pesca llevada a cabo de maneras inadecuadas o a la contaminación de los cuerpos de agua? ¿Y qué sería de las comunidades que dependen de esos peces para su seguridad alimentaria?.

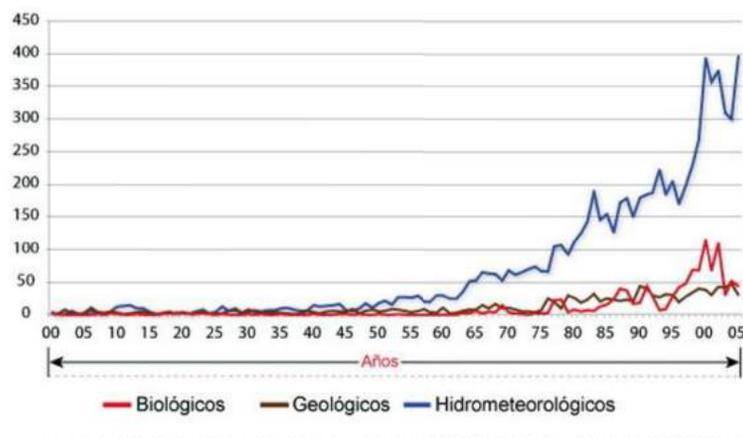


¿Qué sucede con la salud física y mental de los habitantes de las ciudades pequeñas, medianas o grandes cuando pierden el derecho a respirar aire puro, al silencio (un beneficio que normalmente sólo apreciamos cuando lo perdemos), a consumir agua de la mejor calidad o a disfrutar de paisajes para la contemplación y de espacios para la recreación?

Con seguridad ustedes son conscientes de la responsabilidad que implica gobernar un territorio, pero no sobra que recordemos algunos de los aspectos de esa responsabilidad que a veces pasan inadvertidos en medio de tantas urgencias.

# VARIABILIDAD CLIMÁTICA Y CAMBIO CLIMÁTICO: ¿QUÉ HAY DETRÁS DE CADA DESASTRE RELACIONADO CON EL CLIMA Y EL AGUA?

**GRÁFICA 1 DESASTRES EN EL MUNDO DE ACUERDO CON EL TIPO DE FENÓMENO QUE LOS ORIGINA**



Fuente de datos: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database.  
[Http://www.em-dat.net](http://www.em-dat.net), UCL - Brussels, Belgium

Se habrán dado cuenta ustedes de que no solamente en Colombia sino en el resto del mundo,



cada día se registran más desastres de origen hidrometeorológico, esto es: relacionados con el clima y el agua.

CONCEPTO CLAVE

Este tipo de desastres no son nuevos en el planeta, pero ahora se están agudizando debido a dos circunstancias conectadas entre sí.

Una, la existencia de esa serie de fenómenos –o más bien: de dinámicas y procesos- que englobamos bajo el nombre de **cambio climático**. Y la otra, que cada vez más territorios del planeta van perdiendo capacidad para convivir, no solamente con fenómenos extremos, sino incluso con aquellos que son normales y que no necesariamente son producto del cambio climático sino manifestaciones de la **variabilidad climática**.

La variabilidad climática es esa característica de la esencia del clima y del tiempo atmosférico, en virtud de la cual, en particular este último, cambia de manera permanente.



En términos propios de la Gestión del Riesgo, decimos que, si por una parte se están incrementando las amenazas (los fenómenos naturales que desencadenan este tipo de desastres relacionados con el clima y el agua), por otra parte está aumentando la vulnerabilidad. Esto es, la incapacidad del territorio (ecosistemas, comunidades, instituciones) para absorber sin traumatismos los efectos de los fenómenos naturales.

CONCEPTO CLAVE

# LA TIERRA, ESE SER VIVO DEL CUAL FORMAMOS PARTE

CONCEPTO CLAVE



Ya sabemos y entendemos que el planeta Tierra es un organismo vivo y nosotros, los seres humanos y los demás seres vivos, formamos parte de él. Más aún: son las interacciones o *lazos dinámicos* entre todos los seres vivos del planeta, entre nosotros y con los demás componentes del mismo, las que le otorgan a la Tierra esa condición.

Como todos los seres vivos, la Tierra posee la capacidad de auto-regularse, es decir, de transformarse como respuesta a determinadas condiciones de cambio. En nosotros esa capacidad se manifiesta de distintas maneras, por ejemplo, cuando está haciendo mucho frío, nuestros cuerpos tiritan para incrementar la temperatura corporal. De igual manera, cuando está haciendo mucho calor, sudamos para disipar calorías a través de la transpiración. Cuando somos invadidos por algunos virus, nuestro sistema inmunológico (que forma parte de nuestra capacidad de auto-regulación) hace que se eleve nuestra temperatura corporal con el objeto de defendernos de esa invasión.

La Tierra, entonces, también hace uso constante de su capacidad de auto-regulación. Su temperatura promedio no ha sido siempre igual: se ha elevado o ha disminuido como resultado de distintos procesos en los que intervienen desde

la dinámica misma del Sol, la inclinación del eje de rotación del planeta sobre su órbita hasta la llamada deriva continental o movimiento de las placas de la corteza sobre el manto terrestre.

Recordemos que hace unos 200 millones de años todos los continentes estaban unidos en una sola masa que los geólogos llaman Pangea (“toda la Tierra”) y que lo que hoy es el continente suramericano solamente llegó a su posición actual hace menos de 60 millones de años. Todas esas transformaciones han influido en la formación y en la dinámica del clima de la Tierra.

## EL EFECTO INVERNADERO



En los cambios de la temperatura promedio de la Tierra desde sus orígenes hasta hoy, un factor fundamental es el llamado **efecto invernadero** (o *Greenhouse effect*, como se llama en inglés), que consiste en que el planeta no devuelve al espacio todo el calor que le llega del Sol, sino que después de que rebota en la superficie, una parte de ese calor se queda atrapado entre el suelo y la atmósfera.

CONCEPTO CLAVE

Gracias a esto, la temperatura promedio de la porción de la Tierra que habitamos es de +15 grados Celsius y no de 18 grados bajo cero, que sería el caso de no existir ese fenómeno. Posiblemente los seres vivos habríamos evolucionado para adaptarnos a esas bajas temperaturas, pero seríamos muy distintos de lo que somos ahora (salvo los que viven en los polos y regiones similares)<sup>2</sup>.

Esa capacidad que tiene la atmósfera para evitar que escape todo el calor que nos llega del Sol, se debe a la presencia en ella de distintos gases, principalmente vapor de agua (H<sub>2</sub>O), gas carbónico (CO<sub>2</sub>) y metano (CH<sub>4</sub>).

Esos y otros gases de efecto invernadero (GEI), cumplen la misma función que las mantas con que nos cubrimos en las noches: evitar que escape al ambiente nuestro calor corporal. Como afirma el dicho popular *"la calentura no esté en las sábanas"* sino en nuestros cuerpos: las sábanas (al igual que los GEI con respecto al calor que ha recibido la Tierra del Sol) impiden que *nos enfriemos* debido a la fuga de nuestro calor corporal<sup>3</sup>.

---

2. "El efecto invernadero es el proceso que permite que haya vida en la Tierra", en "Observar el tiempo", Burroughs, William J y otros. Editorial Planeta, S.A. (1988), Barcelona, España. Página 124

3. Para profundizar, puede consultar el texto Ese océano de aire en que vivimos. Disponible en <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=a-c-1--&x=60883#.Va0ZWPL0ko>



# ¿POR QUÉ Y CUÁNDO EL EFECTO INVERNADERO SE CONVIERTE EN ALGO PELIGROSO PARA NOSOTROS?

Desde los inicios de la llamada “Revolución Industrial”, que comenzó a mediados del siglo XVIII, hasta hoy, los seres humanos hemos extraído de las profundidades de la corteza terrestre grandes cantidades de carbón, de petróleo y de gas, los llamados combustibles fósiles en los cuales, a lo largo de muchos millones de años, la Naturaleza había venido almacenado. Entre esos, el gas carbónico, es el principal responsable del efecto invernadero.

CONCEPTO CLAVE

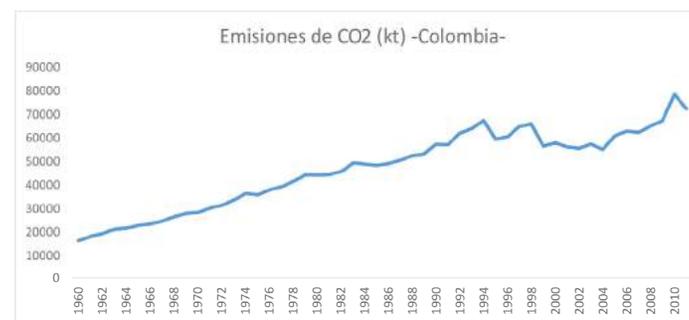


**Para reflexionar.** Se llaman combustibles fósiles porque se formaron a partir de la vegetación y de los animales que existieron hace varios centenares de siglos sobre la superficie de la Tierra y que se fosilizaron luego de morir y quedar sepultados bajo el suelo. El carbono [C] que conformaba las estructuras orgánicas de estos seres vivos es el principal componente del CO<sub>2</sub> (gas carbónico o dióxido de carbono) y del metano o CH<sub>4</sub>, dos de los principales gases de efecto invernadero - GEI). Al quemar esos combustibles no solamente se libera energía, sino también se libera el carbono almacenado en ellos, en forma de CO<sub>2</sub>, debido a lo cual se

incrementa el efecto invernadero y se acelera el cambio climático.

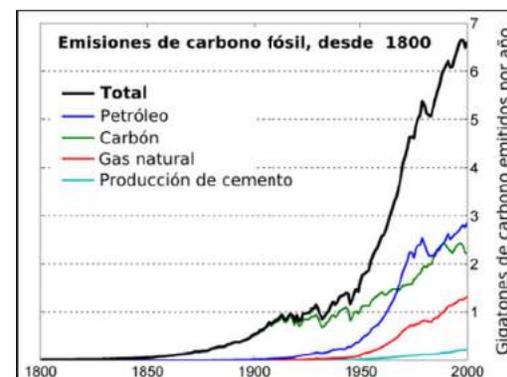
Es por esa razón que, a una actividad que reduzca la utilización de estos combustibles, se la denomina “baja en carbono”.

**GRÁFICA 2 INCREMENTO DE EMISIONES DE CO<sub>2</sub> EN COLOMBIA 1960-2010**

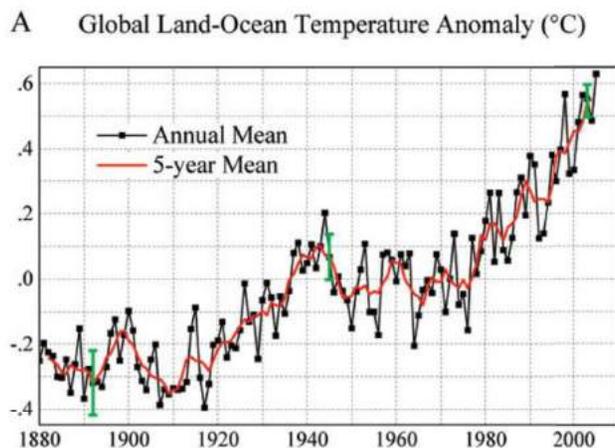


Fuente: Banco Mundial

**GRÁFICA 3 INCREMENTO DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO (GEI) DESDE 1800 HASTA EL AÑO 2000<sup>4</sup> (UN GIGATÓN EQUIVALE A MIL MILLONES DE TONELADAS)**



**GRÁFICA 4: INCREMENTO DE LA TEMPERATURA PROMEDIO DE LOS CONTINENTES Y LOS OCÉANOS ENTRE 1880 Y 2000. OBSÉRVESE CÓMO COINCIDE CON LA GRÁFICA DE INCREMENTO DE EMISIONES GEI<sup>5</sup>**



El planeta Tierra, que como ya dijimos es un ser vivo con capacidad de auto-regulación, pone en funcionamiento sus sistemas concatenados o interconectados (atmósfera/aire, hidrósfera/agua, criósfera/hielo, geósfera/rocas) y el conjunto de todos: biósfera/Vida) con el objeto de encontrar nuevos equilibrios dinámicos que le permitan metabolizar ese calor excesivo.



De manera que no solamente incrementamos los gases de efecto invernadero existentes en la atmósfera, sino que deterioramos los mecanismos vivos con los cuales regulamos la concentración de los mismos.

IDEA PARA RESALTAR

En la búsqueda de esos nuevos equilibrios dinámicos se producen extremos climáticos, tales como lluvias más fuertes, prolongadas y frecuentes que las que antes eran “normales”, o sequías más intensas en donde antes llovía poco. En general, un efecto posible del cambio climático es que los efectos extremos de la variabilidad climática pueden volverse todavía más extremos, o pueden aparecer fenómenos en donde antes no ocurrían, debido a lo cual los territorios no estarán debidamente preparados para convivir con sus efectos.

Además de lo anterior, los seres humanos hemos transformado, algunas veces y de manera irreversible, la mayoría de los ecosistemas del planeta. Hemos deteriorado tanto la vegetación terrestre como el plancton oceánico (organismos animales y vegetales que viven en suspensión en el agua), una de cuyas funciones principales es capturar gas carbónico (CO<sub>2</sub>) atmosférico para encerrarlo, por medio de la fotosíntesis, en sus estructuras vegetales (fitoplancton)

4. Fuente: Robert A. Rohdederivative work: Ortisa (talk) - Global\_Carbon\_Emission\_by\_Type\_fr.png. Disponible bajo la licencia CC BY-SA 3.0 vía Wikimedia Commons - [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Global\\_Carbon\\_Emission\\_by\\_Type\\_es.png#/media/File:Global\\_Carbon\\_Emission\\_by\\_Type\\_es.png](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Global_Carbon_Emission_by_Type_es.png#/media/File:Global_Carbon_Emission_by_Type_es.png)

5. Fuente: Goddard Institute for Space Studies NASA [http://data.giss.nasa.gov/gistemp/graphs\\_v3/](http://data.giss.nasa.gov/gistemp/graphs_v3/)

20.933 hectáreas de bosque natural perdió Colombia en 2013, así lo ratificó el primer informe de deforestación anual presentado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam<sup>6</sup>”



6. Fuente: [http://www.elmundo.com/portal/noticias/territorio/en\\_colombia\\_preocupan\\_las\\_altas\\_cifras\\_por\\_deforestacion.php#.VfNzGRF\\_Oko](http://www.elmundo.com/portal/noticias/territorio/en_colombia_preocupan_las_altas_cifras_por_deforestacion.php#.VfNzGRF_Oko)



Si esto es así, muy probablemente es porque su municipio ya está siendo afectado por el cambio climático. No podría no estarlo, porque su municipio forma parte de la Tierra y el cambio climático es un proceso planetario. Es decir: que de una u otra manera ninguna parte del planeta está exento de sentir sus efectos.

¿Qué pasaría si además de incrementar el voltaje que le entra al calentador de agua de la casa le dañáramos el termostato? (El termostato, recordemos, es ese dispositivo que se encuentra en el calentador de agua, que lo desconecta automáticamente una vez que el agua ha alcanzado una temperatura determinada para evitar que se siga calentando.) ¿Ha notado usted que en su municipio ocurran ya algunos de los fenómenos meteorológicos mencionados? ¿Han aparecido fenómenos que no ocurrían antes o son más fuertes los que siempre ocurrían? ¿Siente que ha cambiado la temperatura de manera notable? ¿Se han secado algunas o muchas fuentes de agua? ¿Se han producido desastres por deslizamientos o crecientes y desbordamientos de ríos y quebradas? ¿Sequías prolongadas han afectado los cultivos? ¿Ha sufrido su territorio por incendios forestales? ¿Han aparecido nuevas epidemias o plagas?

Claro que no se le puede echar la culpa de todos los desastres al cambio climático: muchos pueden deberse a fenómenos extremos propios de la **variabilidad climática**, que como vimos, es la característica del tiempo meteorológico que consiste en que está cambiando de manera permanente. El Niño y La Niña, por ejemplo, son fenómenos propios de la variabilidad climática.

Que no se pueda saber con exactitud, en todos los casos, si un fenómeno extremo es atribuible al cambio climático<sup>7</sup> o a la variabilidad climática, no quiere decir que la existencia del cambio climático y de las causas antrópicas o de origen humano que lo generan, no sea un hecho científicamente comprobado sobre el cual todos los días aparecen nuevas pruebas. Respetamos por supuesto a los llamados “negacionistas” que por distintos motivos manifiestan que el cambio climático no existe, como respetamos a quienes insisten en que el Sol gira alrededor de la Tierra y no ésta alrededor del Sol, o que nuestro planeta es plano y no redondo. Pero no compartimos su opinión.

7. Recordemos que “cambio climático” es el concepto que convencionalmente se ha adoptado para denominar al conjunto de efectos que se derivan del incremento de emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera, de la deforestación, la contaminación de los océanos y otras alteraciones que hemos hecho en el planeta.



# LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

Las páginas anteriores nos deben haber dado una comprensión general de las dinámicas que se derivan de esa condición de ser vivo que posee la Tierra, debido a lo cual es un planeta dinámico y cambiante, al igual que la manera como la Tierra responde a los cambios que generamos los seres humanos.



Recordemos que la responsabilidad intergeneracional es la esencia del llamado desarrollo sostenible.

En este módulo vamos a abordar los siguientes Objetivos del Desarrollo Sostenible:

- ▶ **Objetivo 11.** “Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.
- ▶ **Objetivo 12.** “Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles”.
- ▶ **Objetivo 13.** “Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”. (tomando nota de los acuerdos adoptados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático)
- ▶ **Objetivo 14.** “Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible”.
- ▶ **Objetivo 15.** “Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica”.

Ahora, quienes toman las decisiones del desarrollo a nivel mundial, nacional, departamental y municipal deben ser conscientes, entonces, de que si esas decisiones son equivocadas, el territorio, en sus distintos niveles, va a protestar, lo cual se va a traducir en distintas formas de desastres.



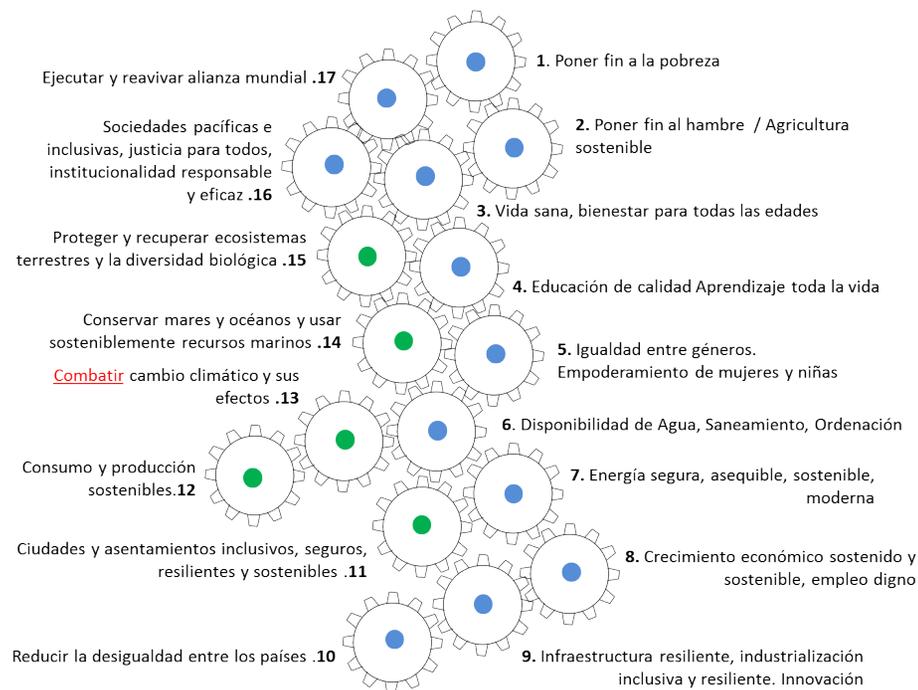
Desde este punto de vista un modelo de desarrollo que no tenga en cuenta la dinámicas naturales del planeta es insostenible.

Uno que si tome en cuenta las dinámicas ecosistémicas (además de otras muchas), se avanzará hacia los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Los ODS no se adoptaron pensando solamente en las generaciones presentes sino que es necesario alcanzarlos en beneficio de las generaciones que no han nacido todavía, a las cuales debemos entregarles un planeta en el cual sea posible ejercer ese Derecho a la Vida con calidad y dignidad.



Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), son brújulas que orientan a quienes toman las decisiones en sus respectivos territorios y tienen como propósito ayudarles a avanzar por el camino correcto. Y no deben considerarse propósitos aislados, sino engranajes dinámicos que vinculan entre sí las distintas dimensiones de la gestión de un territorio (municipio, región, país, el planeta entero), permitiendo que allí se ejerza efectivamente el Derecho a la Vida con calidad y dignidad; derecho que, como ya indicamos, no es exclusivo de la especie humana sino que debe respetarse y defenderse en favor de todos los seres vivos que comparten con nosotros la Tierra.



