



Avances y retos de la Política Social en Colombia

Carolina Rentería, Directora General
Febrero 2008

Antecedentes

A finales de los años noventa, Colombia vivió una de sus mayores crisis económicas y sociales que llevó en 1999 a que el Producto Interno Bruto cayera un 4,2%, la pobreza moderada se ubicara en niveles cercanos al 58% y la pobreza extrema en el 25%. Para mitigar el impacto social de la crisis se implementaron una serie de medidas como la puesta en marcha de una Red de Apoyo Social, dirigida a las poblaciones más vulnerables para el fortalecimiento del capital humano de las familias y la inserción al mercado laboral.

Por otra parte, a partir de 2002 en Colombia se comenzó a implementar la *Política de Seguridad Democrática*, con la convicción de que sólo a través de incrementos en la seguridad y en la confianza tanto de los ciudadanos como de los inversionistas, se lograría dinamizar y profundizar el crecimiento incluyente y el desarrollo para todos.

Gracias a una agenda integral que combina seguridad, confianza de los ciudadanos y de los inversionistas, con profundos avances en la política social, se ha logrado consolidar un círculo virtuoso de crecimiento sostenido, reducción de la pobreza y promoción del bienestar.

Lo anterior ha sido acompañado de una fuerte inversión para la estructuración y consolidación de un **Sistema de Protección Social** que garantice a todos los colombianos acceso a la seguridad social y que acumulen capital humano.

Así mismo, el Gobierno nacional ha incorporado en sus prioridades la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el avance en el logro de sus metas. Lo anterior, ha sido posible mediante la participación activa de las agencias del Sistema de Naciones Unidas y de los diferentes niveles de



Foto: Acción Social

gobierno. El seguimiento al cumplimiento de las Metas del Milenio en el ámbito nacional, ha mostrado que el país avanza por una senda adecuada que le permitirá, en algunos casos, cumplir las metas de manera anticipada.

Sin embargo, el Gobierno colombiano es consciente de que todavía hay camino por recorrer. El reto inmediato es desarrollar políticas mejor focalizadas, que prioricen la atención a los más pobres y vulnerables, con el propósito de reducir los altos niveles de pobreza aún persistentes, así como las disparidades económicas y sociales presentadas no sólo entre los grupos poblacionales sino entre las diferentes regiones del país.

¿De dónde venimos?

La construcción de una sociedad más equitativa ha sido uno de los fundamentos de las políticas de desarrollo en Colombia. El desarrollo debe conducir, no sólo a un crecimiento económico acelerado, sino también a una distribución más equitativa de sus beneficios.

Como consecuencia de la crisis de finales de los años noventa, el país se vio en la necesidad de implementar

políticas para recuperar la senda de crecimiento y para alcanzar el objetivo de tener una sociedad más equitativa e incluyente.

Por ello, a partir de 2002 el Gobierno nacional se comprometió a atender tres desafíos: (1) aumentar la eficiencia del gasto social, (2) mejorar la focalización del gasto, para que los recursos lleguen a los más necesitados y (3) consolidar un Sistema de Protección Social que le permitiera a las familias más vulnerables enfrentar las crisis sin comprometer su acumulación de activos (físicos, humanos y financieros, entre otros).

Es así como entre 2002 y 2006 se implementó, con base en el Plan Nacional de Desarrollo “*Hacia un Estado Comunitario*”, un **Plan de Reactivación Social** el cual incluía siete herramientas de equidad: (1) Revolución educativa, (2) Protección y seguridad social, (3) Impulso a la economía solidaria, (4) Manejo social del campo, (5) Manejo social de los servicios públicos, (6) País de propietarios y, (7) Calidad de vida urbana. El 70,2% de los recursos de inversión del Gobierno nacional durante el periodo 2003 a 2006 fueron destinados a la financiación de estas siete herramientas¹.

Dentro de los principales resultados obtenidos en cada una de las siete herramientas de equidad podemos destacar los detallados a continuación.

1) Revolución educativa. En el periodo se crearon 1,4 millones de nuevos cupos en educación básica y media², lo que se tradujo en un aumento de cobertura bruta del 81,6% en 2002 al 90% en 2006. En educación superior, para el mismo periodo, se crearon más de 300.000 cupos, así la cobertura bruta pasó del 20% en 2002 al 29% en 2006.