G. Wilches-Chaux, 2015





**¿MÁS RESPONSABILIDADES  
Y TAREAS PARA  
LA YA MUY ATIBORRADA,  
AGENDA MUNICIPAL?**



Comencemos por señalar que la gestión del territorio hacia el logro de estos objetivos no implica agregar responsabilidades adicionales para las autoridades municipales (alcaldes y concejos municipales) y tampoco para las comunidades, el sector privado y otros actores cuyas decisiones determinan el rumbo del municipio. Contrario a eso, lo que se requiere es que cada actor del territorio cumpla sus funciones propias teniendo siempre en cuenta la responsabilidad que implica tomar y ejecutar cada decisión: responsabilidades con los seres humanos de las generaciones presentes y futuras, y responsabilidades con los ecosistemas a los cuales pertenecemos y/o de los cuales dependemos.

Así, por ejemplo, si se autoriza la ejecución de un proyecto de cualquier tipo en un ecosistema del cual depende el agua para el territorio o la capacidad del mismo para que ese territorio pueda resistir sin traumatismos los efectos del cambio

climático o de la variabilidad climática, es necesario estar totalmente seguros de que el proyecto se lleve a cabo de manera que no ponga en peligro la seguridad integral (la vida y los derechos) de los habitantes presentes y futuros del territorio. Si no es posible garantizar esa prioridad, por ejemplo, porque el proyecto implicaría la destrucción de humedales, de manglares o de páramos, o la contaminación de fuentes hídricas o la invasión a las rondas de los ríos,

debe buscarse otro territorio en el cual pueda ejecutarse el proyecto.

**Cuadro [3.1]**  
Inundación extraordinaria en parques nacionales (hectáreas)

Parques Nacionales Naturales	Área total con espejo de agua	Cuerpo de agua	Área Inundable	Área Inundada adicional	Área adicional Inundada sobre área total (%)
Corchal "el Mono Hernández"	2 393	347	1 818	228	9,5
Isla de Salamanca	16 000	7 027	6 029	2 944	18,4
Paramillo	524	293		231	44,1
Ciénaga Grande de Santa Marta	11 240	8 472	2 067	701	6,2
<b>Total</b>	<b>30 157</b>	<b>16 139</b>	<b>9 914</b>	<b>4 104</b>	<b>13,6</b>

FUENTE: IGAC. Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia. 2011.

También es indispensable tener siempre presente la manera como directa o indirectamente interactúan entre si esos engranajes dinámicos que son los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Así, por ejemplo, mal podríamos avanzar en el ODS 5, Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas, en cuanto hace referencia a las mujeres y a las niñas de las zonas costeras, si de manera simultánea no se trabaja para avanzar efectivamente en el ODS14, Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible.



**Para reflexionar.** ¿Están de acuerdo en que eso es así? ¿Por qué? Analicen las interacciones e interdependencias entre todos y cada uno de los ODS y respondan ustedes a esa pregunta a partir de su propia experiencia y conocimiento de sus territorios específicos. Aquí les entregamos algunas

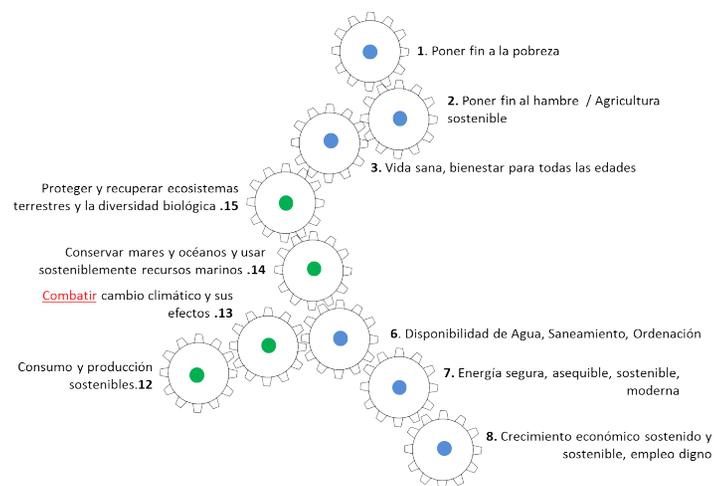
claves y herramientas para elaborar las respuestas pero son ustedes quienes la deben contestar.

Lo mismo es válido, por ejemplo, para la relación entre el ODS 5, Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, y el ODS 15, Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación, detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica; como también es válido para las mujeres urbanas en relación con el ODS11, Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

¿Cómo alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 y 2 relacionados con la lucha contra la pobreza, la eliminación del hambre y la desnutrición, si el territorio pierde la diversidad, la integridad de sus ecosistemas y la fertilidad de sus suelos? Pero así mismo, ¿cómo lograr que no se deterioren los ecosistemas si las comunidades que interactúan con ellos tienen sus necesidades básicas insatisfechas?

Seleccione cualquiera de los engranajes y analice cómo se mueven todos los demás cuando se logra avanzar en ese que usted ha escogido. Analice también cómo se puede alterar todo el sistema cuando cualquiera de los engranajes se paraliza o se mueve en dirección contraria a los demás. Esto es, cuando se aleja del objetivo común.

¿Cómo promover sociedades pacíficas e inclusivas (ODS16) si debido al cambio climático y al deterioro de los



G. Wilches-Chaux, 2015

ecosistemas el agua se vuelve cada vez más escasa y en consecuencia se convierte en un factor adicional de conflicto entre comunidades o entre éstas y los gestores del desarrollo empresarial?

Colombia se ha embarcado en el compromiso histórico de ponerle fin a un conflicto armado que viene destruyendo vidas humanas y deteriorando ecosistemas durante varias décadas. Un requisito indispensable para que la semilla de la anhelada paz pueda germinar en el territorio colombiano es que hagamos simultáneamente la paz con la Naturaleza.



**Para reflexionar.** Con el conocimiento que tienen ustedes de sus municipios, analicen los conflictos graves que los humanos tienen con los ecosistemas, que no solamente pueden impedir que la paz sea una realidad sino que se pueden convertir en nuevos factores de conflicto, incluso armado, a medida que se agudicen los efectos del cambio climático.





# **OBJETIVO 11:**

**“CONSEGUIR QUE LAS CIUDADES  
Y LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS  
SEAN INCLUSIVOS, SEGUROS,  
RESILIENTES Y SOSTENIBLES” .**

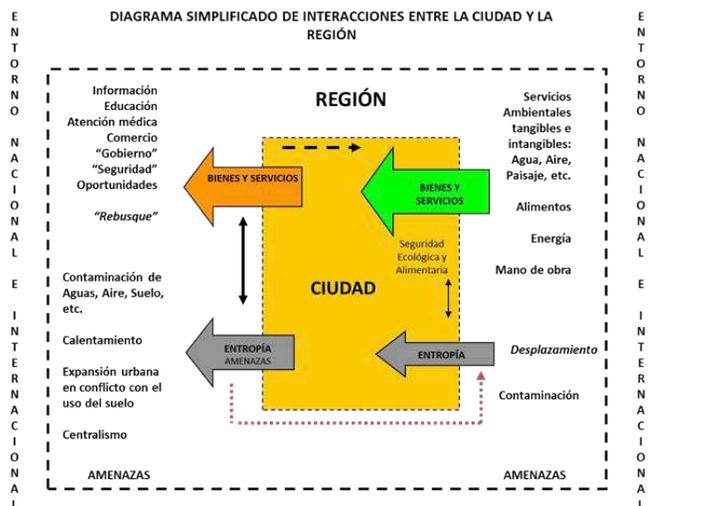


La sostenibilidad de las ciudades y demás asentamientos urbanos depende de que existan relaciones de equidad, reciprocidad, solidaridad y responsabilidad entre el medio urbano y el medio rural que le provee bienes y servicios, ya sea que ese medio rural forme parte del mismo municipio o de municipios vecinos.

La calidad de vida en las ciudades y los pueblos, depende del suministro de bienes y servicios como el agua, la energía y la seguridad alimentaria, que generalmente provienen del campo. El campo, por su parte, debe recibir de las ciudades los bienes y servicios que requieren los habitantes rurales para satisfacer las necesidades de las cuales depende su calidad de vida.

Ustedes, como agentes de cambio, ejercen su cargo tanto para el medio urbano como para el rural y deben convertirse –si ya no lo son- en líderes de la construcción de esos valores (equidad, reciprocidad, solidaridad, participación y responsabilidad) en las relaciones entre el campo y la ciudad.<sup>8</sup> La sostenibilidad de las ciudades y demás asentamientos urbanos depende también de que el medio urbano pueda ofrecerles a sus habitantes y a quienes trabajan en él, una combinación armónica de factores que les garanticen calidad ambiental, bienestar e identidad.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos reunida en Estambul (Turquía) en 1996,<sup>9</sup> propuso una serie de estrategias que continúan siendo válidas, y que recomendamos analizar para establecer cuáles de esos criterios pueden ser válidos y aplicables en sus respectivos municipios para determinar qué tanto se está avanzando hacia esos propósitos<sup>10</sup>



## LOS DERECHOS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA COMO INDICADORES DE AVANCE HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Personalmente pienso que los Derechos de Infancia y Adolescencia constituyen un indicador objetivo, pertinente,

cualitativo, cuantitativo, y sobre todo, de fácil comprensión, para determinar si el desarrollo avanza o no hacia la sostenibilidad. Si como resultado de un proceso o proyecto de desarrollo, se generan condiciones que hacen más posible el cumplimiento de los derechos de infancia y adolescencia, toda la sociedad se beneficia. Por el contrario, si se afecta negativamente esa posibilidad, todo el conjunto social se perjudica<sup>11</sup>.

---

8. Ver: ¿Ciudades sostenibles? <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0360/articulo09.html>

9. <http://habitat.aq.upm.es/aghab/aproghab.html>

10. Si desean profundizar, pueden consultar los siguientes documentos: Conferencias de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos <http://habitat.aq.upm.es/aghab/aproghab.html>; "Calidad de vida y medio ambiente urbana. Indicadores locales de sostenibilidad y calidad de vida urbana" [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-83582009000100003](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582009000100003); "Qué tan prósperas son las ciudades en Colombia. Resultados del índice de Prosperidad Urbana de ONU HABITAT" <http://tinyurl.com/pzr7q5z>; "Cómo desarrollar ciudades más resilientes – Un manual para líderes de gobiernos locales" [http://www.unisdr.org/files/26462\\_manualparalideresdelosgobiernosloca.pdf](http://www.unisdr.org/files/26462_manualparalideresdelosgobiernosloca.pdf)

11. <http://enosaquiwilches.blogspot.com/2014/11/por-que-los-derechos-de-infancia-y.html>





**OBJETIVO 12:**

**“GARANTIZAR LAS PAUTAS  
DE CONSUMO Y DE  
PRODUCCIÓN  
SOSTENIBLES”**

La crisis ambiental que afronta el planeta, y que es al tiempo una crisis de carácter cultural y social que ya está teniendo y cada vez tendrá más implicaciones en el ámbito económico y político, se debe en gran medida a la manera como identificamos “felicidad” y “éxito” con capacidad de consumir más energía y más bienes materiales.

La generación y el consumo excesivo de energía, al igual que el consumo excesivo de bienes materiales, redundan en incremento de gases de efecto invernadero que van a parar a la atmósfera, y de sustancias contaminantes que van a parar (que no “a terminar”) en los suelos, en las fuentes de agua “dulce” y en el mar.

La reducción a los niveles mínimos posibles en el consumo de energía, en la demanda de materias primas y en la generación de desechos sólidos, líquidos y gaseosos, son requisitos cada vez más exigentes para alcanzar eso que llamamos desarrollo sostenible.

CONCEPTO CLAVE



Por lo tanto invitamos a quienes nos acompañan en este curso a analizar gráficamente de qué manera avanzar en los distintos Objetivos de Desarrollo sostenible contribuye al logro de éste ODS12 en particular. Y así mismo, cómo la racionalización del consumo y la reducción de desechos contribuyen al logro de los demás.

Por ejemplo: ¿Cómo contribuye la Educación de calidad (ODS4) a la transformación de los hábitos de consumo? ¿Y cómo unas pautas de consumo y producción sostenible contribuyen a poner fin a la pobreza (ODS1) y a proteger y recuperar los ecosistemas y a la conservación de la diversidad biológica (ODS 15)<sup>12</sup>

12. Ver Lo primero es lo primero: Colombia tiene con qué <http://www.razonpublica.com/index.php/econom%C3%ADa-y-sociedad/2645-lo-primero-es-lo-primero-colombia-tiene-con-que.html>

# OBJETIVO 13: TOMAR MEDIDAS URGENTES PARA COMBATIR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y SUS EFECTOS

*(tomando nota de los acuerdos adoptados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático)*

Aunque la redacción de este Objetivo de Desarrollo Sostenible habla de “combatir el cambio climático y sus efectos”, la naturaleza misma de ese proceso de carácter global obliga a realizar una reflexión que permita entender cuáles son las verdaderas responsabilidades y capacidades de alcaldes y alcaldesas y sus equipos de gobierno para afrontar los desafíos derivados del cambio climático.

CONCEPTO CLAVE



Como se explicó en la primera parte de este módulo, el cambio climático es la respuesta del sistema de auto-regulación de la Tierra a la manera como los seres humanos –y particularmente la forma como hemos entendido y llevado a cabo el desarrollo- hemos alterado la composición de la atmósfera, el uso de los suelos y las estructuras y dinámicas de los ecosistemas terrestres y oceánicos.<sup>13</sup>

Por lo tanto, debemos tener en cuenta que el cambio climático es un proceso real, actual (es decir: que ya está generando efectos) y además es irreversible. Esto último quiere decir que aunque por arte de magia cesaran súbitamente en el mundo todas las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a la atmósfera, los que ya están en ella van a permanecer allí durante varios centenares de años y van a seguir generando incrementos en el efecto invernadero.

## CONCEPTOS CLAVES: MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN

Un primer paso para establecer de qué manera las autoridades municipales pueden contribuir a fortalecer la capacidad de los territorios a su cargo para convivir con los efectos del cambio climático y para evitar que este proceso siga aumentando, es tener dos conceptos muy claros:



Mitigación: es la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera.

Se preguntarán qué objeto tiene entonces llevarla a cabo si el fenómeno es irreversible. La respuesta incluye varios argumentos:



El cambio climático es irreversible, no tiene marcha atrás, pero podemos evitar que sus efectos sean peores, lo cual sería el caso si el incremento promedio de la temperatura del planeta supera los 2 grados Celsius.

CONCEPTO CLAVE

IDEA PARA RESALTAR

13. Ver [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Impactos%20Econ%C3%B3micos%20del%20Cambio%20Climatico\\_Sintesis\\_Resumen%20Ejecutivo.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Impactos%20Econ%C3%B3micos%20del%20Cambio%20Climatico_Sintesis_Resumen%20Ejecutivo.pdf)

Que eso no ocurra depende de que logremos frenar la concentración de emisiones en máximo 450 ppm (partes por millón). Hoy ya pasamos de 400 ppm<sup>14</sup>

Debemos limitar las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) tanto en beneficio de las generaciones actuales como de las generaciones futuras.

los ecosistemas del planeta tanto por demanda de materias primas y energía, como por producción de desechos.

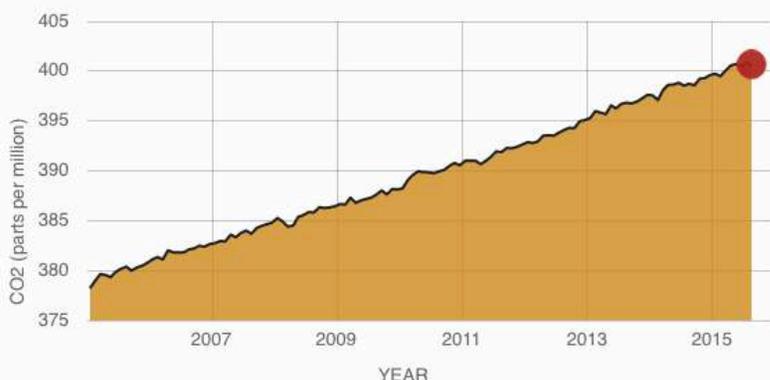


Ecosistemas terrestres y marinos mejor conservados, en términos de integridad y biodiversidad, permiten enfrentar de manera más adecuada y oportuna los efectos del cambio climático.

EJEMPLO

#### DIRECT MEASUREMENTS: 2005-PRESENT

Data source: Monthly measurements (average seasonal cycle removed). Credit: NOAA



La revisión efectiva de la manera como se está llevando a cabo el desarrollo (prioridades, tecnologías, indicadores, etc.) en busca de que se reduzcan las emisiones de GEI reduciría a su vez el impacto que un desarrollo mal concebido ejerce sobre

Las medidas de reducción de gases de efecto invernadero deben generar beneficios tangibles en términos de adaptación y de calidad de vida para las comunidades. Así, por ejemplo, mejorar el transporte público de calidad no solamente contribuye a reducir el impacto del mismo sobre la atmósfera, el agua y el suelo, sino que contribuye en el corto, mediano y largo plazo al bienestar de sus usuarios y de la comunidad en general (ahorro de tiempo, mejoramiento de la movilidad, reducción de la contaminación atmosférica).

Otro ejemplo, importante para este caso, es el manejo adecuado de los desechos y rellenos sanitarios, lo cual contribuye a la reducción de las emisiones de gas metano (un fuerte gas de efecto invernadero). Esta práctica además reduce la contaminación del suelo, agua y del aire y contribuye a la calidad ambiental de las comunidades vecinas. Esto es lo que se denomina **mitigación enfocada hacia la adaptación**.

14. <http://www.emol.com/noticias/tecnologia/2015/05/06/715718/alertan-que-la-concentracion-de-dioxido-de-carbono-alcanzo-un-nuevo-record-mundial.html>



Adaptación: es la transformación integral de nuestra manera de relacionarnos con el planeta, desde el nivel local hasta el nivel planetario, de manera que podamos convivir sin traumatismos con los efectos del cambio climático.

La adaptación no se puede llevar a cabo solamente con obras de infraestructura (por ejemplo muros o diques para intentar detener una inundación) sino que requiere además una cuidadosa gestión ambiental (esto es lo que se denomina **adaptación basada en ecosistemas**) y una transformación social y cultural que permita la adopción en todos los aspectos de la vida. La gestión ambiental, la gestión del riesgo y la adaptación deben fundamentarse en valores como la responsabilidad, solidaridad, participación e identidad, y sobre todo reciprocidad y equidad tanto entre las personas como entre las distintas regiones del país y del mundo.



El ordenamiento territorial es una responsabilidad de las autoridades municipales y no debe entenderse como imponerles las prioridades humanas a los ecosistemas, a los cuerpos de agua y a las dinámicas naturales del territorio, sino ordenar las actividades humanas para que convivan

con los ecosistemas y sus dinámicas sin deteriorarlos. El deterioro de los ecosistemas tarde o temprano genera amenazas contra las comunidades humanas<sup>15</sup>.

15. Para profundizar, pueden visitar Adaptación al cambio climático <https://www.youtube.com/watch?v=aek0eajjryA>; Qué significa ordenar el territorio alrededor del agua <http://enosakiwilches.blogspot.com/2014/03/que-significa-ordenar-el-territorio.html> y Encíclica LAUDATO SI <https://www.aciprensa.com/noticias/texto-completo-la-enciclica-laudato-si-del-papa-francisco-en-pdf-y-version-web-64718/>

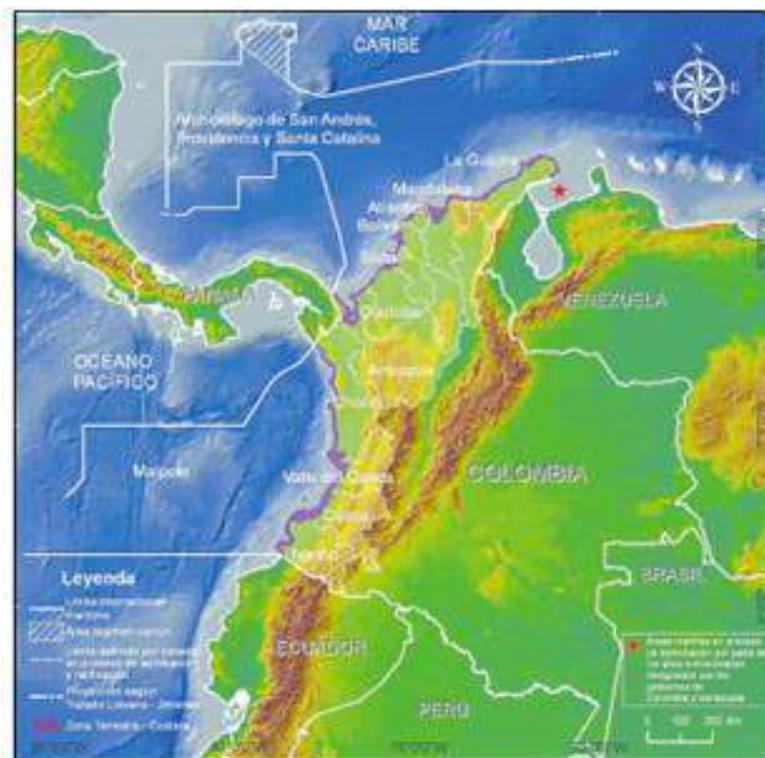
# **OBJETIVO 14:**

**“CONSERVAR Y UTILIZAR DE  
FORMA SOSTENIBLE LOS  
OCÉANOS, MARES Y RECURSOS  
MARINOS PARA LOGRAR EL  
DESARROLLO SOSTENIBLE”**

Todos los municipios costeros colombianos, que tienen en sus territorios playas, manglares u otros ecosistemas y aquellos que tienen parte de su territorio en el mar (como Guapi, Cauca, con su isla Gorgona; Buenaventura, Valle, con su isla Malpelo; Tumaco y en general todos los municipios del Pacífico y del Caribe que tienen islas o islotes a su cargo; o Cartagena con Santacruz del Islote), al igual que el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, tienen especial interés en este Objetivo de Desarrollo Sostenible.

Pero no solamente ellos, sino toda la nación colombiana, teniendo en cuenta que de los 2' 129 748 km<sup>2</sup> que conforman la superficie total de Colombia, 1'141 748 km<sup>2</sup> están en el continente y 988 000 km<sup>2</sup> -o sea el 46.4%- se encuentran en el mar. Esto quiere decir que casi la mitad del territorio colombiano es marítimo y que de su conservación y gestión adecuada va a depender en gran medida el futuro del país y su capacidad para adaptarse adecuadamente al cambio climático.

De acuerdo con el Observatorio del Caribe, en 2010 esa región tenía 9.7 millones de habitantes, equivalentes en ese momento al 21.4% de la población colombiana<sup>16</sup>. La mayoría de esa población vive a menos de 100 kilómetros de distancia del mar. El hecho de que, como bien lo dice el lema del INVEMAR, Colombia sea "50% mar", le genera unos desafíos muy importantes al país<sup>17</sup>.



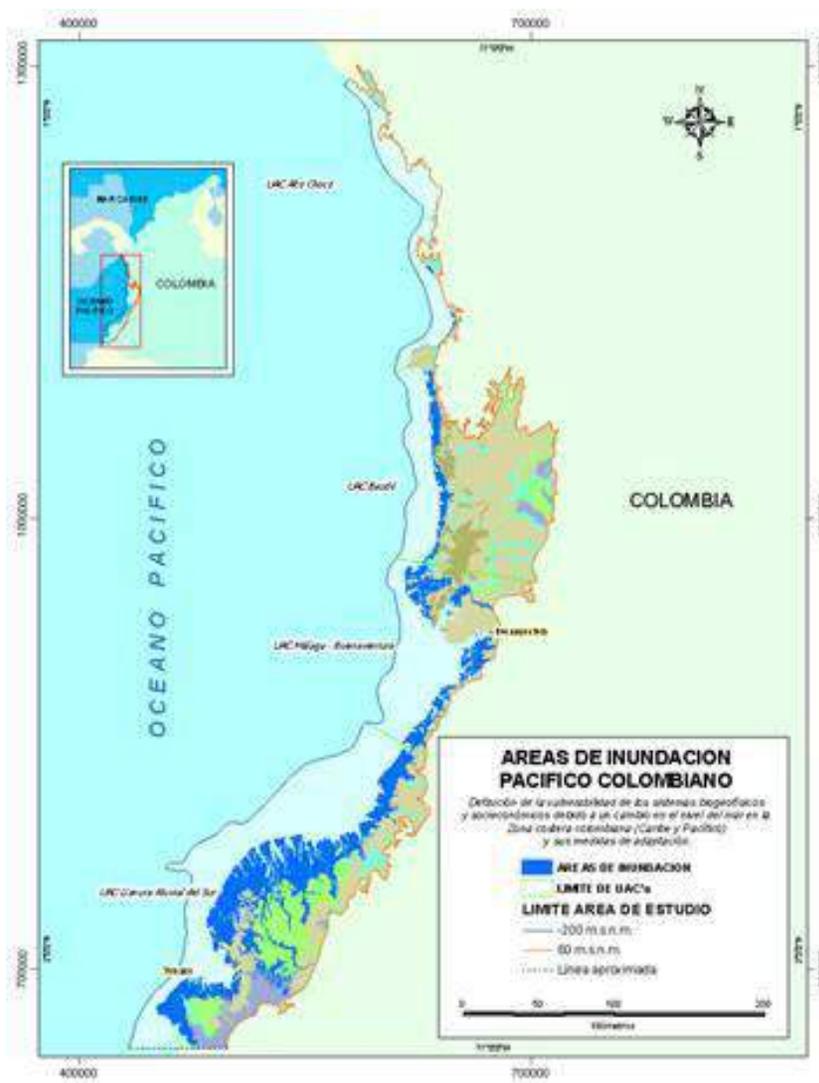
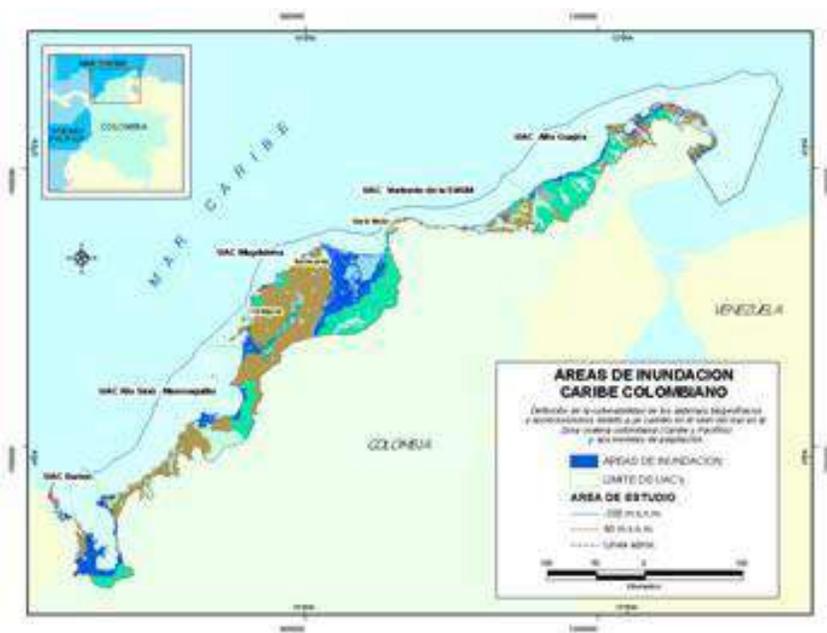
Las regiones costeras ya están siendo afectadas por los efectos de la variabilidad y del cambio climático, tales como el incremento del nivel del mar, la salinización de acuíferos (depósitos de agua subterránea situados cerca al mar), la erosión costera, los coletazos de los huracanes del Caribe y otros.

16. Ver <http://www.ocaribe.org/caracterizacion.php>

17. [http://www.invemar.org.co/porta\\_old/noticias.jsp?id=1597&idcat=115](http://www.invemar.org.co/porta_old/noticias.jsp?id=1597&idcat=115)

Cuando esto se escribe (principios de septiembre 2015) la región Caribe está siendo fuertemente afectada por la sequía y el incremento de la temperatura ambiental como consecuencia del fenómeno de El Niño.

Los dos mapas siguientes muestran la población colombiana expuesta a inundaciones por incremento del nivel del mar en las costas Caribe y Pacífica de Colombia.





# OBJETIVO 15:

“PROTEGER, RESTAURAR Y PROMOVER LA UTILIZACIÓN SOSTENIBLE DE LOS ECOSISTEMAS TERRESTRES, GESTIONAR DE MANERA SOSTENIBLE LOS BOSQUES, COMBATIR LA DESERTIFICACIÓN Y DETENER Y REVERTIR LA DEGRADACIÓN DE LA TIERRA, Y FRENAR LA PÉRDIDA DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA”.

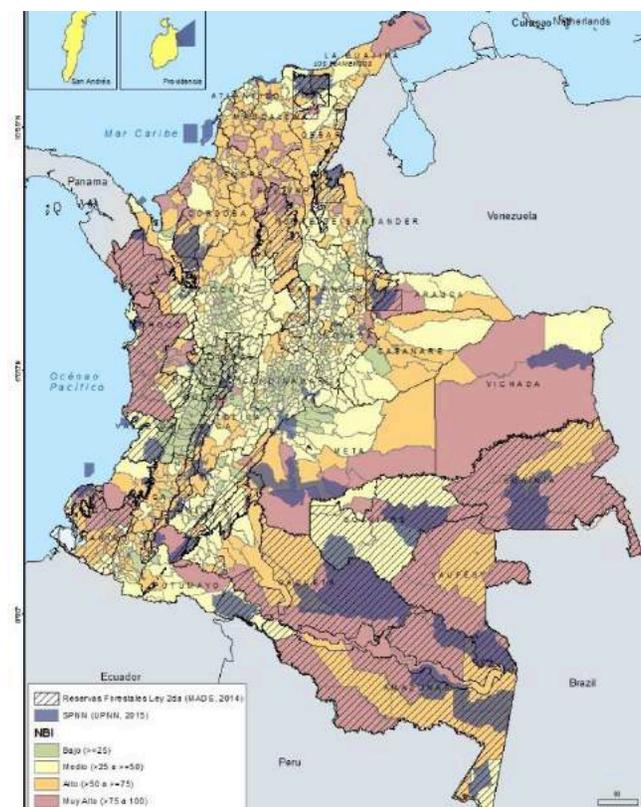


El punto de partida para direccionar el desarrollo del municipio en concordancia con estos dos Objetivos de Desarrollo Sostenible es reconocer la riqueza ecosistémica que posee el territorio (que incluye fuentes de agua y biodiversidad en todas sus escalas y expresiones), con el objeto de garantizar que la reducción de la pobreza, medida en Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y en insuficiencia de ingresos fiscales, no signifique el empobrecimiento del municipio y de sus comunidades en aquellos factores en que hoy es rico y que, de llegar a destruirse, no se podrían reponer con ningún dinero. Hacerlo equivaldría a vender los riñones para comprarse un aparato para diálisis.

Paradójicamente muchos de los municipios más pobres de Colombia en ingresos fiscales y en NBI, son los más ricos en ventajas estratégicas para la resiliencia frente al cambio climático. Esto se debe a que los parques nacionales naturales y las áreas protegidas como reservas forestales, al igual que los territorios de comunidades étnicas, no generan ingresos fiscales para los municipios y a que no existe la necesaria equidad y reciprocidad entre los territorios usuarios de los bienes y servicios ecosistémicos y los territorios que los generan y proveen.

En este mapa es importante observar cómo los municipios más ricos en ecosistemas (riquezas de flora, fauna y recursos hídricos) son al mismo tiempo los más pobres en términos de las necesidades Básicas

Insatisfechas (NBI) de sus habitantes. Municipios que resultan fundamentales, junto con el agua, para garantizar que el territorio colombiano y sus comunidades se adapten al cambio climático, Esta es una realidad que será necesaria transformar a través de una mayor reciprocidad entre las regiones usuarias de los recursos y los servicios ambientales y los territorios que los proveen.





**HERRAMIENTAS EN MANOS DE LA  
ALCALDÍA PARA UNA ADECUADA  
GESTIÓN TERRITORIAL ENFOCADA EN  
LA GESTIÓN AMBIENTAL, LA GESTIÓN  
DEL RIESGO Y LA ADAPTACIÓN AL  
CAMBIO CLIMÁTICO**

Varias son las herramientas que la legislación pone en manos de alcaldes, alcaldesas y en general autoridades municipales, para realizar una gestión integral del territorio. Vamos a mencionar algunas de ellas.

CONCEPTO CLAVE



**1 Planes de Desarrollo.** Establecen la visión del municipio y en la medida en que su elaboración haya sido un proceso verdaderamente participativo, recoge visiones y aspiraciones compartidas por los distintos actores que hayan participado en el proceso. Establece objetivos y metas, define las estrategias y actores responsables de cada una de ellas y asigna los recursos necesarios para alcanzar esos objetivos en plazos determinados. El Plan de Desarrollo debe basarse en el Programa de Gobierno que haya registrado el alcalde o la alcaldesa cuando inscribió su candidatura.

CONCEPTO CLAVE



**2 Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial (POT / EOT).** “El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un instrumento técnico y normativo de planeación y gestión de largo plazo;



**3**

es el conjunto de acciones y políticas, administrativas y de planeación física, que orientarán el desarrollo del territorio municipal por los próximos años y que regularán la utilización, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural. Un POT es en esencia, el pacto social de una población con su territorio”<sup>18</sup>

**Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (POMCAS).** De acuerdo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el POMCA “es el instrumento a través del cual se realiza la planeación del adecuado uso del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna; y el manejo de la cuenca, entendido como la ejecución de obras y tratamientos, con el propósito de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y el aprovechamiento económico de tales recursos, así como la conservación de la estructura físico-biótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico”<sup>19</sup>.

CONCEPTO CLAVE

18. Ver <http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Gu%C3%ADa%20Formulaci%C3%B3n%20Planes%20Ordenamiento.pdf>

19. Ver guía técnica para la formulación de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas <https://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/537-plantilla-gestion-integral-del-recurso-hidrico-24%23publicaciones#publicaciones>

Aunque la ley pone en manos de la autoridad ambiental (normalmente las corporaciones autónomas regionales) la responsabilidad de expedir los POMCAS, la participación activa de las autoridades municipales en los Consejos de Cuenca, constituye una responsabilidad de primera importancia, pues es en esos espacios se realizan consultas y recomendaciones a los distintos actores que conforman esas instancias, las cuales sirven de base para que las autoridades ambientales definan los determinantes ambientales que deberán ser tenidos en cuenta en los POTs y EOTs.

Para propender por la articulación de los procesos de ordenamiento territorial con el POMCA, se requiere un trabajo coordinado de las Autoridades Ambientales con las administraciones municipales, las cuales deben participar en la formulación de los mismos en el área de su jurisdicción, así como de la inclusión de los determinantes ambientales definidos en el POMCA. En el momento de formular, revisar o adoptar los respectivos planes de ordenamiento territorial, las administraciones municipales, en desarrollo del artículo 23 del Decreto 1640 de 2012, deben incluir las determinantes ambientales que se definan en los respectivos POMCAS. En relación a la zonificación ambiental y el componente de gestión del riesgo del POMCA, son determinantes ambientales todas aquellas disposiciones sobre el uso y ocupación del territorio y sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, definidas en las categorías de zonificación ambiental, incluido el componente de gestión del riesgo del POMCA.

Tomado de la "Guía técnica para la formulación de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas POMCAS" – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2014)

Accesible en  
[https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/Gu%C3%ADa\\_POMCAS/1\\_Gu%C3%ADa\\_T%C3%A9cnica\\_pomcas.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/Gu%C3%ADa_POMCAS/1_Gu%C3%ADa_T%C3%A9cnica_pomcas.pdf)

[http://www.dgirmambiente.com.co/infografias/LIN\\_INF\\_001\\_V10\\_CO/](http://www.dgirmambiente.com.co/infografias/LIN_INF_001_V10_CO/)

Ambos materiales consultados en 20/07/2015





**4 Planes y Consejos Municipales de gestión del riesgo.** Los artículos 27 y 28 de la Ley 1523 de 2013 crean los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, como instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente. Dichos consejos están presididos por el gobernador o alcalde de la respectiva jurisdicción e incorporarán a los funcionarios de la gobernación o alcaldía y de las entidades descentralizadas del orden departamental, distrital o municipal y representantes del sector privado y comunitario.

Una de las funciones de dichos Consejos es la adopción de los *Planes departamentales, distritales y municipales de gestión del riesgo y estrategias de respuesta*, en los términos del artículo 37 de la citada Ley:

*"Las autoridades departamentales, distritales y municipales formularán y concertarán con sus respectivos consejos de gestión del riesgo, un plan de gestión del riesgo de desastres y una*

*estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción, en armonía con el plan de gestión del riesgo y la estrategia de respuesta nacionales. El plan y la estrategia, y sus actualizaciones, serán adoptados mediante decreto expedido por el gobernador o alcalde, según el caso en un plazo no mayor a noventa (90) días, posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley".* Parágrafo 1°. *Los planes de gestión del riesgo y estrategias de respuesta departamentales, distritales y municipales, deberán considerar las acciones específicas para garantizar el logro de los objetivos de la gestión del riesgo de desastres. En los casos en que la unidad territorial cuente con planes similares, estos deberán ser revisados y actualizados en cumplimiento de la presente ley.* Parágrafo 2°. *"Los programas y proyectos de estos planes se integrarán en los planes de ordenamiento territorial, de manejo de cuencas y de desarrollo departamental, distrital o municipal y demás herramientas de planificación del desarrollo, según sea el caso".*

En el cumplimiento de esa misma norma, El Concejo Distrital de Bogotá creó el IDIGER (Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático) el cual junta en una sola entidad las responsabilidades de la gestión del riesgo y el fortalecimiento del territorio distrital para enfrentar los desafíos del cambio climático. Por tanto, esta medida es totalmente pertinente y debería replicarse en todos los municipios, pues ambas responsabilidades son inseparables<sup>20</sup>.

20. Ver de la gestión del riesgo a la adaptación al cambio climático <http://enosaquiwilches.blogspot.com/2014/04/de-la-gestion-del-riesgo-la-adaptacion.html>

# IMPORTANCIA DE ESTABLECER ALIANZAS ESTRATÉGICAS PARA UNA ADECUADA GESTIÓN MUNICIPAL

Antes de terminar este módulo es importante insistir en la importancia de que cada municipio establezca alianzas estratégicas tanto entre los distintos actores institucionales, comunitarios y empresariales en su propio interior, como entre municipios vecinos, ya sean del mismo departamento o de departamentos colindantes. Las dinámicas de la Naturaleza, muchas de las cuales están siendo agudizadas por el cambio climático, no reconocen fronteras políticas y su magnitud suele exceder tanto los límites políticos como las capacidades de cada entidad territorial.

En consecuencia, surge la importancia de la creación de alianzas supra-departamentales, como la llamada RAPE (Región Administrativa de Planeación Especial) que se creó en 2014 y alrededor de la cual se vinculan los departamentos de Cundinamarca, Meta, Tolima y Boyacá y Bogotá Distrito Capital, con el objeto de gestionar de manera conjunta distintos temas, entre otros la adaptación al cambio climático. El Objetivo de Desarrollo ODS17, que habla de “fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el

desarrollo sostenible”, debe adoptarse a nivel municipal con los mismos objetivos, aunque por supuesto ajustando las escalas<sup>21</sup>

---

21. Ver <http://www.eltiempo.com/bogota/region-administrativa-de-planeacion-especial-rape/14390759>



**CONCLUSIÓN**



Como gran conclusión de este módulo, hay que resaltar que una gestión municipal exitosa no solamente exige que haya alianzas estratégicas de la administración municipal con distintos actores y sectores humanos, sino que también debe existir una alianza estratégica, estrecha y efectiva, entre el desarrollo y la Naturaleza y sus dinámicas.

Abundan ejemplos de municipios colombianos en los cuales se pierde la gobernabilidad cuando, por un inadecuado manejo de las cuencas hidrográficas, el territorio y sus comunidades pierden el acceso al agua durante largos periodos. Esta situación afecta tanto a los ecosistemas, sus suelos, su flora y su fauna, como a las comunidades que ven cómo se alejan las posibilidades de hacer efectivos sus derechos humanos. La gente, entonces, se ve en la necesidad de acudir al derecho constitucional a la movilización y a la protesta, lo cual muchas veces conduce a enfrentamientos violentos con la fuerza pública, que ustedes como gobernantes municipales, seguramente están interesados en evitar.

Así mismo somos testigos de la ocurrencia frecuente de esos mal llamados desastres naturales, que son la consecuencia de que el desarrollo no haya logrado establecer alianzas exitosas con las dinámicas naturales del territorio.

Algunos de esos desastres generan efectos súbitos. Son estos los que suelen atraer fugazmente la atención de los medios y convocar a la solidaridad nacional e internacional. Otros ocurren de manera más lenta y gradual y producen efectos más silenciosos pero de consecuencias mucho

más prolongadas, como lo son las sequías o el drama de los refugiados ambientales que ya se comienzan a registrar en Colombia.

Normalmente estos últimos desastres solamente saltan a los medios de comunicación cuando se producen pérdidas de vidas de niños o adultos o grandes mortandades de animales.

Ambos tipos de desastres afectan integralmente la calidad de vida de los pobladores, generan conflictos, deterioran la competitividad del territorio y dificultan la gobernabilidad.