2) Protección y seguridad social. Con la creación de 8,7 millones de cupos adicionales de Aseguramiento en Salud para los más pobres (Régimen Subsidiado), se pasó de una cobertura del 55% en 2002 al 71% en 2006 –sobre la población más pobre, perteneciente a

los niveles 1 y 2 del Sisbén³–. Se amplió la cobertura de los programas de cuidado, protección y nutrición para los niños, adolescentes y adultos mayores, hasta llegar en 2006 a 927.000 niños en *Hogares de Bienestar*⁴, más de un millón de niños atendidos por el *Programa Desayunos Infantiles* –programa de asistencia alimentaria para niños de 6 meses a 5 años de edad, que busca contribuir a su seguridad alimentaria y nutricional–, más de 3 millones de beneficiarios del programa *Restaurantes Escolares* –programa que apoya, mediante un complemento alimentario, a los niños entre 5 y 17 años que asisten a la escuela–, más de 680.000 familias atendidas por el programa de transferencias condicionadas *Familias en Acción*, y 600.000 adultos mayores atendidos por programas de subsidios monetarios y alimentarios.

3) Impulso a la economía solidaria. Con el propósito de fortalecer las organizaciones comunitarias y potenciar su capacidad productiva, entre 2002 y 2006 se capacitaron más de 13.000 mujeres en programas de economía solidaria, se conformaron o fortalecieron 151 microempresas de servicios públicos comunitarias y se constituyeron más de 1.100 empresas de economía solidaria en todo el país.

4) Manejo social del campo. Al reconocer que el campo colombiano aglutina más de 12 millones de colombianos de los cuales un alto porcentaje enfrenta precarias condiciones de vida, reflejadas en altas tasas de pobreza e indigencia, el Gobierno Nacional puso en marcha una estrategia destinada a mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales. Esta estrategia permitió el incremento de más de 370.000 mil hectáreas agrícolas y forestales sembradas entre 2002 y 2005. Así mismo, más de 40.000 familias fueron beneficiarias del Programa *Familias Guardabosques* entre 2002 y 2006 (vinculación de familias con alto riesgo de ser afectadas por cultivos ilícitos al proceso de erradicación y al cuidado del medio ambiente) y más de 1,8 millones de campesinos

¹ Departamento Nacional de Planeación, Presidencia de la República. Reactivación Social. Siete Herramientas de Equidad. Resultados agosto de 2002 - agosto de 2006. Bogotá, 2007, pág. 5.

² Educación básica: grados 0 a 9; educación media: grados 10 a 11.

³ El Sisbén (Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales) es un instrumento que permite la identificación, clasificación y selección de potenciales beneficiarios de subsidios de programas sociales, basado en un ordenamiento de personas de acuerdo con su estándar de vida.

⁴ Espacios que promueven la atención y protección de los niños y niñas a través de acciones de alimentación, promoción de la salud, vigilancia del estado nutricional y desarrollo de actividades pedagógicas de socialización.

fueron vinculados a proyectos de autoconsumo a través de la *Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional* en el mismo periodo.

5) Manejo social de los servicios públicos. Entre 2002 y 2006 hubo 3,1 millones de nuevos beneficiarios del servicio de acueducto, 3,8 millones del servicio de alcantarillado y 4,5 millones del servicio de aseo. Se dio acceso al servicio de energía a 790.000 familias en zonas interconectadas y a más de 128.000 familias en zonas no interconectadas.

6) País de propietarios. Las dos estrategias fundamentales dirigidas a incentivar el acceso a la propiedad privada durante el periodo 2002 - 2006 se enfocaron en el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) y en el acceso a Vivienda de Interés Social (VIS). Gracias a la acción conjunta del Gobierno y del sector privado, se otorgaron 10,6 billones de pesos en recursos de crédito para Mipymes⁵. Igualmente, se financiaron 320 proyectos productivos a través de *Fomipyme*⁶ por valor de 58.471 millones de pesos.

En lo relativo a vivienda de interés social, se otorgaron en el mismo periodo 325.583 subsidios y 70.302 créditos para VIS.

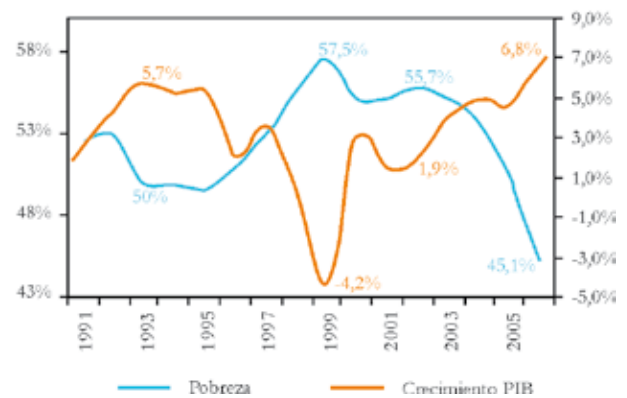
7) Calidad de vida urbana. Se apoyó la elaboración y aprobación de 414 *Planes de Ordenamiento Territorial* entre 2002 y 2006, lo cual llevó a que un 94% de todos los municipios del país cuenten con esta herramienta.



El país apoya a la pequeña y mediana empresa tanto financieramente como en procesos de capacitación y formación.
Foto: Acción Social.

⁵ Microempresas, pequeñas y medianas empresas.

⁶ Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.