Ustedes funcionarios públicos, junto con sus equipos de gobierno, están en la obligación de evitar en lo posible que estos desastres se presenten en los municipios a su cargo. Los ODS les pueden ayudar.



# REFERENCIAS

▶ **Resiliencia:**

<http://issuu.com/fopae/docs/resiliencia>

<http://enosaqiwilches.blogspot.com/2011/10/resiliencia.html>

▶ **Conceptuario de la sostenibilidad:**

<http://enosaqiwilches.blogspot.com/2013/05/el-conceptuario-de-la-sostenibilidad.html>

▶ **Ventajas comparativas de Colombia para coevolucionar con el cambio climático:**

<http://enosaqiwilches.blogspot.com/2015/01/ventajas-comparativas-de-colombia-para.html>

▶ **La biodiversidad y el reto de vivir en un nuevo PLANETA:**

<http://enosaqiwilches.blogspot.com/2011/09/la-biodiversidad-y-el-reto-de-vivir-en.html>

▶ **Documento PNUD “Construcción territorial de una paz estable, duradera y sostenible en Colombia”:**

<http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/MedioAmbiente/undp-co-resumenejecutivopazyambiente-2015.pdf>

▶ **Supongamos la paz con la naturaleza:**

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12245564>

▶ **Minas antipersonal y cambio climático: una alerta obligada:**

<http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/8338-minas-antipersonal-y-cambio-clim%C3%A1tico-una-alerta-obligada.html>



# 6

## **Planes de Desarrollo y ODS**

Unidad VI: Igualdad de grupos poblacionales,  
de países y entre países.

*Autora: Belén Sanz*







# OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE





# INTRODUCCIÓN

El reto global que tenemos a partir del 2016 es más grande que el de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) porque plantea un abanico de retos más amplio que demandan reducir las desigualdades y las brechas de género, poblacionales y territoriales. La nueva agenda universal en torno a los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>1</sup> hace énfasis en la necesidad de superar las desigualdades existentes entre territorios, pueblos, etnias y géneros; factores que no fueron explícitos en los ODM, al igual que los temas ambientales que condujeron a un atraso en sus logros. Hoy, el reto sigue vigente y debe continuar con mayor fuerza en temas como: educación, medio ambiente y cambio climático, empleo, hambre, seguridad alimentaria,

inequidades de género, acceso al agua, corrupción, conflictos y desplazamiento, gobernabilidad, construcción de paz; entre otros; que expresan las condiciones de desigualdad y discriminación que persisten en Colombia y en el mundo.

La “Convención contra todas las formas de discriminación contra la Mujer” (CEDAW, 1979)<sup>2</sup> y la Plataforma de Acción de Beijing (1995)<sup>3</sup> son dos de los múltiples instrumentos internacionales, ambos reconocidos de obligatorio cumplimiento en la nueva agenda de desarrollo Post 2015, en los que los estados han establecido estándares y ámbitos de compromiso para el avance en derechos de las mujeres y la igualdad de género como un aspecto estructural de la

---

1. Entre otros: pobreza, seguridad alimentaria, nutrición y agricultura sostenible; ciudades y asentamientos humanos sostenibles; salud, educación y población; promoción de empleo pleno y productivo, trabajo digno para todos y protección social; océanos y mares; Estados de Islas Pequeñas en Desarrollo; reducción de riesgos de desastres; desertificación; degradación de tierras y sequías; lucha contra el cambio climático, equidad de género.

2. [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm)

3. <https://www.youtube.com/watch?v=P1pPEokH08w> Empoderando a las mujeres - Empoderando a la humanidad: ¡Imagínalo!





democracia, el desarrollo y la paz en el mundo. Desde los ODM, la igualdad y no discriminación estuvo consignada como un principio para el desarrollo y actualmente está explícito en los ODS 5 y 10, afirmándola además como transversal a los quince Objetivos de Desarrollo Sostenible restantes.

La igualdad entre los géneros es un asunto de Derechos Humanos<sup>5</sup> y de justicia social. Y aún más, así como el enfoque de género es central en el análisis socioeconómico y en la determinación de políticas públicas, el pluralismo de nuestras sociedades exige además incorporar el enfoque diferencial y poblacional de tal manera que se analicen condiciones de raza, etnia, edad, ingresos, ubicación geográfica, orientación sexual, etc., para conocer las especificidades territoriales y de los pueblos; hacia la definición de mecanismos efectivos para la garantía de derechos humanos de todas y todos los integrantes de la sociedad en el mundo, resolver las brechas: urbano-rurales, entre hombres y mujeres, entre grupos étnicos; y plantear medidas concertadas de política pública, para la que permitan un desarrollo pertinente y coherente con las condiciones particulares de cada territorio.

## IDEA PARA RESALTAR



Asumir la igualdad<sup>4</sup> de género y el empoderamiento de las mujeres, como un tema inherente a los 17 ODS, convoca y demanda en el ámbito de la democracia y el desarrollo humano, la promoción de formas de relacionamiento en donde mujeres y hombres tengan la misma posibilidad de decidir, participar, negociar, disentir, disfrutar y acceder a derechos y deberes en las mismas condiciones.

4. "la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son importantes para el desarrollo sostenible en todas sus tres dimensiones – económica, ambiental y social – y para nuestro futuro común. Enfatizando el vital papel de las mujeres en lograr el desarrollo sostenible, los gobiernos reafirmaron sus compromisos para garantizar la igualdad de derechos, acceso y oportunidades de las mujeres en la economía, sociedad y toma de decisiones sobre las políticas" UN General Assembly 2012

5. <http://beijing20.unwomen.org/es/infographic/human-rights>



Para el caso de Colombia, la atención de cada una de estas variables es crucial para la construcción de la paz y de un nuevo modelo de desarrollo. Así mismo, hay que enfatizar la sinergia que existe entre el avance de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres con el progreso alcanzado en otros ámbitos de desarrollo, incluida la sostenibilidad ambiental, el desarrollo económico y el avance hacia la paz.

El ODS 5 y el ODS 10 enfatizan en la nueva agenda de desarrollo 2030, la lucha contra todas las formas de discriminación con énfasis en las desigualdades basadas en género, así como en otras características diferenciales tales como, el lugar de nacimiento, residencia, etnia, estatus socioeconómico, edad etc. Ambos objetivos recogen las siguientes metas:

CONCEPTO CLAVE



#### Metas ODS 5:

- ▶ Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- ▶ Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- ▶ Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.
- ▶ Reconocer y valorar los cuidados no

remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, infraestructura y políticas de protección social y la promoción de responsabilidad compartida en el hogar y en la familia.

- ▶ Garantizar la plena y efectiva participación de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública.
- ▶ Garantizar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos, de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen

#### Metas ODS 10:

- ▶ Al 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40 por ciento de la población a una tasa superior al promedio nacional.
- ▶ Potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de la edad, sexo,

opción sexual, discapacidad, raza, etnia, origen, religión, situación económica o de cualquier otra condición.

- ▶ Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades en materia de resultados, incluyendo la eliminación de leyes discriminatorias y la promoción de leyes, políticas y medidas de respeto.
- ▶ Adoptar políticas en especial fiscales, salariales y de protección social para lograr progresivamente una mayor igualdad.
- ▶ Mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y los mercados financieros globales y fortalecer la aplicación de la reglamentación.
- ▶ Asegurar una mayor representación y la voz de los países en desarrollo en la toma de decisiones en las instituciones económicas y financieras internacionales a nivel mundial para que sean más eficaces, creíbles, responsables y legítimas.
- ▶ Facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas; mediante políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

- ▶ Aplicar el principio de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados.

A lo largo del documento de la Agenda Post-2015, quedó recogida la transversalización del enfoque de género y poblacional, muy importante para poder garantizar su cumplimiento en el momento de su implementación a nivel nacional y local.

Durante el presente módulo, trabajaremos en los enfoques de género y población, haremos un balance de los logros y desafíos pendientes de Colombia en esta materia, revisaremos desarrollos jurídicos para la equidad de género y finalizaremos con una sección de buenas prácticas. Al finalizar el módulo, ustedes habrán logrado:

- ▶ Comprender la perspectiva de género y el enfoque poblacional como pilares fundamentales del desarrollo sostenible y del reconocimiento de la diversidad
- ▶ Reconocer la perspectiva de género y al enfoque poblacional como ejes transversales en la construcción de planes de desarrollo local.



**¿QUÉ SIGNIFICAN  
EL ENFOQUE DE  
GÉNERO  
Y POBLACIONAL?**

CONCEPTO CLAVE



El **Género** es una categoría de análisis que permite identificar el tipo de relaciones que se establecen entre hombres y mujeres, en una sociedad, a partir de las características y roles asociados al sexo - entendido "sexo" como la característica biológica propia de los hombres y de las mujeres - y desde las que se determinan roles y se naturalizan funciones. En ese sentido, los roles son construidos socialmente y determinan oportunidades y posibilidades diferenciales para cada uno, dando lugar a situaciones de discriminación y desigualdad. El género es una **categoría transversal** en tanto está incorporada en todos los grupos de las sociedades (clases sociales, generaciones, etnias), atraviesa diferentes instituciones como la familia, los gobiernos, la empresa, la escuela, el Estado, entre otros; y está presente en todos los sectores del desarrollo como la salud, la economía, la educación, el trabajo, la política y la infraestructura.

CONCEPTO CLAVE



En esta línea, la perspectiva de género orienta el análisis de roles diferenciales y determina medidas que visibilicen las desigualdades que enfrentan las mujeres y que se convierten en un obstáculo para su desarrollo hacia una mejor calidad de vida, la construcción de su autonomía y el ejercicio de sus derechos. Reconocer y hacer visibles las diferencias en

el **acceso y control de recursos** en el reparto de costos y beneficios del desarrollo, entre mujeres y hombres, así como identificar y transformar las condiciones de participación desigual respecto a la toma de decisiones y ampliación de capacidades y habilidades acorde con intereses y necesidades propias de cada uno de los géneros, son imperativos en las políticas de un país incluyente y sostenible con aspiraciones de construir condiciones de **igualdad** en derechos, oportunidades y construcción de paz.



La perspectiva de género y poblacional en el desarrollo implica "no da por hecho, no naturalizar" las inequidades y las brechas entre hombres y mujeres y entre grupos poblacionales, y por tanto, requiere crear condiciones para la equidad. De ahí que, "la esencia de la equidad no reside en un trato idéntico, el trato puede ser igual o diferente, pero debería siempre considerarse equivalente en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades" (FAO, 2011b).

El anterior mandato sólo es posible si se concibe el desarrollo desde el enfoque de derechos, el enfoque poblacional y territorial. "Las mujeres como sujetos sociales contribuyen al desarrollo del país en todos los ámbitos, sin embargo, existen brechas considerables entre el reconocimiento de derechos y el ejercicio de éstos para la mayoría de mujeres, especialmente

IDEA PARA RESALTAR



para aquellas que enfrentan situaciones de especial vulnerabilidad”<sup>6</sup>; como las mujeres rurales, campesinas, indígenas, afros y víctimas del conflicto. Brechas que se agudizan por las desigualdades existentes entre el campo y la ciudad en materia de indicadores sociales. Si bien son diversos los esfuerzos que se han realizado para cerrar estas brechas, no obstante, parte de este trabajo se ha concentrado específicamente en las diferencias de género, puesto que este es un factor que perpetúa las múltiples pobrezas y que incide en la transmisión generacional de las mismas<sup>7</sup>. Sin embargo, las estrategias hasta ahora desarrolladas no han sido suficientes, se siguen vulnerando los derechos humanos, en especial los de las mujeres; persisten problemáticas críticas que impiden acceder al ejercicio de derechos en condiciones de igualdad, como se describe en el siguiente cuadro:



CONCEPTO CLAVE

“Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros.”

Feminización de la pobreza	Brechas salariales	Violencias Basada en Género VB	Baja Participación Política y organizativa
<ul style="list-style-type: none"> <li>Entendida desde las condiciones de desventaja en que acceden las mujeres al mercado laboral, que las ubica generalmente en actividades de baja calificación, poco productivas, informales, y con relaciones de subordinación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entre hombres y mujeres, agravadas por un mayor número de horas trabajadas dadas las cargas del trabajo doméstico y comunitario que asume</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Si bien ha aumentado su registro, sigue siendo un fenómeno invisibilizado y tolerado socialmente, soportada en relaciones de poder. ductivas, informales, y con relaciones de subordinación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De las mujeres en las instancias de toma de decisiones; lo que evidencia un fenómeno de exclusión persistente.</li> </ul>

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definió el concepto de la transversalización de la perspectiva de género en los siguientes términos:

Actualmente en Colombia, en un momento electoral y de planeación del desarrollo local (PDD y PDM) como instrumento político de gobernabilidad y gobernanza, es urgente pensar y decidir qué temas son cruciales en cada territorio, cómo definirlos y cómo construir la ruta y unos

6. Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres 2012 que tiene como propósito: “garantizar los derechos integrales de las mujeres, teniendo en cuenta las particularidades que las afectan desde de su diversidad”.

7. En 1995 se creó de la Dirección Nacional para la equidad de las Mujeres, transformada en 1999 a Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, cuyo objetivo, es incorporar la perspectiva de género en la formulación, gestión y seguimiento de las políticas, planes y programas en las entidades públicas nacionales y territoriales, en Colombia. Ésta fue ratificada por el actual gobierno y la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM) en Septiembre de 2010.



La agenda de los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) plantea la necesidad de marcar una diferencia en la vida de las personas, superar las desigualdades y las formas de discriminación a través de reforzar la participación, la inclusión, el fortalecimiento institucional, la articulación con el sector privado como agente del desarrollo económico y el aprovechamiento del potencial de la sociedad civil con criterio de inclusión de todas las partes.

Corresponde por lo tanto, no sólo definir un objetivo transformador e independiente para lograr la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres (ODS5) sino también transversalizar género y el enfoque poblacional en el resto de los 16 ODS. Así, esta iniciativa será abordada desde tres distintos ejes: el social, económico y ambiental, es decir, identificar necesidades y capacidades específicas de las mujeres y hombres. Construir condiciones hacia la igualdad, el ejercicio de los derechos y el empoderamiento de las mujeres en cada uno de los temas: pobreza, hambre, seguridad alimentaria, educación inclusiva,

vida sana, hábitat y ciudades dignas e incluyentes, acceso a energía, crecimiento inclusivo y empleo, industrialización e innovación, consumo y producción sostenible, agua potable y saneamiento básico, adaptación al cambio climático, océanos y mares, ecosistemas terrestres, sociedades pacíficas y alianzas para el desarrollo. De manera que se cree una sinergia que dé cuenta de una serie requisitos tanto para el desarrollo sostenible, económico, ambiental, político como también para la medición de los alcances de los ODS y así, finalmente, reducir la desigualdad existente entre y dentro de los países (ODS 10).



*“Sólo es posible hablar de verdadero desarrollo cuando todos los seres humanos, hombres y mujeres, tienen la posibilidad de disfrutar de los mismos derechos y opciones”.*

**-Informe sobre Desarrollo Humano 1995**





# BALANCE Y CONTEXTO

**ODM:**

**VEAMOS ALGUNOS DATOS QUE REFLEJAN  
AVANCES Y DESNIVELES**



Después de 15 años de desarrollo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, “no hay ningún país que haya logrado la igualdad de las mujeres y las niñas; y sigue habiendo niveles significativos de desigualdad entre hombres y mujeres”<sup>8</sup>. Si bien se han logrado avances en los derechos de las mujeres y niñas en diversas esferas relativas al mandato de varios ODM, en particular en lo relacionado con la educación y la participación política en algunas regiones, el progreso conjunto de las mujeres y las niñas en todos los ODM sigue siendo lento y desigual.

En este módulo se aportarán datos ODM acerca de la situación mundial como de Colombia. El tercer objetivo de los ODM, Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, de manera especial, aun representa grandes retos en materia de igualdad entre los sexos tanto entre los países como adentro de ellos, situación que finalmente ha obstaculizado el avance en los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>9</sup> en el mundo. Para el caso de Colombia, es importante conocer la composición poblacional. Según

proyecciones poblacionales del DANE, al 2015 se registra un total de 48.203.405 habitantes; de los cuales 23.799.679 son hombres y 24.403.726 son mujeres; lo que equivale al 49,37% y al 50,62% respectivamente; de los cuales 36.846.935 habitantes están en cabeceras y 11.356.470 habitantes están en resto; cifras importantes para entender la magnitud de las brechas. Se evidencian diferencias de ingresos, acceso y oportunidades significativas por sexo constantes a lo largo de los años, indicando brechas de género con mayor afectación en las mujeres, pero también diferencias por razón de etnia, territorio y estatus socio económico. A continuación se hace un recorrido por varios ODM que permiten visualizar las brechas poblacionales y de género<sup>10</sup>:

El ODM 1, Erradicar la pobreza extrema y el hambre, asociado al ODS 1, 2 y 10. En el mundo persiste la feminización de la pobreza, se mantienen las brechas entre los géneros en las tasas de empleo y salarios, las mujeres soportan una carga desproporcionada de trabajo doméstico no remunerado, las actuales medidas de la pobreza no reflejan la vulnerabilidad de la mujer; las metas relativas al hambre no se han cumplido y se desconocen los efectos adversos para la salud, los medios de subsistencia y el bienestar de las mujeres y las niñas, según lo señalan estudios de ONUM<sup>11</sup>.

8. ONU Mujeres Comisión jurídica “Desafíos y logros en la aplicación de los objetivos de Desarrollo del Milenio para las Mujeres y las niñas” 2014

9. Conclusiones convenidas CSW58 (2014) [http://www.un.org/ga/search/viewdoc.asp?symbol=E/CN.6/2014/L.7&referer=http://www.unwomen.org/en/csw/csw58-2014/oficial documents&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/viewdoc.asp?symbol=E/CN.6/2014/L.7&referer=http://www.unwomen.org/en/csw/csw58-2014/oficial%20documents&Lang=S)

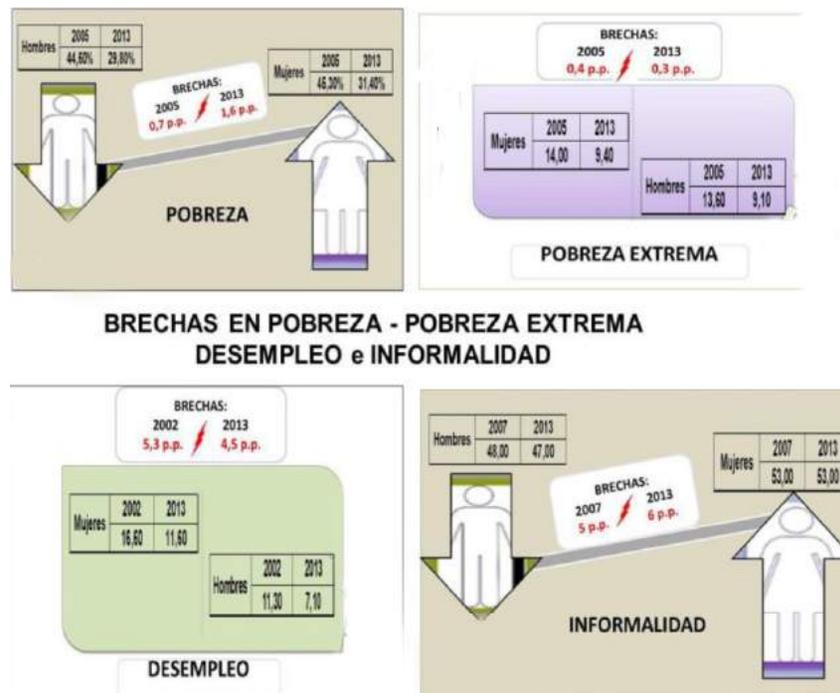
10. Las BRECHAS se dan por la diferencia entre las tasas masculina y femenina en la medida de una variable; se calcula restando Tasa Femenina-Tasa Masculina; para tener la diferencia en puntos porcentuales (p.p.); cuanto menor sea la “brecha”, más cerca estaremos de la igualdad. Se refieren a las diferentes posiciones de hombres y mujeres y a la desigual distribución de recursos, acceso y poder en un contexto dado.