Hay una estrecha relación entre crecimiento y pobreza: los periodos de mayor crecimiento del país han sido acompañados por disminución del número de pobres (Fuente: DNP - MERPD⁷)

Se logró la titulación de más de 27.000 predios urbanos y rurales en el mismo periodo.

¿Dónde estamos?

Resultado de lo anterior y de las medidas implementadas para lograr avances en seguridad y en la confianza de los ciudadanos y los inversionistas, el país ha venido presentando un crecimiento sostenido del PIB, que llegó en 2006 al 6,8% y al 8% en el primer trimestre de 2007. La estrecha relación existente entre crecimiento y pobreza y el efecto de la política social implementada contribuyó a que para 2006, la pobreza moderada⁷ se ubicara en un 45,1%, el nivel más bajo registrado en las últimas dos décadas, y la pobreza extrema en un 12%.

Similares resultados se observan al medir la pobreza por necesidades básicas insatisfechas⁸. El porcentaje de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha pasó de 22,3% en 2002 a 18,7% en 2006. Así mismo, el porcentaje de hogares con dos o más necesidades básicas insatisfechas pasó, en el mismo periodo, de 6,3% a 4,5%.

El panorama macroeconómico del país es un fiel reflejo de los avances logrados en los últimos años.

⁷ Medida como porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza (Cálculos hechos por la MERPD basados en la Encuesta de Ingresos y Gastos, ajustada por cuentas nacionales).

⁸ El NBI es una de las metodologías que se utilizan para medir la pobreza. A través de ella se identifican los hogares con algunos atributos que demuestran carencias estructurales:

1. Hogares en viviendas inadecuadas y en viviendas sin servicios básicos
2. Hogares con hacinamiento crítico
3. Hogares con alta dependencia económica
4. Hogares con ausentismo escolar

La inversión como porcentaje del PIB desde 2002 ha presentado una tendencia positiva, ubicándose en el 2007 en más de un cuarto del total de PIB del país. Este nivel es el más alto registrado en los últimos 10 años y es superior al promedio de América Latina.

Gran parte del crecimiento de la inversión en los últimos años se debe al aumento de la participación de la inversión privada en el total de la inversión, pasando de ser un 55% del total de la inversión como porcentaje del PIB en 1999 a un 74% en el primer semestre de 2007.

La recuperación de la confianza en el país ha sido vital para el aumento de la inversión privada en los últimos años. El riesgo país ha disminuido 546 puntos básicos (5.46%) desde el 2001. Actualmente el nivel de riesgo país es más bajo que el de América Latina.

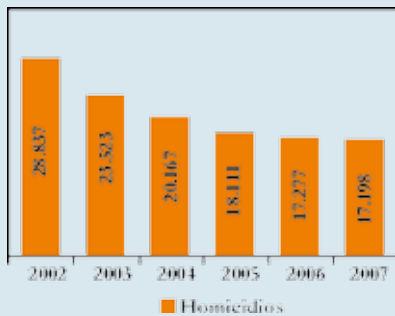


La inversión como porcentaje del PIB, desde 2002, presenta una marcada recuperación frente a los últimos años de la década pasada (Fuente: DANE - Cálculos DNP)

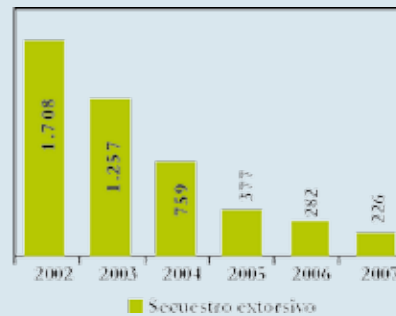
La seguridad como generadora de confianza en el país y requisito para el desarrollo incluyente

La consolidación de la *Política de Seguridad Democrática* es fundamental para lograr un crecimiento económico alto y sostenido, acompañado de políticas que favorezcan la inclusión social y promuevan la equidad, permitiendo que se den las condiciones para mejorar el bienestar de todos los colombianos.

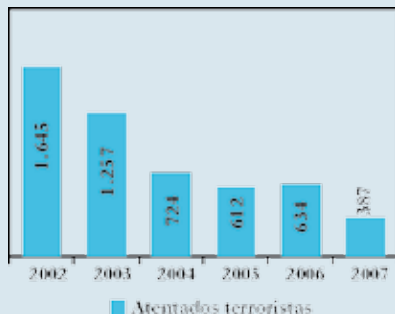
El país ha logrado avances importantes en materia de seguridad, protección a los derechos humanos y libertades individuales.



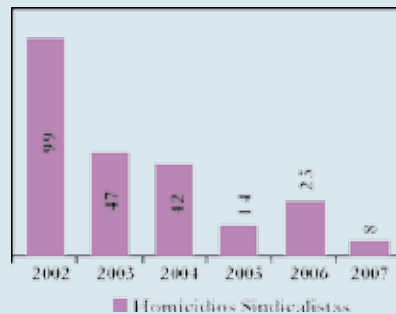
Los homicidios se redujeron un 40% entre 2002 y 2006. (Fuente: SIEDCO - DIJIN - Policía Nacional)



El secuestro extorsivo se redujo un 87% entre 2002 y 2007 (Fuente: FONDELIBERTAD).

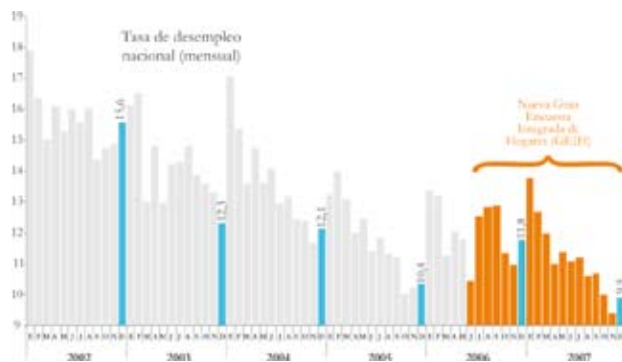


Los atentados terroristas se redujeron un 76% entre 2002 y 2007 (Fuente. 2002 – 2006, SIEDCO - DIJIN - Policía Nacional; 2007: DIJIN - Policía Nacional, Consulta 22 de junio de 2007).



Los homicidios a sindicalistas se redujeron un 92% entre 2002 y 2006. No incluye maestros sindicalistas que en 2006 y 2007 alcanzaron 35 y 17 muertes, respectivamente (Fuente: Observatorio de Derechos Humanos - Vicepresidencia de la República).

Los avances que ha tenido el país en los últimos años también han repercutido de manera importante en el desempleo. En la actualidad, la tasa de desempleo se encuentra cinco puntos porcentuales por debajo de los niveles exhibidos en el 2002⁹.



En los últimos dos años, la tasa de desempleo ha mostrado los niveles más bajos del presente siglo (Fuente: DANE - Cálculos DNP).

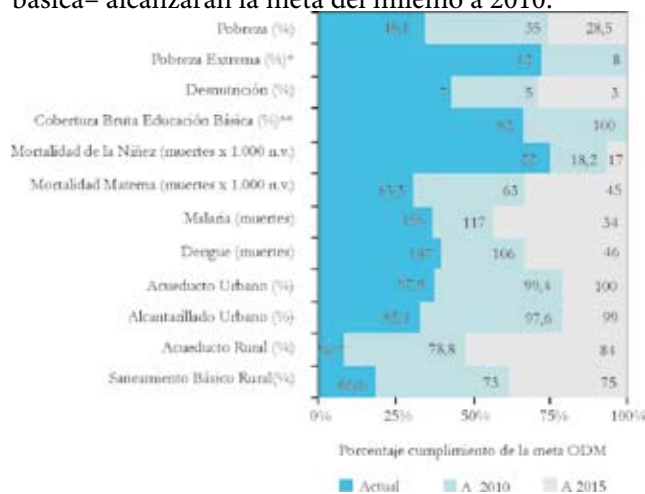
Otros resultados para destacar y que demuestran el buen momento que atraviesa el país son: (1) la reducción del Coeficiente de Gini de 0,58 en 2002 a 0,54 en 2006, (2) el aumento del ingreso promedio de los hogares del 18,8% en términos reales entre 2002 y 2006, y (3) la aplicación del Sisbén, como instrumento de focalización de los programas sociales, en el 100% de los municipios.



Después de presentar un aumento sostenido en la década pasada, el coeficiente GINI ha empezado a caer (Fuente: DNP - Estimaciones MERPD).

⁹ A partir de Julio de 2006 se pierde comparabilidad en la serie de empleo, por la implementación de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Los ajustes metodológicos propuestos por la GEIH sólo podrán valorarse a partir del II semestre de 2008.

El favorable progreso en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, muestra el éxito de los programas sociales. En la actualidad, el país avanza consistentemente en la senda diseñada para cumplir dichos objetivos a 2015 y, en algunos casos, de manera anticipada, a 2010. Al tomar algunos indicadores representativos de cada objetivo, sólo uno se encontrará a 2010 en un nivel de cumplimiento menor al 50%, la mayor parte estará en un nivel de cumplimiento entre el 50% y el 80%, y dos de ellos –pobreza extrema y cobertura bruta en educación básica– alcanzarán la meta del milenio a 2010.



Fuente: Cálculos DNP.

* Para el indicador de Pobreza Extrema, a 2010 se va a superar la meta del milenio (8,8%).

** La meta en educación básica se adelantaría a 2009. Colombia está en la senda de cumplimiento de los Objetivos del Milenio. El gran reto es disminuir las brechas regionales.