11. ONUM Organización de Naciones Unidas para las mujeres.

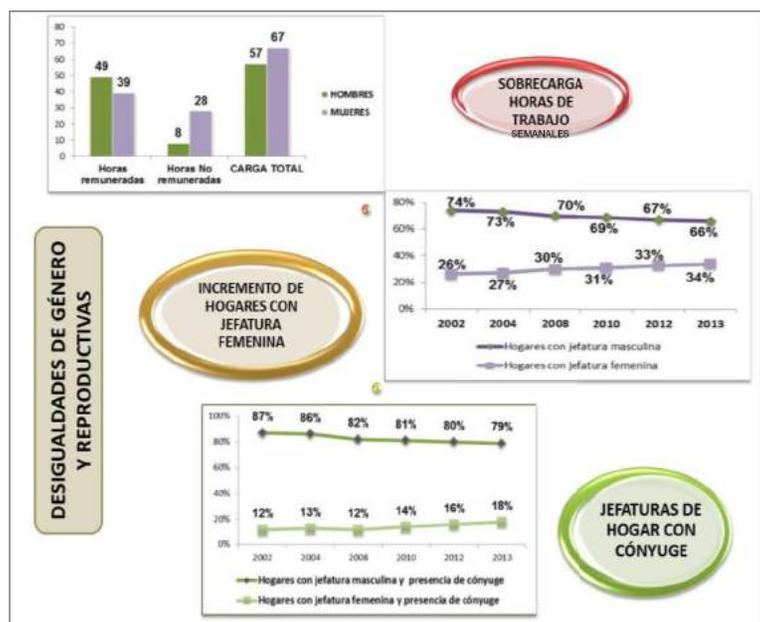
La situación de Colombia no es muy diferente, la brecha de pobreza entre hombres y mujeres, registra un incremento entre el 2005 y 2013, con 0,7 y 1,6 puntos porcentuales respectivamente, y en cuanto a la pobreza extrema, se observa un leve descenso de 0,4 y 0,3 puntos porcentuales para los mismos años.

Respecto al desempleo entre el 2002 y 2013 la brecha entre H-M oscila entre 5,3 y 4,5 puntos porcentuales; y en el tema de informalidad la participación de las mujeres es de 53% mayor que la de los hombres, con una brecha en aumento entre el 2007 y 2013 de 5 y 6 puntos porcentuales respectivamente; y respecto a la meta nacional de informalidad de 45% al 2015; las mujeres registran un rezago de 8 puntos porcentuales para alcanzar la meta.

Aunque en las dos últimas décadas los estudios demuestran un significativo aumento del ingreso de las mujeres al mercado laboral, siguen existiendo diferencias laborales relevantes entre hombres y mujeres, tanto en las oportunidades de empleo como en la remuneración. Asimismo, la anterior situación varía de acuerdo a otros factores tales como: clase social, ingresos, ubicación geográfica, raza, etnicidad, sexualidad, edad, discapacidad y otros.



Otros factores que evidencian y agudizan las condiciones de desigualdad que enfrentan cotidianamente las mujeres, social y económicamente, tienen que ver con la sobrecarga de horas de trabajo semanales, las jefaturas de hogar bajo su exclusiva responsabilidad y el número de personas que de ellas dependen.



Ahora, en cuanto a la estructura familiar, el incremento de hogares con **jefatura femenina** sin presencia de cónyuge trae consigo responsabilidades en el abastecimiento del hogar, la atención social y de cuidado que sus miembros demandan. Igualmente, y a manera general, en condiciones de bajo nivel educativo, trabajo eventual y bajos ingresos. “Las mujeres trabajan más horas que los hombres. Su creciente participación en el trabajo remunerado no se refleja en una distribución más equitativa del trabajo doméstico”<sup>12</sup>.

En el marco del Conflicto armado, **las mujeres en situación de desplazamiento** enfrentan una condición aún más crítica. Según el informe del Departamento de la Prosperidad Social (DPS) sobre desplazamiento forzado<sup>13</sup> “los hogares encabezados por mujeres presentan una mayor vulnerabilidad, pues las mujeres deben tomar el rol proveedor y continuar con la labor de crianza de los hijos que desempeñaban antes del hecho victimizante”.

Cuando profundizamos en las **desigualdades territoriales**, encontramos en 2013 que la pobreza es mayor en las zonas rurales, 42,8%, mientras que en las zonas urbanas es de 26,9%. Además, se registran brechas profundas entre áreas urbanas y resto (centros poblados y rural disperso); según cálculos DANE<sup>14</sup> con base tanto en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de los años 2012 y 2013 como en el Índice de Pobreza

12. Bravo, Rosa “Condiciones de vida y desigualdad social” CEPAL.

13. DPS Unidad para la reparación y atención integral de víctimas “Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012”.

14. DANE, cálculos con base en la Encuesta de Calidad de Vida ECV 2012 y 2013. Boletín Pobreza monetaria y multidimensional 2013 – 21 marzo 2014.

Multidimensional (IPM);<sup>15</sup> la pobreza multidimensional afecta al 24,8% de la población y de ésta, el 18,5% corresponde a cabeceras y el 45,9% al resto. Igualmente, el Informe de Desarrollo Humano de 2011, dedicado a la situación rural en Colombia,<sup>16</sup> evidencia la gran deuda social y económica del Estado con la población rural en general, y en particular la deuda con las mujeres rurales y con las poblaciones afro e indígenas; que se ratifica con los resultados del Censo agropecuario 2014 recientemente presentados por el DANE.<sup>17</sup> Panorama que tiene relación con los efectos del modelo de desarrollo: la degradación del medio ambiente, los usos poco sostenibles de suelos, la distribución inequitativa de la tierra, el acceso desigual al agua, bienestar, vivienda, salud e higiene, y a la seguridad alimentaria y nutricional, y los problemas de pobreza.

El ODM 2, Lograr la educación básica universal, asociado al ODS1 y 4. Se han alcanzado avances en las tasas netas de matrícula en la enseñanza y especialmente, en la cobertura de la educación básica universal.

En Colombia, según el Ministerio de Educación, se registró desde el año 2003 una variación favorable hasta alcanzar el 100% en la meta de cobertura bruta en el total nacional,<sup>18</sup> hecho que benefició directamente a la población femenina. No obstante, aún persisten rezagos en el sector educativo tanto en el seguimiento de la finalización de los ciclos educativos como de en la calidad de la enseñanza y en los resultados del aprendizaje.

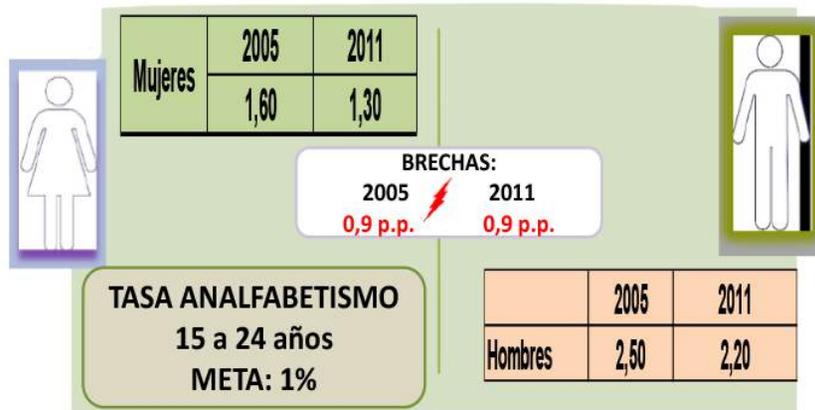


15. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) mide 5 dimensiones y 15 variables: Condiciones educativas del hogar: Logro educativo - Analfabetismo / Condiciones de la niñez y juventud: Asistencia escolar - Rezago escolar - Acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia - Trabajo infantil / Trabajo - Desempleo de larga duración - Empleo formal / Salud: - Aseguramiento en salud - Acceso a servicio de salud dada una necesidad. / Servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda: - Acceso a fuente de agua mejorada - Eliminación de excretas - Pisos - Paredes exteriores - Hacinamiento crítico.

16. Colombia rural: Razones para la esperanza INDH 2011.

17. VER: [www.dane.gov.co/index.php/agropecuario/censos-agropecuarios](http://www.dane.gov.co/index.php/agropecuario/censos-agropecuarios).

18. La tasa de cobertura bruta abarca a toda la población matriculada en los niveles de transición, primaria y secundaria de la población sin importar la edad.



De igual manera, en el tema de **analfabetismo** en edades entre 15 y 24 años se observan avances lentos. Afirmaciones de la Ministra de Educación en febrero de 2013 señalan que: “el último censo de población demuestra que la tasa de analfabetismo en Colombia era de 9,6; el número de personas analfabetas en el país está en unos dos millones 700 mil colombianos y por rangos de edad, la que oscila entre los 15 y 24 años tiene una tasa del 2,8 por ciento, que es muy alta en ese grupo etéreo”.

Si bien existe un nivel educativo más alto en las mujeres como también en el porcentaje de éstas del total Población en Edad de Trabajar (PET) (hombres: 48,9% / mujeres: 51,1%),<sup>19</sup> la población femenina aún no cuenta con mejores

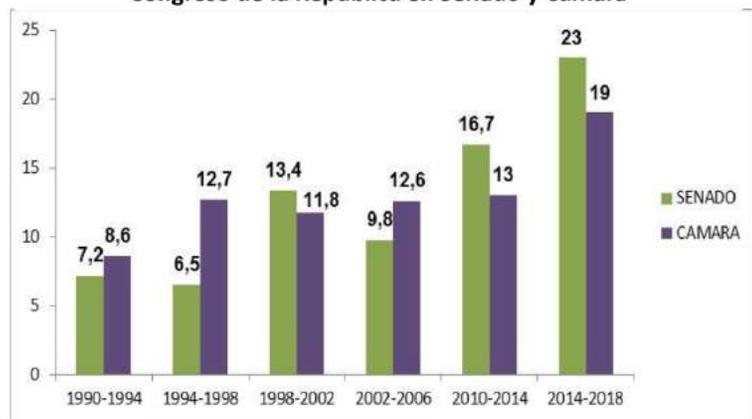
oportunidades de empleo e ingresos. Las mujeres han tenido más éxito en superar las barreras que se oponen al fomento de su capacidad, que en superar las que se oponen al aprovechamiento de su capacidad.

El ODM 3, promover la equidad de género y la autonomía de las mujeres, asociado al ODS 5. Se registra que en el mundo “los progresos han sido lentos; aún persisten desafíos en cuanto al acceso a la enseñanza secundaria y superior, al empoderamiento económico, a la autonomía e independencia de la mujer, a la débil integración en la economía y al desigual acceso al empleo pleno - productivo y el trabajo decente. La insuficiente participación en el empleo asalariado no agrícola, las altas tasas de participación en empleos de baja remuneración como las labores domésticas y el cuidado de personas y la falta de igualdad de remuneración por igual trabajo o por trabajo de igual valor; se perfilan como otros importantes retos en cuanto a la estabilidad laboral de la población femenina. De ahí que, la sobrecarga de trabajo representada en el trabajo no remunerado del cuidado de personas, medidas insuficientes para conciliar el trabajo remunerado, las responsabilidades de cuidado de personas como también una insuficiencia en protección social, la cobertura de seguros para mujeres, la baja proporción en la participación y la representación de las mujeres en todos los niveles de la adopción de decisiones (incluso en los

19. Según Encuesta Continua de Hogares GEIH Total Nacional 2014.

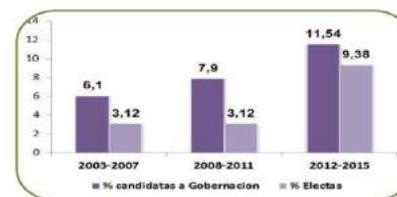
parlamentos nacionales y otras estructuras de gobernanza) reflejan una persistencia de normas, estereotipos y marcos jurídicos discriminatorios”<sup>20</sup>.

**Representación política de las mujeres entre 1990-2014 para el Congreso de la República en Senado y Cámara**

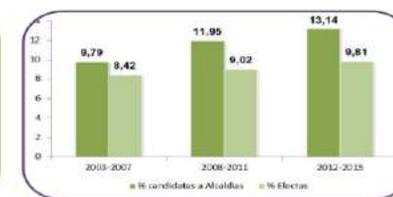


En Colombia la participación política registra algunos avances en la representación política de las mujeres en los periodos comprendidos entre 1998 y 2014 para el Congreso de la República en Senado y Cámara. Sin embargo, se observan grandes variaciones en el acceso; desde hace cuatro años se evidencia una tendencia al incremento en la representación, que aún está lejos de la ley de cuotas<sup>21</sup> y más aún del sueño de la paridad política.

Asimismo, en Gobernaciones y Alcaldías, para el período 2012-2015, se registra una proporción de mujeres electas de 9,38% y 9,81% respectivamente; con un porcentaje de participación en Alcaldías inferior al 20% y en Gobernaciones del 3%. Por consiguiente, a medida que sube la jerarquía de los cargos, la participación femenina disminuye. Por último, en el caso de Asambleas departamentales y Concejos municipales los datos siguen siendo preocupantes. Para el período 2012-2015, se registra una participación con 18% y 16,10% respectivamente; a pesar de que la Ley 581 del 2000 plantea la necesidad de “Incrementar por encima del 30% la participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público”.



**Candidatas y electas a Gobernaciones**



**Candidatas y electas a Alcaldías**

CORPORACIONES PUBLICAS	# ASAMBLEAS	Número de curules a proveer	# candidatos hombres	# candidatas mujeres	% mujeres candidatas	total candidatos	# mujeres electas	% mujeres electas	Índice de elegibilidad mujeres
ASAMBLEAS Departamentales	32	418	2.039	1.151	36%	3.190	75	18%	6,50%
CONCEJOS Municipales	# concejos municipales	# curules a proveer	# candidatos hombres	# candidatas mujeres	% mujeres candidatas	total candidatos	# mujeres electas	% mujeres electas	Índice de elegibilidad mujeres
	967	12.063	50.566	28556	36,10%	79.112	1.940	16,10%	6,80%

**Candidatas y electas a Asambleas y Concejos**

20. Basado en: ONU Mujeres Comisión jurídica “Desafíos y logros en la aplicación de los objetivos de Desarrollo del Milenio para las Mujeres y las niñas” 2014.

21. Ley 581 de 2000, en la cual se dispone que el 30% de los altos cargos públicos deben ser ejercidos por mujeres.



## Los indicadores sobre Violencias Basadas en Género (VBG) asociados al ODS 5.

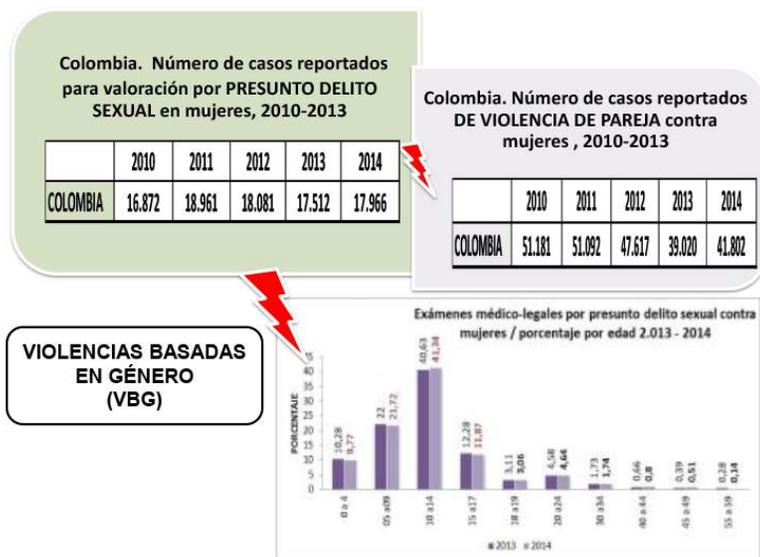


En el mundo como en Colombia se puede señalar que si bien existen avances de carácter jurídico e instancias con competencia en el tema, las cifras de violencia contra las mujeres crecen y se multiplican en todos los países, en los diferentes grupos étnicos y en todos los estratos sociales.

IDEA PARA RESALTAR

La anterior situación se ha convertido en uno de los problemas más graves que enfrenta la sociedad colombiana y que hoy se constituye en un asunto de salud pública, por las implicaciones sociales y de salud que genera en las mujeres. “La violencia contra la mujer, en todas sus manifestaciones, es un factor que lleva a desestructurar el sujeto de derechos y constituye un atentado contra la dignidad, la libertad, la integridad; además de ser un problema de derechos humanos, ha sido reconocido también como un problema de salud pública, con altos costos sociales, económicos e individuales”<sup>22</sup> Razones suficientes para plantear que eliminar la violencia de género en las relaciones de pareja y la violencia sexual debe constituirse en una meta central en el marco de los nuevos retos del desarrollo y en una condición para construir condiciones para la paz.

22. PNUD y Departamento Nacional de Planeación en 2003 “Hacia una Colombia equitativa e incluyente / página 93



Respecto a la violencia de pareja, en el año 2014, según los exámenes médico legales, se registraron 43.807 casos de violencias de pareja contra hombres y mujeres, de los cuales 37.807 fueron cometidos contra mujeres (es decir el 86,5% del total) y el 13,5% contra hombres. En violencia sexual, los datos que registra el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML) y PROFAMILIA son graves. Al 2013 el INML informa que: “el 86,34% de los casos reportados se concentró en mujeres entre los 0 a 17 años de edad; la población de los 5 a 14 años mostró las tasas más altas, comportamiento similar en el 2012.

En 2014 el INML señaló que, cada 33 minutos en Colombia una mujer fue víctima de abuso sexual. Más aún, según la Defensoría del Pueblo, hasta mayo del 2015 se han registrado 5.243 casos de violencia sexual contra las mujeres.

En contextos de conflicto armado, la violencia contra las mujeres se ve agravada, “es una práctica habitual, extendida sistemática e invisible; así como son la explotación y el abuso sexuales, por parte de todos los grupos armados ilegales enfrentados, y en algunos casos aislados, por parte de agentes individuales de la fuerza pública”<sup>23</sup>. No obstante, la magnitud real de este fenómeno es difícil de calcular, dado el alto nivel de subregistro, que es a la vez causa y consecuencia de la alta impunidad que existe respecto a este tipo de delitos.

**El ODM 4, reducir la mortalidad en la niñez, asociado al ODS 1 y 3.** “Se han logrado avances significativos en la reducción de la mortalidad en la niñez en todo el mundo gracias a los esfuerzos para eliminar nuevos contagios del VIH y su transmisión vertical, a la lucha contra la malnutrición, la malaria, la diarrea, el hambre y la anemia y la mejora en coberturas de vacunación. Sin embargo persiste la mortalidad en el primer mes de vida en las regiones más pobres, en las zonas rurales y remotas o en hogares pobres tienen más probabilidad de morir antes de los 5 años de edad. Es de destacar que la reducción de la mortalidad en la niñez tiene

23. Auto 092/2008 de la Corte Constitucional <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2008/A092-08.htm>

relación con el acceso de las mujeres a los servicios de atención de la salud, agua potable, saneamiento y vivienda, así como a la educación básica y nutrición de las madres<sup>24</sup>. Colombia obtiene una nota positiva, de acuerdo con el PNUD, en la reducción en dos terceras partes de la mortalidad de niños menores de cinco años.

**El ODM 5, reducir la mortalidad materna y lograr el acceso universal a la salud reproductiva, asociado al ODS 3.** Se observa a nivel mundial “un avance lento y desigual, en particular especial en los sectores más pobres de la población y para los habitantes de zonas rurales, tanto en cada país como entre países. Igualmente se registra un elevado número de muertes prevenibles asociadas a la maternidad sigue siendo inaceptable y que las adolescentes se enfrentan a mayores riesgos”.<sup>25</sup> En Colombia, no se logró la meta de 45 fallecidas por cada 100.000 nacidos vivos, que era lo esperado. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, el índice de nacidos vivos a 2013, fue de 54,62 muertes por cada 100.000, situación que evidencia los grandes retos a nivel nacional en cuanto a esta problemática. Más aún, grandes brechas regionales se presentan dentro del país en la medida que el mayor número de muertes se presentó en Chocó, Guajira, Vaupés, Cesar entre otros; marcados por

determinantes sociales y económicos. Asimismo, en relación a la mortalidad por cáncer de cuello uterino, al 2012 se presentaron a nivel nacional 1.995 casos para una tasa de 8,46 (23.584.736 mujeres)<sup>26</sup> con esta patología.

Finalmente, en cuanto al Embarazo adolescente, la meta propuesta por Colombia de disminuir los embarazos de mujeres entre 15 y 19 años a 15% no se cumplió. Según el ICBF “desde el año 2008 hasta el 2013 han nacido cada año, en promedio, 159.656 niñas y niños de madres entre 10 y 19 años”. De manera que, la tasa nacional del embarazo en adolescentes es del 19.5%, es decir, que una de cada cinco adolescentes entre los 15 y los 19 años es madre o está embarazada. No obstante, hay zonas del país donde las cifras son considerablemente mayores, por ejemplo: Cesar, Casanare, Guaviare, Huila y Magdalena. La maternidad entre los 15 y 19 años afecta al feto, se producen nacimientos con bajo peso, hay mayor propensión a la hipertensión arterial y la infección urinaria e incrementan la mortalidad perinatal. Una adolescente embarazada, por lo general, abandona sus estudios y cierra en buena medida sus oportunidades de desarrollo futuro: la mayoría queda atrapada en el círculo de la pobreza.