Los grandes esfuerzos en materia de seguridad que se han realizado, han generado confianza en el país tanto para los inversionistas como para la sociedad en general. A 2006, el número de secuestros extorsivos se había reducido a 282, la cifra más baja de los últimos diez años. Así mismo, entre 2002 y 2006 se erradicaron –por aspersión aérea y manualmente– más de 800.000 hectáreas de cultivos de coca.

¿Hacia dónde vamos?

A pesar de los buenos resultados de los últimos años, el Gobierno nacional es consciente de la necesidad de seguir avanzando. Por eso, en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 *Estado Comunitario: desarrollo para todos* se proponen metas ambiciosas

La nueva concepción de la política social en el país: el Sistema de Protección Social

El Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 “Estado comunitario: desarrollo para todos” contempla la “necesidad de lograr que todos los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de un conjunto básico de servicios sociales que, en el futuro, permitan que todos alcancen ingresos suficientes para llevar una vida digna”. Este propósito se satisface procurando generar la institucionalidad necesaria para suministrar de manera adecuada, ordenada e integrada los servicios sociales que demanda la población.

El Sistema de Protección Social (SPS) fue creado por la Ley 789 de 2002 y se definió como *el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos*. En el actual Plan Nacional de Desarrollo se amplía la definición del SPS con la inclusión de tres aspectos claves para su adecuado funcionamiento: (1) capacidad de articulación de la oferta de servicios, (2) necesidad de contar con mecanismos de focalización que prioricen las intervenciones a los más necesitados y (3) posibilidad de integrarse con otros segmentos del mercado (acceso a activos). Así mismo, el SPS debe fortalecer el monitoreo permanente y oportuno tanto del riesgo como de las vulnerabilidades de los diferentes grupos, disponer de mecanismos ágiles y suficientes de financiamiento y de seguimiento sobre el impacto de las intervenciones.

De esta manera, la Protección Social puede verse como intervenciones públicas y privadas para: (1) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo; y (2) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en condición de pobreza para que logren superar esa condición.



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

- 1) **Sistema de Seguridad Social Integral.** Es el pilar fundamental de la Protección Social; es de carácter universal y promueve el aseguramiento de la población (por sus propios medios o mediante subsidios) a diferentes riesgos.
- 2) **Sistema de Promoción Social.** Dirigido a la población más pobre y vulnerable, que requiere apoyos adicionales del Estado para superar su condición. Supera la visión asistencialista al procurar incluir dentro de su formulación no solamente la solución temporal de los problemas de carencia de necesidades mínimas a los cuales se enfrenta esta población, sino también la promoción de la expansión de sus posibilidades, es decir, que alcancen logros en términos de inclusión social y generación de ingresos propios.
- 3) **Sistema de Formación de Capital Humano.** Permite a todos los individuos generar las capacidades necesarias para poder insertarse adecuadamente al mercado laboral. Avanza en la concepción de un sistema de formación articulado en todo el ciclo vital de la persona.
- 4) **Manejo Social del Riesgo.** Componente flexible del SPS que procura brindar apoyo de manera oportuna en el evento de presentarse un choque particular que afecte las condiciones de vida de una parte o del conjunto de la población. Tiene carácter anticíclico en su financiamiento.
- 5) **Acceso a Activos.** Apoyo a las familias para que generen ingresos y adquieran activos, como herramienta para mejorar sus condiciones de vida.

para consolidar el desarrollo económico y social del país. El actual Plan Nacional de Desarrollo está basado en los siguientes objetivos centrales:

- a. Afianzar los logros de la **Política de Defensa y Seguridad** para consolidar la **confianza en el país**.
- b. Consolidar un **crecimiento económico** elevado y sostenido, con mayor **confianza** ciudadana y de los inversionistas; con **equidad social**, que genere **empleo** y distribuya sus beneficios a **todos** los colombianos.
- c. **Reducir la pobreza** y promover la **equidad**, a través del desarrollo competitivo y sostenible, como mecanismo para fortalecer la democracia.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 *Estado Comunitario: desarrollo para todos*, plantea las siguientes metas y estrategias en materia social.

1) Pobreza y población vulnerable. Se propone reducir la pobreza al 35%, la indigencia al 8% y el

Coefficiente de Gini a 0,5. Para lograr lo anterior, la estrategia de reducción de la pobreza y desigualdad avanzará en el fortalecimiento y articulación del Sistema de Protección Social –aseguramiento, promoción, formación de capital humano y acceso a activos– y particularmente del componente de Promoción Social –acciones temporales para grupos poblacionales pobres y vulnerables–, mejorando los procesos de focalización de los programas sociales y ampliando la cobertura del programa *Familias en Acción* a 1,5 millones de familias.