---

24. ONU Mujeres - Comisión jurídica “Desafíos y logros en la aplicación de los objetivos de Desarrollo del Milenio para las Mujeres y las niñas” 2014

25 IDEM

26 <https://www.minsalud.gov.co/> Ministerio de salud y protección social Prosperidad para Todos 2013

Colombia. Número de casos reportados para valoración por PRESUNTO DELITO SEXUAL en mujeres, 2010-2013 Colombia. Número de casos reportados DE VIOLENCIA DE PAREJA contra mujeres, 2010-2013 VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO (VBG) 20102011201220132014 COLOMBIA 51.18151.09247.61739.020 41.80220102011201220132014 COLOMBIA 16.87218.96118.08117.51217.966

**El ODM 6, combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, asociado al ODS3.** En el mundo, el número de mujeres que viven con el VIH ha venido aumentando en todo el mundo desde 2001. En Colombia; la meta ODM de cobertura del tratamiento antirretroviral para el 2015 es de 88,5%. Según el observatorio nacional de la gestión de VIH del ministerio de Salud y de la Protección Social, Colombia en 2010 tuvo una cobertura de 86%, lo que le da al país altas probabilidades de alcanzar la meta en el 2015.

**El ODM 7, Sostenibilidad del medio ambiente, asociado a los ODS 10, 11, 12, 13, 14, 15 y ODS 6,7,9.** “Los avances a nivel mundial en el acceso al agua potable y el progreso en el acceso a los servicios básicos de saneamiento, ha sido especialmente lento y es probable que no se alcance la meta, lo que tendrá graves consecuencias para las mujeres y las niñas, en particular las que viven en situaciones vulnerables”. Esta falta de acceso a agua potable afecta en particular a las mujeres y a la infancia puesto que son estos quienes se encargan de proveer el agua en zonas rurales y urbanas, consiguiéndola a grandes distancias y en condiciones precarias. Al 2010 en Colombia, la cobertura de población con acceso a abastecimiento de agua adecuado en las cabeceras (urbanas) fue del 96,70% y en resto (rural disperso) era del 72,50%. El acceso a saneamiento básico adecuado en las cabeceras fue del 89,90% y en el resto la población un 66,6%, más aún, para la población que habita en asentamientos precarios el acceso a saneamiento básico fue del 15,6% para el mismo año.

Los datos y resultados en cada uno de los temas, que en muchos de ellos dan cuenta de la falta de progreso a

través del tiempo, ha conducido a que tanto organismos internacionales como muchos gobiernos, definan convenios y busquen desarrollos jurídicos para encontrar alternativas eficientes para enfrentar esta historia de desigualdad y discriminación de género.



*“Las desigualdades de género han frenado el progreso de los ODM enfocados en reducir la pobreza y el hambre, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna e infantil, combatir el VIH/SIDA y promoción de la sostenibilidad ambiental”.*

**-ONU Mujeres  
frente a los ODS, 2013**



**DESARROLLOS  
JURÍDICOS PARA LA  
EQUIDAD E IGUALDAD  
DE GÉNERO**



Arreglos jurídicos que aportan principios orientadores para la construcción de la equidad entre mujeres y hombres.

Es de destacar la Política Pública, aprobada por el gobierno Santos, para garantizar igualdad de oportunidades a las mujeres y mejorar sus condiciones de vida y que aprobó el Gobierno Nacional a través del CONPES 161 de Marzo del 2013. Política para el cual destinó una inversión sin precedentes para trabajar en favor de las mujeres y que se espera tenga incidencia en todos los territorios del país.

<b>Discriminación de género</b>	<p>Ley 51 de 1981: Por medio de la cual se aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer –CEDAW–(reuniones unidas, 1979). La sentencia de la Corte Constitucional C-507 de 2004, reconoce su obligatoriedad para el Estado colombiano.</p> <p>Constitución Política del 91: Artículo 13, artículo 40, 42, 43</p> <p>Ley 762 de 2002: Aprueba la Convención Interamericana para eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas discapacitadas.</p> <p>Ley 984 de 2005: Aprueba el protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer adoptado en la asamblea de naciones unidas el 6 de octubre de 1999.</p> <p>CONPES 161 de 2013: política Pública sobre igualdad de oportunidades a las mujeres y mejorar sus condiciones de vida.</p>
<b>Violencia Basada en Género</b>	<p>Ley 248 de 1995: Colombia ratifica y se acoge a la Convención Interamericana sobre Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belém do Pará.</p> <p>Ley 294 de 1996: Para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.</p> <p>Ley 248 del 2005: Por medio de la cual se aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará, Brasil 1994).</p> <p>Ley 1146 de 2007: Para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados.</p> <p>Ley 1257 de 2008: Dicta normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Decretos reglamentarios 4463 – 4796 – 4798 y 4799 del 2011.</p> <p>LEY Rosa Elvira Cely del 2015: Contra el feminicidio, considerándolo como delito autónomo para garantizar investigación y sanción de las violencias contra las mujeres por motivos de género y discriminación. Establece castigos severos a los homicidios cometidos en contra de las mujeres</p>
<b>Víctimas del Conflicto</b>	<p>Auto N° 052 de 2008: Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causas del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.</p> <p>Auto 251/08: Protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto.</p> <p>Auto 004/09: Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado.</p> <p>Auto 005/09: Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento.</p> <p>Auto N° 006 de 2009: Protección de las personas desplazadas, con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.</p> <p>Ley 1448 de 2011: Medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.</p> <p>CONPES 3726 de 2012: Plan de Atención y Reparación Integral a Víctimas.</p> <p>CONPES 3784 de 2013: Lineamientos de política pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del conflicto armado.</p> <p>Ley 1749 de 2014: Sobre acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado</p>
<b>Derechos sociales y económicos</b>	<p>Ley 82 de 1993: Sobre Cabeza de familia y protege sus derechos.</p> <p>Ley 731 de 2002: Normas para favorecer a la mujer rural y mejorar sus condiciones, afiliación a riesgos profesionales, acceso a educación y participación social, económica y política.</p> <p>Ley 23 de 2003: Consegue normas para la igualdad de oportunidades para las mujeres.</p> <p>Ley 823 de 2003: Establecer el marco institucional y orientar las políticas y acciones por parte del Gobierno para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres, en los ámbitos público y privado.</p> <p>Ley 1023 de 2006: Protección en salud para el núcleo familiar de madres comunitarias.</p> <p>Ley 1232 de 2008: "Por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Ley 1413 de 2010: Por la cual se establece la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país.</p> <p>Ley 1496 del 2011: Por la cual se decreta la igualdad salarial y retribución laboral para hombres y mujeres. "garantizar la igualdad salarial y de cualquier forma de retribución laboral entre mujeres y hombres, fijar los mecanismos que permitan que dicha igualdad sea real y efectiva tanto en el sector público como en el privado.</p> <p>CONPES 147 de 2012: Estrategia Integral de Prevención del Embarazo Adolescente.</p>
<b>Participación política</b>	<p>Ley 581 del 2000: Ley de Cuotas; plantea la necesidad de "Incrementar por encima del 30% la participación de la mujer en los niveles decisivos de las diferentes ramas y órganos del poder público".</p> <p>Ley 1475 de 2011: Organización y funcionamiento de partidos y movimientos políticos, procesos electorales y Ley de cuotas.</p>
<b>Seguimiento a las leyes</b>	<p>Ley 1009 de 2006: crea con carácter permanente el Observatorio de Asuntos de Género.</p>

# OTROS DESARROLLOS JURÍDICOS EN COLOMBIA

- ▶ Sentencia de la Corte Constitucional T-088 de 2008, señaló “que las sentencias judiciales deben estar encaminadas a prevenir, de forma apropiada (...) la persistencia (...) de la violencia contra la mujer.”
- ▶ Sentencia de la Corte Constitucional C-355 de 2006, por medio de la cual se despenalizó el aborto para tres casos excepcionales.
- ▶ Sentencia de la Corte Constitucional C-804 de 2006, la cual estableció el uso del lenguaje incluyente al considerar que “(...) pretender que se utilice como universal el vocablo “hombre”, solo trae como consecuencia la exclusión de las mujeres pues (...) el término hombre, que en su uso social sólo se refiere a los varones.
- ▶ Sentencia de la Corte Constitucional C-371 de 2000, por la cual se avaló la adopción de medidas de discriminación positiva en razón al género.
- ▶ Sentencia C 082/99 de la Corte Constitucional, sobre la justificación de la discriminación positiva a favor de la mujer: “La igualdad de derechos que se reconoce al hombre y a la mujer no es simplemente de carácter formal, pues en algunos eventos se

justifican diferenciaciones en aras de terminar con la histórica discriminación que ha sufrido la población femenina.

- ▶ Documento CONPES Social 91 del 2005 y 140 del 2011: metas y estrategias del Milenio para Colombia al 2015.
- ▶ Auto 098 de 2013 (dentro de la sentencia T025 de 2004) que hace seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional sobre prevención y protección de los derechos a la vida, la integridad y seguridad personal de las mujeres líderes desplazadas y de las mujeres que desde sus organizaciones trabajan a favor de la población desplazada por el conflicto armado.
- ▶ Auto 009/010 (dentro de la sentencia T025 de 2004) sobre la persistencia de las conductas de violencia y esclavitud sexuales y prostitución forzada ejercidas contra mujeres, adolescentes y niñas por actores armados o no en el marco del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado.



**BUENAS**

**PRÁCTICAS:**



## CASO 1: DEPARTAMENTO DE NARIÑO. HACIA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES

*“Mujeres nariñenses empoderadas  
incidiendo en decisiones políticas para  
un Nariño incluyente y en paz”*

**Años de la aplicación:** desde Septiembre 2007 y continúa ampliando su radio de acción hoy al 2015.

**Sujetos activos del Proceso:** Mujeres indígenas, afrodescendientes, campesinas, mestizas, víctimas de la violencia, LGBT, mujeres jóvenes y de la academia, urbanas y rurales del departamento.

**Socios Actores clave:**

- ▶ Organizaciones de mujeres de las diferentes subregiones, mesas subregionales de mujeres conformadas en el marco de esta iniciativa.
- ▶ Entidades públicas: Gobernación de Nariño, Escuela de Administración Pública – ESAP, Universidad de Nariño - UDENAR; Consejo departamental de planeación.
- ▶ Cooperación: Agencias de Cooperación internacional de Naciones Unidas: PNUD- Área Pobreza – Área de Paz en Convenio ONU Mujeres – Global Humanitaria – Plan Internacional.

## Principales objetivos:

- ▶ Incidir en los procesos de planeación y gestión del desarrollo humano sostenible en el territorio, garantizando la inclusión del enfoque de género y el reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos y actoras importantes del desarrollo
- ▶ Generar procesos de transformación social, política, económica y cultural que favorezcan el reconocimiento de lo femenino, la resignificación de lo masculino y la transformación de las desiguales relaciones de género en las prácticas sociales, personales, institucionales y comunitarias.

En el Departamento de Nariño,<sup>27</sup> en el marco de la inserción de los ODM en el plan de desarrollo, y en alianza con organizaciones de la sociedad civil y otros cooperantes presentes en el territorio, se gestó durante el período de gobierno 2008-2011, la conformación de una Red de mujeres para la incidencia política en el Plan de Desarrollo “Adelante Nariño 2008-2011”. Así, esta iniciativa dio como resultado tanto una amplia movilización departamental por los derechos de las mujeres como también una negociación entre las mujeres y el equipo de gobierno en la que acordaron incluir en el Plan de Desarrollo los siguientes lineamientos:

- ▶ A las mujeres como ciudadanas plenas, “no como población vulnerable”.
- ▶ La perspectiva de género en todos los ejes estratégicos de desarrollo para el departamento.

- ▶ La consolidación del proceso organizativo a través de la creación de instancias de interlocución: 5 mesas subregionales de mujeres (1 por subregión) y la conformación de la Mesa Departamental de Mujeres.
- ▶ El Montaje de una Escuela de Formación para las mujeres: formulación, diseño de 8 Módulos y validación en 14 municipios de la “Escuela de Género para el empoderamiento e incidencia política y social de las mujeres”. Asimismo, la creación de un plan para continuar formando de manera permanente a todas las mujeres (indígenas, afros y mestizas, urbanas y rurales) del departamento. Esta experiencia significativa dio lugar en el 2012, a que las mujeres indígenas diseñaran “la escuela de formación para mujeres indígenas: “tejiendo para la vida”.
- ▶ La formulación participativa y concertada de la política pública para la Equidad de las mujeres nariñenses desde su diversidad étnica, social y cultural, en un territorio en construcción de paz; sustentada por las mujeres en la asamblea departamental aprobada por unanimidad mediante Ordenanza No. 015 de 29 - 07 - 2009.

---

27. Territorio pluricultural, pluriétnico y en situación de conflicto, con una composición poblacional al 2009 de 49,85% de mujeres y 50,15% de hombres.

# ¿POR QUÉ ES UNA BUENA PRÁCTICA?

**Se destacan otros resultados:**

**Aprobación y cofinanciación de proyectos productivos mediante presupuestos participativos sensibles a género, a través de los cabildos abiertos que se desarrollan a nivel municipal.**

**Desarrollo de proyectos de prevención y atención integral de la violencia basada en género.**

**Creación de Red de mujeres ciudadanas por la salud y la vida.**

**Réplica de la metodología para crear red de Jóvenes y formular política de Juventud.**



## CASO 2: MUNICIPIO DE TUNJA, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ 2013

*“Hacia la Formulación de la Política Pública para la Equidad de las Mujeres”*

*“Sí mujeres... política pública concertada para la equidad de género y la autonomía de las mujeres desde la diversidad”*

**Años de la aplicación:** El Proceso inició en Junio del 2013 y concluyó en 2014, sin embargo, continúa ampliando su radio de acción hoy al 2015.

**Sujetos activos del Proceso:** campesinas, comunales, víctimas de la violencia, LGBT, jóvenes, académicas; urbanas y rurales del municipio, Periodistas y medios de comunicación.

**Socios Actores clave:**

- ▶ Organizaciones de mujeres de los diferentes barrios y zonas rurales.
- ▶ Entidades públicas: Municipio de Tunja, Universidad UPTC.
- ▶ Cooperación: Naciones Unidas: PNUD- Área Pobreza.

El gobierno de Tunja 2012 -2015 propuso hacer de su municipio una ciudad que avanzara en el marco de las “Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015”. El Gobierno municipal desde su Plan de Desarrollo

“Hechos de Verdad” por una Tunja más Humana, Saludable, Segura y Sostenible, le apostó a trabajar de manera transversal el tema de género: “la identidad de género se debe trabajar como una problemática transversal, que requiere de una aproximación pluriétnica e interdisciplinaria”. El anterior lineamiento bajo la convicción de que la educación, la infraestructura, el medio ambiente, la cultura, la prevención y la salud son áreas temáticas desde las cuales la planeación, la transversalidad de la equidad y la construcción de condiciones para la igualdad, son las únicas maneras de construir futuro. Si bien el compromiso por la igualdad de género lo contemplaron en todos los ejes del desarrollo, le dieron especial interés a los temas de participación política, a las violencias basadas en género (VBG), la generación de datos locales con desagregación por sexo a través del Observatorio social y a la incorporación de género en medios de comunicación; temas que registran situaciones preocupantes y evidencian el desconocimiento histórico del papel fundamental que han jugado las mujeres en la sociedad.

#### Momentos clave:

- ▶ Desarrollo de escuela coyuntural de formación en género, con una intensidad de 50 Horas, que convocó y articuló mujeres de diferentes sectores de la sociedad para construir de manera concertada los insumos necesarios para la política pública. Esta acción se constituyó en una victoria temprana por cuanto creó una base social gozante de la política con capacidad de jalonar procesos para su implementación.

- ▶ Política Pública “Sí Mujeres... Política Pública concertada para la equidad de género y la autonomía de las mujeres desde la diversidad” aprobada por Acuerdo municipal número 012 de 2014.
- ▶ Interlocución permanente con diferentes áreas de gobierno: comunicación, planeación, gobierno, salud, familias en acción y con organizaciones de mujeres: casa de la mujer, comunales, organizaciones de víctimas, movimiento LGBTI y Academia UPTC.
- ▶ Incorporación de indicadores de género en el Observatorio social con Planeación municipal.
- ▶ Histórica movilización el 25 de noviembre<sup>28</sup> de 2013 concentrada en la plaza central para la firma de un Pacto social por la no violencia de género que firmaron los hombres del municipio, encabezados por el Alcalde y el icono del ciclismo Nairo Quintana, mientras la mujeres tejieron un tapiz con mensajes alusivos a sus derechos y a la no violencia de género.
- ▶ Divulgación permanente del proceso a través de medios radiales.
- ▶ Concertación con 3 Concejalas electas como

---

28. Día internacional de la no violencia contra las mujeres.

aliadas importantes para posicionar la política pública, proyectar nuevas medidas para su implementación y fortalecer el papel político de la representación de las mujeres.

En 2014:

- ▶ Desarrollo de capacitación “Periodismo y Género”.
- ▶ Exposición de fotografía 475 historias de Vida - 475 historias de Género.



# ¿POR QUÉ ES UNA BUENA PRÁCTICA?

**Se destacan otros resultados:**

**Formulación participativa de la Política Pública “SÍ MUJERES... Política Pública concertada para la equidad de género y la autonomía de las mujeres desde la diversidad”, con los aportes de varias Secretarías y con la participación de mujeres de entidades públicas y sociales.**

**Sensibilización social e institucional frente al tema de Violencias basadas en género.**

**Montaje de un sistema de información con inclusión de indicadores de género.**

**Vinculación y capacitación de periodistas y medios en perspectiva de género, hoy comprometidos con nuevos**





# CLAVES PARA INCORPORAR OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE ODS CON ENFOQUE DE GÉNERO EN LOS PLANES DE DESARROLLO<sup>29</sup>

---

29. Ver Documento Word “Los intereses y derechos de las mujeres en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018” Todos por un nuevo país.

Identificar y visibilizar cuáles son los principales problemas que afectan a las mujeres y las acciones que se pueden realizar para darles solución está en manos de las administraciones territoriales (mandatarios departamentales y locales y representantes de corporaciones públicas). Para ello, es importante conocer los ejes temáticos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las mujeres/Documento Conpes social 161 de 2013 y tener en cuenta la Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del conflicto armado que fue adoptada por medio del Conpes económico 3784 de 2014. Además, la construcción de condiciones para la igualdad de oportunidades y la inclusión de Género, en el marco de los ODS, exige la generación de condiciones técnicas, políticas, económicas, ambientales y humanas. Esto es: promover el desarrollo de capacidades técnicas y organizativas en hombres y mujeres; construir capacidad social e institucional para estructurar procesos locales de participación incluyente e igualdad de género y desarrollar procesos de concertación entre diferentes actores alrededor de acciones específicas contempladas en cada uno de los ODS como parte central, no aislada, de los Planes de Desarrollo, con énfasis en:

## **DESARROLLO INSTITUCIONAL Y GESTIÓN EN TEMAS DE IGUALDAD DE GÉNERO Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ:**

- ▶ Capacitar y sensibilizar en equidad de género, participación incluyente y presupuestos sensibles a género al equipo de gobierno, en el marco del desarrollo local y de los ODS.
- ▶ Divulgar e incorporar en sus planes las obligaciones del Estado en materia de derechos de las mujeres contenidas en: Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018; en la Política nacional de Equidad de Género para las Mujeres y de la Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantía de los Derechos de las Mujeres Víctimas del conflicto armado.
- ▶ Crear punto de enlace (dirección – oficina – secretaria) que oriente la inclusión de género y la participación incluyente en la definición y ejecución de los planes y políticas sectoriales: agricultura, salud, educación, desarrollo social, infraestructura.
- ▶ Promover el reconocimiento de las mujeres “no como población vulnerable” sino como ciudadanas activas: actoras sociales, económicas, culturales, ambientales y políticas, potenciadoras del desarrollo.
- ▶ Consolidar procesos organizativos de mujeres y creación de redes.
- ▶ Promover e institucionalizar la formulación de una política de igualdad de género y del Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y Garantizar la asignación de presupuestos y recursos para su ejecución.

- ▶ Divulgar los acuerdos alcanzados hasta la fecha en el proceso de paz que adelantan el Gobierno Nacional y las Farc y finalmente, promover espacios de reflexión sobre construcción de Paz: “compromiso de todos y todas” y construir agendas locales de Paz.

## **DISPONER DE LÍNEA BASE Y DATOS ESTADÍSTICOS DESAGREGADOS POR SEXO QUE DEN CUENTA DE LA SITUACIÓN DIFERENCIAL ENTRE HOMBRES Y MUJERES; HACIA:**

- ▶ La definición de indicadores y metas, soportadas en datos desagregados por sexo.
- ▶ La priorización de temas a atender y el seguimiento y monitoreo de los procesos que se generan para transformar las desigualdades de género.
- ▶ Asignar presupuestos sensibles a género para garantizar la ejecución de acciones eficientes y sostenibles desde cada uno de los sectores del desarrollo.