Adicionalmente y como parte de la estrategia de reducción de la pobreza y desigualdad, el país trabaja en la implementación de una Red de atención integral a las familias en extrema pobreza, por medio de la provisión del acceso preferente a la oferta de programas y proyectos sociales del Estado a las familias más pobres. La *Red JUNTOS para la Superación de la Pobreza Extrema*, permitirá a más de 1,6 millones de familias desarrollar capacidades y

Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema - JUNTOS

La *Red JUNTOS*, busca promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a los servicios sociales del Estado y asegurar la superación de su condición, a través de: (1) integrar la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea, (2) brindar, transitoriamente, acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas, y (3) generar un marco de corresponsabilidad con las familias para que éstas se comprometan con la superación de su situación. La *Red JUNTOS* contará con recursos superiores a 10 billones de dólares.

En este sentido, algunos de los objetivos específicos de la *Red JUNTOS* son:

- a. Incentivar logros en la formación y acumulación de capital humano en los hogares.
- b. Apoyar a las familias en la construcción de una nueva perspectiva de vida que les permita ser agentes activos de su propio desarrollo.
- c. Adecuar la oferta de programas sociales a la demanda de las familias en situación de pobreza extrema.

De esta manera la *Red JUNTOS* involucra la acción coordinada y decidida del Estado en sus tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), para apoyar a las familias en la realización de sus proyectos de vida y la consecución de condiciones de bienestar que les permitan superar la pobreza extrema.

Las familias incorporadas en la *Red JUNTOS* deberán alcanzar alrededor de cincuenta y un (51) logros básicos que les permitirán mejorar sus condiciones de vida. Tales logros se enmarcan en las siguientes nueve (9) dimensiones: identificación, ingresos y trabajo –capacitación para el trabajo y proyectos productivos–, educación –inicial, básica, media y superior–, salud –acceso al sistema de aseguramiento en salud–, nutrición, habitabilidad –vivienda y saneamiento–, dinámica familiar, bancarización y ahorro –Banca de las Oportunidades–, y apoyo legal. La atención personalizada de las familias en sus domicilios y a las comunidades, a través de gestores sociales que recibirán las familias y comunidades vinculadas a la red, contribuirá a mejorar de manera corresponsable la calidad de vida de las familias más pobres del país.

Para su puesta en marcha la *Red JUNTOS* tendrá como punto de partida la incorporación de las familias al Programa *Familias en Acción*. Se vincularán a la Red más de 1,6 millones de familias, de las cuales 1,2 millones son familias en extrema pobreza y el resto son todas las familias desplazadas. Estas familias se incorporarán gradualmente a la *Red JUNTOS* entre 2007 y 2008.



convertirse en gestoras de su propio desarrollo. Especial mención merece la política de la *Banca de las Oportunidades*, que tiene como objetivo promover el acceso a servicios financieros a la población en general, con énfasis en la población de menores ingresos. Por lo tanto busca el desarrollo del país con equidad social.

2) Mercado y relaciones laborales. El país se ha propuesto reducir la tasa de desempleo (promedio enero - diciembre) al 8,8% (hoy en el 9.9%) y disminuir el trabajo infantil, especialmente en sus peores formas. Como estrategia clave se destaca el desarrollo de una política de generación de ingresos que fomente el emprendimiento, la competitividad y la formación de capacidades de los individuos. Para lo anterior se requiere de la acción conjunta y coordinada de políticas que incidan sobre: (1) la demanda de empleos, para lo cual se crearán las condiciones generales en el plano económico, institucional y sectorial; y (2) la oferta laboral, con la creación de condiciones y el desarrollo de instrumentos para que los beneficios de un mayor crecimiento económico lleguen a la población más pobre, a través del fortalecimiento de capacidades para generar ingresos. En relación a la micro, pequeña y mediana empresa, se trabajará en crear las condiciones necesarias para facilitar su acceso a mercados financieros y promover entre ellas mecanismos de asociatividad.

3) Seguridad social integral. Como meta principal se propone alcanzar cobertura universal de régimen subsidiado para 24,8 millones de personas, que corresponden a la población más pobre del país (niveles 1 y 2 del Sisbén) y aumentar en 1.5 millones



En 2009, habrá cobertura universal en salud para la población de los niveles 1 y 2 del Sisbén. Foto: Acción Social.

la cobertura del régimen contributivo. Así mismo, se propone como meta en *salud pública*, el cumplimiento como mínimo de las proyecciones hechas para 2010 por el país para alcanzar los Objetivos de Desarrollo de Milenio a 2015. Adicionalmente, mediante estrategias que fortalezcan el aseguramiento formal de la población a la protección social, se propone aumentar la cobertura de *pensiones* al 38% (hoy en el 26.7%) y los afiliados a *riesgos profesionales* a 6,2 millones (hoy en 5,3 millones).