## **PROMOVER LA AUTONOMÍA ECONÓMICA E IGUALDAD LABORAL:**

- ▶ Participación equitativa de las mujeres en el desarrollo económico y garantía de derechos laborales para las mujeres en el sector formal e informal: divulgar la normatividad sobre derechos laborales y ofertas institucionales existentes para la dinámica productiva.
- ▶ Garantizar calificación de mano de obra y el desarrollo de capacidades para el empleo a través de: programas de formación técnica, tecnológica, universitaria y no formal, para las mujeres (rurales, urbanas, afrodescendientes, indígenas, con diversidad funcional, en situación de desplazamiento y víctimas del conflicto armado), de manera gratuita y/o subsidiada.
- ▶ Acceso a empleo e ingresos para mujeres urbanas y rurales, por ejemplo: exigir porcentaje de mano de obra femenina en la contratación pública, vinculación en programas de seguridad alimentaria y nutricional. Los anteriores requerimientos con énfasis en proyectos de recuperación de lo propio, creación de reservas de semillas para la producción de alimentos de la región y en temas en los cuales tradicionalmente no se vinculan mujeres (por ejemplo: obras de infraestructura) y finalmente, la Creación de un Fondo Económico para las mujeres enfocado en el acceso a capital semilla y créditos para producción.

- ▶ Reconocimiento las mujeres del Derecho a la tierra y al territorio: implementar acciones efectivas en los procesos de titulación y legalización de predios, urbanos y rurales en los municipios, priorizando a las mujeres.

## TERRITORIO, HÁBITAT Y MEDIO AMBIENTE:

- ▶ Identificar y atender factores que generan mayor vulnerabilidad social y ambiental al cambio climático en la comunidad en general y de manera diferencial en hombres y mujeres. De igual manera, crear grupos de interés con mujeres y hombres, acorde con sus intereses sobre adaptación al cambio climático y reducción de vulnerabilidades sociales - económicas y ambientales, desde el fortalecimiento de: conocimientos ancestrales, técnicos, acceso a recursos, toma de decisiones e iniciativas organizativas para el uso sostenible de recursos (agua - suelo - bosques...)
- ▶ Garantizar una oferta de agua para actividades reproductivas y productivas y como también crear condiciones para la participación comunitaria con actores claves (hombres y mujeres organizados y/o con niveles de liderazgo reconocido) en asocio con las instituciones (locales -T regionales). Lineamiento con la meta de promover conciencia sobre el valor del territorio, su riqueza natural, sus usos; y de fomentar el diálogo intergeneracional sobre el territorio y sus dinámicas.

- ▶ Identificar y prevenir afectaciones diferenciales como resultado de actividades mineras, petroleras y extractivas.

## GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA TOMA DE DECISIONES:

- ▶ Adopción de medidas administrativas que fortalezcan la igualdad de oportunidades para las mujeres en diferentes espacios de decisión, administración y control (equipo de gobierno, consejos territoriales de planeación, consejos municipales de política social, CMR, construcción del POT); en lo público como en lo privado, en el nivel local y departamental - Ley 581 de 2000 ley de cuotas.
- ▶ Desarrollar acciones que potencialicen las capacidades de las mujeres para la Incidencia Política en interlocución con el Estado, conocimiento en desarrollo local y regional. Asimismo, formulación de políticas públicas, construcción de alianzas estratégicas, identificación y priorización de temas a atender.



# EDUCACIÓN INTEGRAL, NO SEXISTA Y NIVELACIÓN EDUCATIVA Y TECNOLÓGICA:

- ▶ Incluir en el plan educativo y en los proyectos educativos el desarrollo de capacidades éticas y comunicativas para la convivencia y la inclusión desde un enfoque que garantice una educación con equidad, igualdad y reconocimiento de la diversidad, para niñas, niños, adolescentes y jóvenes.
- ▶ Garantizar la permanencia de niñas y niños (urbanos y rurales, grupos étnicos, en discapacidad) durante todo el ciclo educativo básico, acción complementada por la identificación de las causas de deserción escolar según el género.
- ▶ Promover la construcción de mundos posibles, solidarios y sin discriminación, donde niños, niñas – adolescentes y jóvenes- desarrollen acciones conjuntas que rompan los estereotipos y promuevan el desarrollo personal, cultural y social. Además, promover desde las escuelas la construcción de nuevos referentes masculinos y femeninas que busquen fomentar tanto la distribución

igualitaria de las tareas del hogar entre hombres y mujeres como también una mayor participación de los hombres en ellas.

- ▶ Divulgar y desarrollar jornadas desde los jóvenes sobre los derechos humanos, de las mujeres y derechos sexuales y reproductivos. De igual manera, crear mecanismos desde estamentos educativos para la prevención de violencias contra las mujeres, el acoso sexual, la explotación sexual y la trata de personas.

## GARANTIZAR A LAS MUJERES UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS:

- ▶ Formación y sensibilización a servidores públicos con competencia en el tema y que busquen la implementación y cumplimiento de las normativas jurídicas. Funcionarios con conocimientos relativos a la normatividad referida a VBG, en particular en la Ley 1257 del 2008 y de sus Decretos reglamentarios: 4463 sobre lo laboral – 4796 sobre Salud – 4798 sobre Educación – 4799 sobre justicia, del 2011.
- ▶ Divulgar leyes enfocadas en la prevención de violencias VBG (Ley 1257 de 2008) y

en el manejo de mecanismos de denuncia y atención (Rutas de Atención). Más aún, implementar el modelo de atención integral interinstitucional por mujeres víctimas VBG y por efectos del conflicto.

- ▶ Promover el seguimiento y control a las/os operadores de justicia por parte de las entidades de control y de manera complementaria, consolidar la veeduría, el seguimiento e incidencia por parte del movimiento social de mujeres: crear Red de seguimiento.

## **GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO Y PROTECCIÓN:**

- ▶ Divulgar Leyes orientadas a la atención de víctimas del conflicto, a su dignificación y a la restitución de derechos.
- ▶ Desarrollar programas de atención integral a las víctimas del conflicto, con prelación de mujeres, según lo contempla la ley 1448 de 2011.

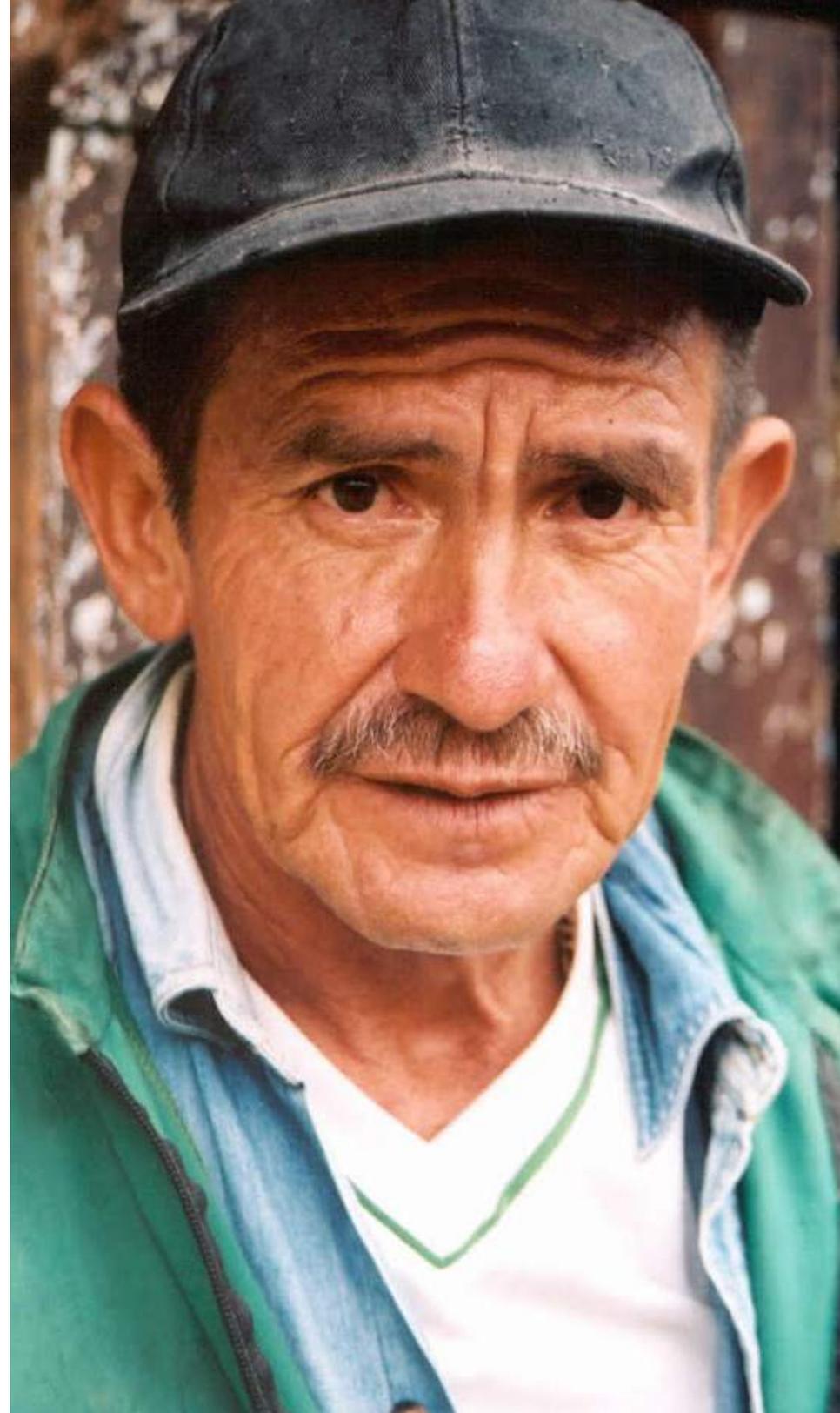
- ▶ Gestionar los recursos necesarios para garantizar a la población víctima del conflicto armado el goce efectivo del derecho a la vivienda digna. De igual manera, capacitar a las mujeres víctimas en actividades que sean sostenibles en el tiempo y que les permita mejorar sus ingresos y su calidad de vida.

## **SALUD Y DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS:**

- ▶ Sensibilizar a profesionales y técnicos del sector salud en enfoque de género y atención diferencial en salud. Desarrollar programas de promoción y prevención en salud desde las instituciones de salud: centros de salud, hospitales, EPS; por último, establecer la promoción de diagnóstico gratuito y atención de prevención que se deben realizar todas las mujeres después de haber iniciado su vida sexual de manera periódica.
- ▶ Ofertar desde la escuela y en centros de atención en salud el acceso a la información clara y oportuna sobre derechos sexuales y reproductivos; y sobre la salud sexual que permita mayor prevención y protección de los derechos para las mujeres: adolescentes, jóvenes y adultas.



- ▶ Diseñar un plan departamental y municipal en Salud Sexual y Reproductiva para prevenir el embarazo en menores y adolescentes. Plan basado en: derechos sexuales y reproductivos con el objetivo tanto de: la prevención del cáncer de seno y de cuello uterino como de la difusión de información sobre métodos de planificación familiar.





# REFERENCIAS

- ▶ CODHES – UNICEF “Un País que Huye: desplazamiento y Violencia en una Nación fragmentada – Consultoría para el desplazamiento forzado y los derechos humanos CODHES – UNICEF Colombia 1999.
- ▶ CEPAL Condiciones de vida y desigualdad social de Rosa Bravo.
- ▶ DANE NBI Cálculos del DANE con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, total departamentos por cabecera y resto a Junio 2012. / DANE y Encuesta de Calidad de Vida ECV 2012 y 2013 - Boletín Pobreza monetaria y multidimensional 2013 del 21 marzo 2014.
- ▶ DNP, DDS, SPSCV. Índice de Pobreza multidimensional IPM 2011 / DNP Informe de Colombia: “Hacia una Colombia equitativa e incluyente Bogotá, Colombia 2006 / DNP y Otros “Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales - El plan de desarrollo 2012-2015”.
- ▶ DPS Unidad de atención y reparación integral a las víctimas: “Informe Departamental de Hechos Victimizantes a 2.012” e “Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012”.
- ▶ GEIH - Gran Encuesta Integrada de hogares 2014.
- ▶ HUMANAS Corporación - Centro Regional de derechos Humanos y Justicia de Género Colombia 2014.
- ▶ INML - Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. FORENSIS 2013.
- ▶ MEN Sistema Integrado de Matrícula, SIMAT Matrícula certificada por las Secretarías de Educación; 2005 – 2012.
- ▶ Mesa de Género Boletín Situación de las Mujeres en Colombia – 2012.
- ▶ Ministerio de Salud y Protección Social, Fondo de Población de las Naciones Unidas. Lineamientos de articulación intersectorial para el abordaje de la violencia sexual. Bogotá 2011.
- ▶ SISDHES Sistema institucional de Información sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos – CODHES 2014.
- ▶ SISMA Mujer Corporación (2012) y Mesa de Género de la Cooperación Internacional (2007 y 2003).



- ▶ ONU “Agenda para el desarrollo después de 2015 - Oportunidades a nivel nacional y local” Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014.
- ▶ ONU Mujeres “Un objetivo transformador e independiente para lograr la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres: imperativos y componentes clave: en el contexto del marco de desarrollo post-2015 y los objetivos de desarrollo sostenible” Junio 2013 / ONUMujeres y Mesa de género de cooperación internacional. Mujeres – Democracia: Insumos para la construcción de una agenda de las mujeres frente al proceso electoral territorial.
- ▶ PNUD Colombia Cartilla de Buenas Prácticas “Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer” en el ámbito local Consultora Cecilia Barraza Noviembre 2007 / PNUD Informe Nacional de Desarrollo Humano - INDH “Colombia rural: Razones para la esperanza” 2011 / PNUD Colombia “Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) Colombia 2014” Consultores Proyecto ODM / PNUD Colombia “Las brechas de género en los ODM: el otro costo de la desigualdad” Ana Cristina González Consultora Abril 2015.
- ▶ Registraduría Nacional del Estado Civil.





# 7

## **Planes de Desarrollo y ODS**

Unidad VII: Paz Sostenible y Seguridad de la mano con el Desarrollo

*Autora: Ana Teresa Bernal*







# OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE





# INTRODUCCIÓN

Uno de los temas más importantes del curso es la paz porque integra las temáticas previamente vistas y al mismo tiempo, permite su continuidad: Una paz con seguridad, con desarrollo, con acceso a la justicia, con democracia e instituciones fuertes; una paz incluyente, que posibilite la participación e incidencia de todas y todos en los asuntos públicos; una paz tolerante, sin discriminación, transparente, efectiva, que privilegie lo público sobre lo privado; una paz que pluralice y garantice la libre información y el desarrollo de los derechos y libertades fundamentales.

En Colombia, la paz pasa necesariamente por el fin del conflicto armado, por privilegiar el diálogo a las salidas armadas. Esta última opción se ha experimentado durante más de 50 años y no ha dado resultados contundentes hacia la terminación de la guerra. De ahí, la importancia de resaltar los Diálogos de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC, ya que ellos son un camino que posibilita el fin del conflicto armado interno que ha generado tanto dolor y daño en todo el país y que además nos permiten vislumbrar una paz durable, anhelo de millones de colombianos y colombianas.

Por esto, durante el presente módulo haremos un balance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y revisaremos el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles. Así mismo, estudiaremos los logros y desafíos pendientes de Colombia en esta materia y reflexionaremos sobre la convivencia, el diálogo y la democracia como escenarios de paz. Al finalizar el módulo, ustedes habrán logrado:

- ▶ Comprender la paz como fundamento del desarrollo y la sostenibilidad.
- ▶ Identificar los elementos teóricos para la promoción del desarrollo local en escenarios de postconflicto.



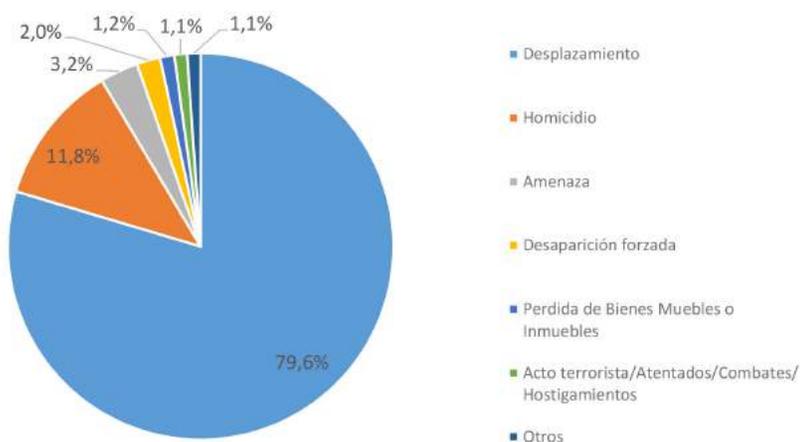




# CONTEXTO DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA

En los últimos 50 años, el conflicto armado interno en Colombia ha dejado 7.620.114 víctimas (a septiembre de 2015), de las cuales 6.414.700 son desplazadas por la violencia, 953.730 fueron asesinadas y 158.793 sufrieron desapariciones forzadas de manera directa e indirecta. El reclutamiento forzado alcanza a 7.738 menores, se registran 11.037 casos de delitos contra la libertad e integridad sexual y 13.305 accidentes de minas antipersonal, entre otros delitos<sup>1</sup>.

### GRÁFICO 1: DISTRIBUCIÓN DE LOS HECHOS VICTIMIZANTES A SEPTIEMBRE DE 2015 EN COLOMBIA

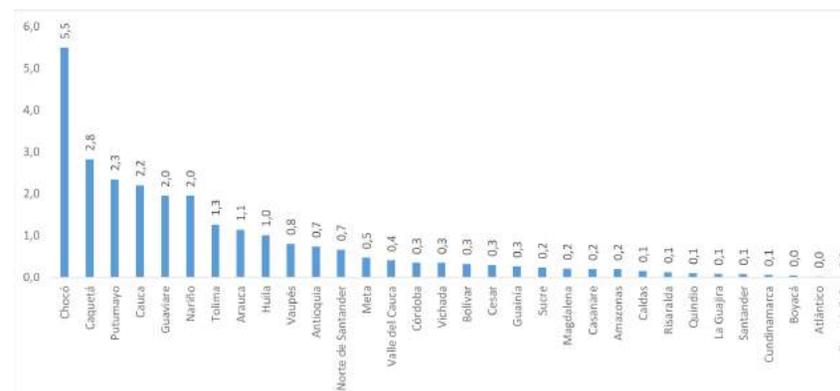


Fuente: Elaborado por el PNUD a partir de datos obtenidos de la Unidad Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Red Nacional de Información 2015.

Partiendo de la gráfica anterior, es posible afirmar que alrededor del 80% de los hechos victimizantes en Colombia son desplazamientos. No obstante, a partir de ese año, el desplazamiento empezó a mostrar una tendencia decreciente hasta alcanzar 183.778 casos de personas expulsadas durante 2014 (2,7%).

Desde 1985, Chocó es la región con mayor índice de intensidad de desplazamiento<sup>2</sup> (5,5), es decir, es el departamento con mayor número de desplazados respecto a su población. Le siguen Caquetá, Putumayo, Cauca, Guaviare y Nariño, regiones fuertemente afectadas por la violencia en los últimos años.

### GRÁFICO 2. ÍNDICE DE INTENSIDAD DE DESPLAZAMIENTO EN COLOMBIA



Fuente: Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Red Nacional de Información.

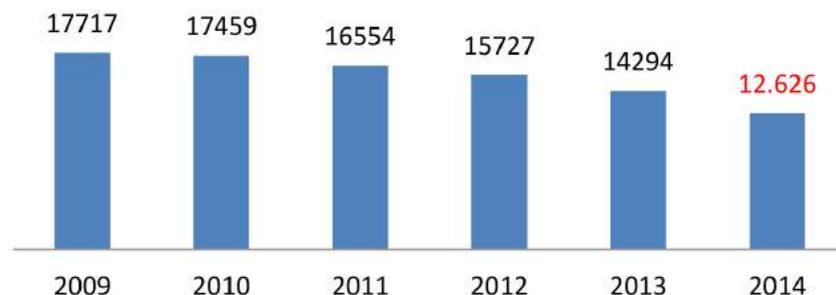
1 Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Red Nacional de Información, octubre de 2015.

2 Número de individuos expulsados por departamento sobre su población por cada mil habitantes.

El homicidio, por su parte, es el segundo hecho victimizante con más registros en Colombia. De manera similar, el desplazamiento, en los últimos seis años ha presentado un descenso significativo, tal como se puede observar en el gráfico 3. El 2014 es el año con menor tasa de homicidio en los últimos 34 años, con 27.8 por mil habitantes<sup>3</sup>, lo que significa un 14% menos que los homicidios en 2013. En 2012, por su parte, se presentaron 1.433 casos menos (9,12%) respecto al año anterior<sup>4</sup>. Mientras que los homicidios registrados en 2014, según el Instituto de Medicina Legal, son prácticamente la mitad a los presentados durante 2002 (28.636)<sup>5</sup>.

El Valle del Cauca fue el departamento de Colombia que registró mayor número de homicidios con 3.426 casos, seguido de Antioquia (2.642 casos), Bogotá (1.283 casos) y Atlántico (516 casos). Las ciudades que ocuparon los primeros lugares fueron Cali, con 1.989 casos, Bogotá (1.283 casos), Medellín (924 casos), Barranquilla (319 casos) y Cúcuta (280 casos)<sup>6</sup>.

### GRÁFICO 3 NÚMERO DE HOMICIDIOS 2009-2014 EN COLOMBIA



Fuente: Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Red Nacional de Información.

<sup>3</sup> "El Colombiano" 10 de Enero de 2015 [www.elcolombiano.com/en-2014](http://www.elcolombiano.com/en-2014)

<sup>4</sup> "Forensis". Boletín Informativo 2013. Julio de 2015. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

<sup>5</sup> Boletín Informativo 2002. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

<sup>6</sup> "Forensis". Boletín Informativo 2013. Julio de 2015. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.



**LA INTOLERANCIA  
COMO AMENAZA LA  
CONVIVENCIA  
Y LA PAZ**

Además de los delitos propios del conflicto armado, debemos sumar los delitos que se dan por la convivencia de los colombianos y colombianas. Los delitos contra el patrimonio económico, la vida y la libertad personal son los más cometidos, además de un sin número de delitos que afectan la cotidianidad y la tranquilidad de todos/as.

### CUADRO 1 LESIONES NO FATALES 2013

Tipo de Reconocimiento	Casos	Tasa por cada 100.000 habitantes
Violencia interpersonal	158.798	337,00
Violencia intrafamiliar	68.230	144,80
Exámenes médico legales por presunto delito sexual	20.739	44,01

Fuente: Boletín Informativo 2013, "Forensis". Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

La intolerancia en las calles y campos generan miles de delitos al año. Tanto el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses<sup>7</sup> como la Policía Nacional<sup>8</sup> afirman que 78% de las lesiones interpersonales se producen en horas de la noche por riñas. Las lesiones interpersonales aumentaron 1% entre 2012 y 2013<sup>9</sup>. Cúcuta, Puerto Carreño, Yopal, Armenia y Pasto fueron las ciudades donde más crecieron las lesiones personales.

Por otra parte, la violencia intrafamiliar, que incluye la violencia contra mujeres, hombres, niñas y niños que se dan generalmente dentro del hogar, alcanzó en 2009 la mayor cifra en toda su historia, con 93.840 casos<sup>10</sup>. No obstante, durante 2013 (68.230 casos) se registró una disminución de 23% en comparación con el año 2012 (83.898 casos)<sup>11</sup>.

Otro de los factores que muestra la falta de respeto y convivencia en los hogares colombianos son los exámenes que práctica el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses por presunta violencia sexual. Al respecto vale la pena decir que las denuncias realizadas en la mayoría de los casos son interpuestas por mujeres (85%), que estos presuntos hechos se originan en la vivienda y en el 41% de los casos, están implicados familiares del presunto agredido o agredida por violencia sexual.

Los delitos contra el patrimonio, por su parte, aumentaron 7.4% en 2013 respecto a 2012, pasando de 201.215 a 216.251 casos. El delito de mayor impacto y más frecuencia contra el patrimonio económico es el hurto a personas, tal como se puede observar en el Cuadro No 2.

7 "Forensis". Boletín Informativo 2013. Julio de 2015. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

8 Barco P., J. N. H. & Arana C., J. E. (2014). Comportamiento de la criminalidad en Colombia, 2013. Revista Criminalidad, 56 (2): 11-33.

9 Ídem

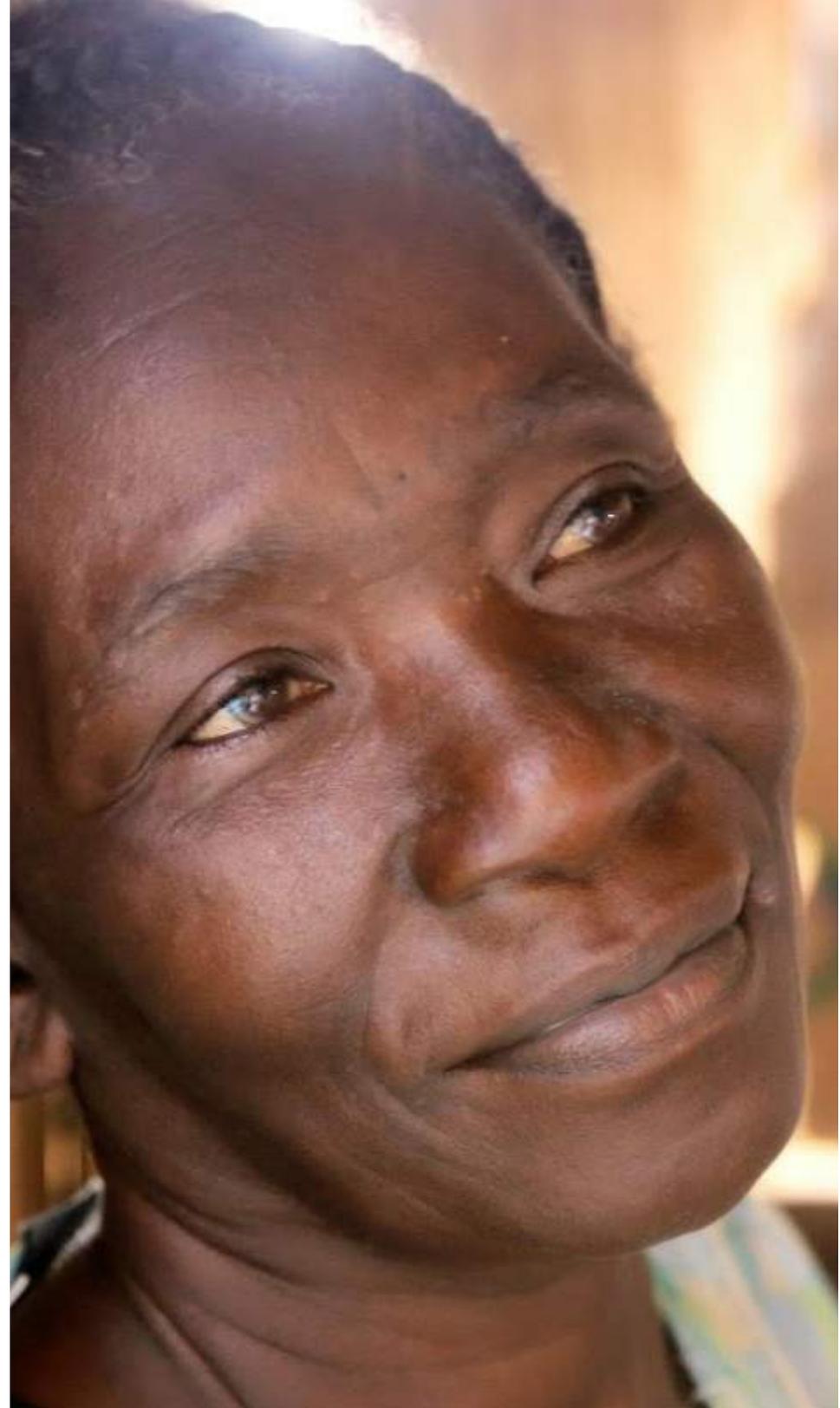
10 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de Información para el Análisis de la Violencia y la Accidentalidad en Colombia / Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense / Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas. Tasas calculadas con base en las proyecciones de población DANE 2005-2020

11 Ídem

## CUADRO 2 DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO ECONÓMICO

Tipo de Reconocimiento	Casos	%
Hurto a personas	93.739	43,3%
Daño en bien ajeno	27.532	12,7%
Hurto a motocicletas	23.200	10,7%
Hurto a establecimientos comerciales	22.651	10,5%
Hurto a residencias	21.204	9,8%
Otros	27.925	12,9%
<b>Total</b>	<b>216.251</b>	<b>100%</b>

En el año 2013 se cometieron 676.364 delitos, 5,66% más que en el 2012. Los delitos contra la propiedad económica ocupan el primer lugar con 216.251 con el 34.09%, seguido por los delitos contra la vida e integridad personal con 144.739 hechos con el 22.8%. Los demás delitos están relacionados con agresiones o violaciones a la protección y libertad informática, contra el medio ambiente, el sufragio, la administración de justicia, la seguridad y salud pública, la familia y otros que atentan contra la dignidad e integridad de las personas o de colectivos.





**ACCESO A JUSTICIA  
PARA ALCANZAR  
LA PAZ**

Los altos niveles de impunidad son uno de los principales problemas de la justicia. Para el caso de la aplicación de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, vemos cómo de los 4.237 paramilitares postulados por el gobierno por crímenes de lesa humanidad ante la Fiscalía, sólo 14 (0.2%) han recibido sentencia a enero de 2014<sup>12</sup>. En materia de homicidios a defensores de derechos, la impunidad es del 95%<sup>13</sup>. En términos generales, según el Índice Global de Impunidad 2015<sup>14</sup>, Colombia es el tercero de 59 países evaluados que muestra la mayor impunidad, solo superado por Filipinas y México. En efecto, mientras el indicador alcanza 75,6 puntos porcentuales para Colombia, países de la región como Chile o Panamá registran indicadores de 57,4% y 51,3%, respectivamente. Las anteriores cifras muestran las dificultades de la justicia, obstáculo para alcanzar la paz<sup>15</sup>.

Sin embargo, existe otro mecanismo de justicia. La Acción de Tutela ha sido durante más de 20 años un instrumento para defender los derechos fundamentales de los/as ciudadanos/as. En el año 2013, 454.450<sup>16</sup> ciudadanos/as utilizaron esta herramienta y se estima que el 70,9%<sup>17</sup> de las tutelas son interpuestas para defender el derecho a la salud.

En materia de conciliación en el año 2014<sup>18</sup>, 85.908 colombianos/as acudieron a los 358 centros de conciliación que hay en el país y lograron acordar sus diferencias sin necesidad de acudir a la justicia ordinaria que tanto desgaste y costos produce. La paz es un bien supremo de los colombianos y colombianas, el cual requiere para su materialización un marco jurídico especial que permita resolver este largo conflicto. Ese marco jurídico está cobijado bajo la idea de la Justicia Transicional, que permite que los autores de crímenes de lesa humanidad tengan otras formas de pagar sus delitos, con penas alternativas. Se autoriza la creación de mecanismos complementarios de carácter extrajudicial para la investigación, el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas, aspectos que aunque ya fueron debatidos en la Habana, entre Gobierno y las FARC, todavía levantan fuertes cuestionamientos.

---

12 Ley 975 de 2005: ocho años después, ni justicia ni paz. Camilo González, Febrero de 2014

13 Verdad Abierta, 1 de marzo de 2014

14 Universidad de Las Américas de Puebla, México (UDLAP)

15 La Universidad de Las Américas de Puebla, México (UDLAP) a través del Centro de Estudios sobre impunidad y justicia, publica todos los años el Índice Global de Impunidad IGI. Son dos criterios- variables que el IGI tiene en cuenta en los 59 países estudiados: "En primer lugar la funcionalidad de sus sistemas de seguridad, justicia y protección de los derechos humanos y en segundo, la capacidad estructural que corresponde al diseño institucional de cada uno de los países".

16 Corte Constitucional, Proyecciones de población DANE. Cálculos: Defensoría del Pueblo

17 El Tiempo 4 de septiembre de 2013.

18 Ministerio de Justicia y del Derecho. Centro Nacional de Arbitraje. 2015





**CON MÁS  
DEMOCRACIA,  
NOS ACERCAMOS  
MÁS A LA PAZ**



La exclusión política es uno de los factores más importantes que generan conflicto armado. Para lograr la paz, se debe garantizar la participación política y ciudadana; ello significa que se deben establecer las garantías necesarias para que todos/as los/as colombianos/as en forma individual o asociada puedan incidir en el futuro de nuestras localidades, regiones y en el mismo país.

Posibilitar la participación en condiciones de igualdad debe ser garantía para el desarrollo de una democracia plena. Según el investigador y profesor universitario Mauricio Uribe López, parece haber una correlación negativa entre violencia y democracia, incluso más que entre violencia y desigualdad. De ahí la importancia de contar con un estatuto de la oposición política. En general, es necesario que todos los/as colombianos/as sin excepción alguna puedan ser escuchados/as y puedan constituir partidos, tener el acceso a los medios de comunicación y contar con la protección, seguridad y respeto por sus puntos de vista por parte del Estado. Esta es una condición para la sostenibilidad de la paz. Con la paz, el binomio armas-política será además de ilegal, ilegítimo, y no se podrá alterar las elecciones locales y regionales por medio de las presiones armadas. En esta dirección se debe implementar programas masivos de cultura

democrática para que se profundicen las reglas del juego del ejercicio político democrático. Esta condición llevará a que en los municipios más afectados por la violencia no imperen los grupos armados que copan la contratación e intimidan a los/as ciudadanos/as, fortaleciendo y cualificando la institucionalidad municipal, departamental y nacional.

Estas nuevas realidades darán como resultado la formulación de planes de desarrollo y presupuestos locales y regionales con altísima participación de la ciudadanía. Se lograría una mayor incidencia de las organizaciones cívicas y sociales en la definición de los asuntos públicos y la generación de una cultura de respeto por el interés general que logre permeear los planes y programas públicos.

Otro aspecto que amenaza la paz y la democracia en Colombia es la corrupción. Son muchas las cifras que existen alrededor del impacto de este fenómeno. Algunos afirman que afecta el 10% de los gastos de inversión, otros hablan de 4,2 billones de pesos anuales<sup>19</sup>; tan solo el caso del “carrusel” de la contratación en Bogotá se estima en más de 2 billones de pesos<sup>20</sup>.

19 El Colombiano 26 de marzo de 2010

20 El País, 22 de mayo de 2011.



Una de las mediciones más utilizadas a nivel internacional para medir la corrupción en un territorio es el Índice de Percepción de Corrupción. Este índice está basado en los resultados de diferentes estudios y encuestas realizadas a ejecutivos, expertos y analistas de riesgo.

Según la medición de 2014, Colombia obtuvo un puntaje de 37 puntos (donde cero es la mayor percepción de corrupción), ocupando el puesto 94 entre 175 países.

La adopción de un Estatuto Anticorrupción no ha sido suficiente y no existen canales claros que permitan niveles de sanción ejemplares. La justicia está rezagada y actúa en forma lenta y desproporcionada a la magnitud de los hechos de corrupción, como lo dice la Sociedad Económica de Amigos del País, la corrupción le ha costado al país 189 billones de pesos durante el periodo 1991-2010, lo que equivale al 4% del PIB durante esos 19 años<sup>21</sup>.



Por lo tanto, el sustento del ODS 16 radica en la promulgación de una gobernanza incluyente, participativa, fortalecida institucionalmente, con una ciudadanía activa y propositiva, transparente, con ejercicios claros de rendición de cuentas, control disciplinario, interno y fiscal y que permitan la efectividad y transparencia del ejercicio público.

21 Gobierno de Colombia, Urna de Cristal Mayo 2 de 2013





**DESARME Y  
LUCHA CONTRA  
EL CRIMEN  
ORGANIZADO**

A pesar de la desmovilización de los grupos paramilitares, persiste la presencia de las bandas criminales (BACRIM), que para muchos son la continuación de los grupos paramilitares. Según informes de la Defensoría del Pueblo, en el primer semestre de 2014 había presencia de ellas en 27 de los 32 departamentos y en 168 de los 1.098 municipios del país.

Uno de los factores más riesgosos para el éxito del proceso de Paz entre el Gobierno y la FARC, es la presencia de estas bandas criminales que se encuentran en la mayoría de los casos en los mismos lugares de incidencia de las guerrillas. La Fiscalía ha identificado 1005 bandas criminales, la mayoría asociada al micro tráfico. Luis González, director de Seguridad Ciudadana de la Fiscalía, aseguró que de esas más de mil bandas, 624 fueron golpeadas en operativos apoyados por la Policía Nacional, cerca de 5.069 personas fueron capturadas y más de 4.000 fueron cobijadas con medidas de aseguramiento, durante 2014.

Así mismo, tanto para el fin del conflicto con las FARC como con los demás grupos armados y las bandas criminales, es necesario abordar la problemática de las armas. El Tratado de Comercio de Armas que Colombia lideró en Naciones Unidas entró en vigencia el 24 de diciembre de 2014 y a esta iniciativa se suma el Programa de Acción de Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. Aunque todavía no hay reportes del impacto de los programas, es importante tener en cuenta que la proliferación de armas proveniente del mercado negro, en el pasado, ha fortalecido a los grupos al margen de ley y disparado las tasas de homicidios, como sucedió a mediados de los noventa y en el año 2002.



Uno de los factores que ayudaron a la disminución de las tasas de homicidio en Colombia, fueron los Planes de Desarme de la Policía Nacional pero especialmente las campañas pedagógicas de desarme adelantadas en varios municipios del país, resaltando las de Bogotá y Medellín. En el caso de Bogotá se pasó de una tasa de 22.7 en el 2012 a una tasa de 16.9 homicidios en el 2013. En Medellín sucedió algo similar, de una tasa de 52 homicidios por cada 100.000 habitantes en el 2012, la capital antioqueña pasó a tener 38 en el 2013.

A finales del 2013 existían en Colombia 419.278 armas legales, de ellas 264.736 son de empresas de vigilancia y 155.000 aproximadamente están en manos de particulares. De ellas, 4.020 se encuentran asignadas a mujeres. Por otra parte, el número de solicitudes para adquirir armas han disminuido; en el año 2009 se solicitaron 2.059 armas de fuego y en el año 2013 se solicitaron 1.464 armas.

Una de las acciones urgentes, no sólo para el desarrollo de los diálogos entre Gobierno y las FARC, sino especialmente para el cumplimiento del ODS 16, es el desmantelamiento de las bandas criminales y en general de todo tipo de delincuencia organizada.





**PAZ Y EL**

**DESARROLLO**

**SOSTENIBLE**



El ODS 16 nos remite a escenarios múltiples para la paz, escenarios ligados al desarrollo de la democracia, de las libertades políticas, de los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales y ambientales. Lo hemos denominado Paz Integral porque requiere la interacción de diversos factores que hacen posible *sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible*.

Colombia, como Estado Social de Derecho, debe orientar a los/las ciudadanos/as y gobernantes a alcanzar y dar sostenibilidad a la paz, ello supone el reconocimiento de derechos de todos sus habitantes. En esta dirección, es deber de los gobernantes de los entes territoriales impulsar en todos sus actos los principios de libertad e igualdad, del mismo modo deben rechazar la discriminación y la exclusión como acciones de gobierno, en defensa de los y las colombianas.

El dialogo y la concertación para poner fin a este largo conflicto armado interno es en estos momentos la prioridad en la agenda nacional. Sólo superando esta realidad de más de cinco décadas de guerra, será posible ubicarnos a largo plazo en un país que tiene todas las potencialidades para desarrollarse y crecer tanto democrática como humanamente.

La paz es el camino, indudablemente. La paz es la ruta para que exista convivencia, seguridad y confianza entre los y las colombianas. De esta manera, y a pesar de las críticas de diferentes sectores al proceso de paz, el gobierno y el grupo insurgente deberán persistir en este propósito.

Además de los Acuerdos y Diálogos de Paz entre Gobierno y guerrillas, se requiere una profunda transformación de la cultura y educación de los/as colombianos/as. Se debe buscar cambiar muchas prácticas que a diario remiten a la violencia por prácticas que conduzcan al diálogo y a la resolución pacífica de los conflictos.



Debemos evitar las prácticas que nos remiten a la exclusión, a la discriminación y al irrespeto por las ideas de aquellos que piensan diferente. De ahí que educar para la paz y la no violencia debe ser un propósito societario y estatal que sobrepase las coyunturas y que nos remita a diario a pactar, a buscar acuerdos de convivencia; acuerdos que dentro de un marco de libertad y respeto, nos conduzcan a aceptar reglas de juego en donde todos actuemos de locales, enfatizando en el diálogo, la pluralidad y la tolerancia para vivir.

Insistimos igualmente en que la participación ciudadana en la construcción de la paz debe ser también un referente central. Los y las ciudadanas deben fortalecer su incidencia en el desarrollo de las conversaciones de paz, participar en su socialización, hacer visibles y efectivos un conjunto de instancias y mecanismos que nos ayuden a construir la paz y la convivencia, como son el Consejo Nacional de Paz y los Consejos Municipales de Paz, así como también otros espacios para la deliberación.

Invitamos a sociedad civil, academia, sector privado e instituciones públicas a reforzar su participación en la construcción de paz, pues este es un trabajo que se debe lograr en cada uno de nuestros territorios, pues son ellos los que mayoritariamente han sufrido los efectos de la violencia y su participación es clave para lograr una paz sostenible.