4) Formación de capital humano. La meta es alcanzar cobertura universal en educación básica (10,7 millones de niños) y aumentar las coberturas en educación inicial, media y superior, esta última al 35%, con altos estándares de calidad. Se complementará con programas que incentiven la asistencia y permanencia escolar –transferencias condicionadas–, la consolidación de un sistema de formación por competencias, articulando la educación formal y la educación para el trabajo. Adicionalmente, se propone como meta para el cuatrienio alcanzar 5.5 millones de cupos en formación para el trabajo



Foto: Acción Social. A 2010, se tendrá cobertura universal en educación básica.

(titulada y complementaria), dictados por el SENA.

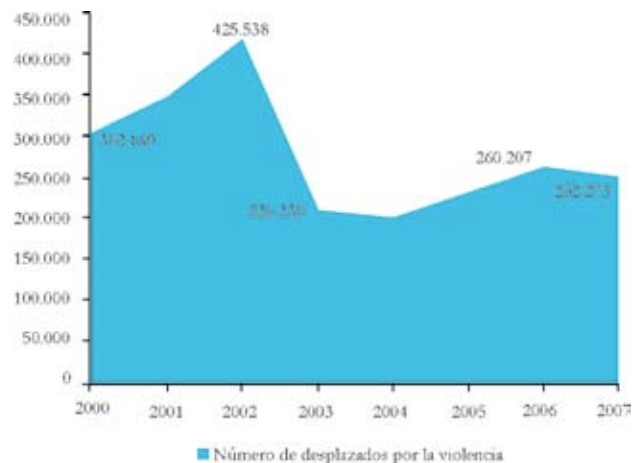
5) Acceso a activos. Dentro de las metas a destacar en este componente, además de las que propone la *Banca de las Oportunidades*, están las de aumentar la cobertura de acueducto (4.081.331 nuevos beneficiarios) y alcantarillado (5.037.478 nuevos beneficiarios). Adicionalmente, se propone financiar 828.433 nuevas soluciones de Vivienda de Interés Social (VIS).

6) Dimensiones especiales. En equidad de género se propone impulsar estrategias que conduzcan a incorporar el enfoque de género en presupuestos, proyectos y políticas públicas. Particularmente se avanzará en combatir la violencia intrafamiliar, especialmente la ejercida contra la pareja, y el seguimiento al mercado laboral por género.

El fenómeno del desplazamiento y la política social

Uno de los fenómenos que más afecta el buen desarrollo del país en todos los campos es el desplazamiento forzado. En Colombia, entre 2002 y 2006, se habían registrado como desplazados más de 1,2 millones de personas¹⁰.

¹⁰ De acuerdo con los datos oficiales del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) que lleva la Agencia Presidencial para la Acción



El fenómeno de desplazamiento forzado desde el año 2002 ha venido disminuyendo, aunque en los últimos años se ha estancado su caída.
Fuente: RUPD - Acción Social

La Política de la Banca de las Oportunidades: acceso a servicios financieros para los más pobres

La Política de la *Banca de las Oportunidades* está dirigida a lograr el acceso a servicios financieros de la población en general, y particularmente de aquellos de menores ingresos, con el fin de reducir la pobreza, promover la igualdad social y estimular el desarrollo económico del país.

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

La Red de la *Banca de las Oportunidades* son los bancos, compañías de financiamiento comercial, ONG, cajas de compensación familiar, encargadas de extender su cobertura y llevar servicios financieros a la población desatendida.

La población objetivo de la *Banca de las Oportunidades* son las familias de menores ingresos y microempresarios para quienes se fomentará el acceso a los diversos de servicios financieros; las pequeñas y medianas empresas donde se diversificará el tipo de productos financieros ofrecidos; y los emprendedores, a quienes se proveerá servicios financieros como capital semilla.

Las metas del presente cuatrienio son tener cobertura financiera con la Banca de las Oportunidades en los 1.099 municipios colombianos, aumentar en 5 millones los microcréditos otorgados, en 3 millones las cuentas de ahorro, incluidas de manera preferencial a las familias de la Red JUNTOS; fomentar 850.000 nuevos asociados a las cooperativas; e incrementar en un 5% la bancarización en los próximos 4 años.



En los últimos cuatro años, el Gobierno nacional ha registrado avances importantes en la materia, entre los cuales cabe destacar los siguientes.

Ordenamiento jurídico y política pública. A partir de 1995, el Estado colombiano ha generado avances concretos en materia de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado, a través del desarrollo de políticas enfocadas a tales objetivos¹¹. En el marco jurídico nacional, se ha establecido un conjunto importante de lineamientos en el cual se reconocen los derechos de los desplazados y se disponen estrategias y programas dirigidos específicamente a la atención y a la protección de esta población.

La Sentencia T-025 de 2004 –expedida por la Honorable Corte Constitucional– ha generado un escenario propicio para revisar el marco nacional y ajustar la política pública existente. Como parte de ese proceso, se diseñó el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, adoptado mediante el Decreto 250 de 2005, el cual define las líneas estratégicas y las fases de atención a la población desplazada¹². Posteriormente, dicha reglamentación fue complementada con el Conpes 3400 de 2005, *Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia*, el cual establece el esfuerzo presupuestal necesario para atender a los afectados, clasificado por fuentes, responsables y componentes de la política,

Social y la Cooperación Internacional (Acción Social).

¹¹ Además de la Ley 387 de 1987 –por la cual se adoptan medidas en relación con el desplazamiento forzado– y sus decretos reglamentarios, desde 1995 se han aprobado cinco documentos Conpes, que tratan los siguientes temas:

- Definición de programas para mitigar las causas del desplazamiento.
- Diseño de estrategias para atender integralmente a la población desplazada en el marco del retorno voluntario o reasentamiento.
- Creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD)
- Diseño de un Plan de Atención Integral para atender a la población desplazada.
- Definición de un mecanismo de distribución presupuestal sectorial para la población desplazada.
- Definición de metas y priorización de recursos para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia.

¹² Se definen tres fases para la atención de la población desplazada: prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica. Las líneas estratégicas son: acciones humanitarias, desarrollo económico y local, gestión social y hábitat.

y el cronograma de asignación de recursos para atender a la población desplazada durante el periodo 2007-2010¹³.

Como complemento al anterior, el Gobierno nacional ha avanzado en el desarrollo de reglamentación sectorial con el propósito de responder de manera adecuada a las necesidades específicas de la población desplazada en materia de tierras, vivienda, salud y educación, entre otras.

Gestión por parte de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Las entidades del Gobierno nacional que hacen parte del SNAIPD se han fortalecido, especialmente a partir de 2005,

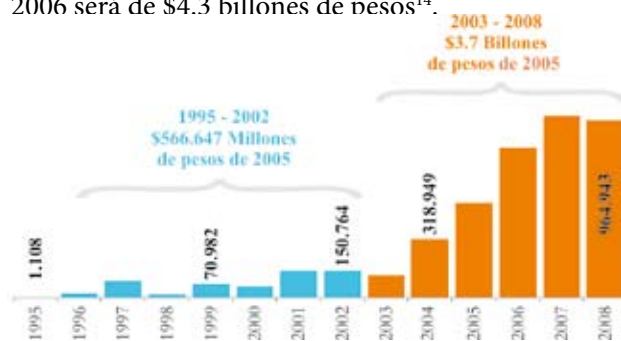
con el propósito de brindar una mejor atención a la población desplazada. En esa medida, se han generado importantes avances en:

- a. Diferenciación de la atención de la población desplazada respecto de la atención del resto de población vulnerable, a través de programas dirigidos específicamente a ella.
- b. Asignación presupuestal exclusiva.
- c. Diseño de metas e indicadores para emitir información periódica sobre la gestión de la atención a la población desplazada.
- d. Sistematización de la información relacionada con la atención.
- e. Recolección de información sobre los recursos ejecutados por las entidades territoriales desde 2005.
- f. Promoción de mayores y mejores esfuerzos presupuestales, políticos y administrativos de las entidades territoriales para la atención de la población desplazada, de manera concurrente con la Nación.

¹³ Para cumplir el Auto 218 de 2006 de la Honorable Corte Constitucional, este cronograma fue posteriormente ajustado de acuerdo con la evolución del desplazamiento, de tal forma que se incorporaron en los estimativos las nuevas personas incluidas en el registro.

Asignación de recursos presupuestales elevados para atender a la población desplazada: Las entidades del SNAIPD han realizado significativos esfuerzos en materia de atención a la población desplazada durante las vigencias 2005 y 2006. Mientras en el período 1995 - 2002 se invirtieron \$567 mil millones de pesos, entre 2003 - 2008 se invirtieron \$3.7 billones de pesos, lo anterior implica que se quintuplicó la inversión para población desplazada en este periodo.

En el marco de la respuesta a la Sentencia T-025 de 2004 y a sus respectivos Autos, el Gobierno nacional estimó que, para el periodo 2007 - 2011, el esfuerzo presupuestal necesario -Nación y entes territoriales- para atender a la población desplazada a agosto de 2006 será de \$4.3 billones de pesos¹⁴.



Frente al periodo 1997 - 2002, en los últimos cinco años se ha quintuplicado la inversión en atención a población desplazada. Fuente: Entidades del SNAIPD. Cálculos DNP - DJS - GECAI.

Con el fin de cumplir con esta estimación, se diseñó un cronograma que muestra el esfuerzo presupuestal que realizará tanto la Nación, a través de las entidades del SNAIPD (\$3.5 billones de pesos), como las entidades territoriales (\$798 mil millones de pesos), para su atención.

A manera de conclusión

El principal objetivo de la política social de Colombia es lograr que todos los colombianos tengan acceso a educación de calidad, a una seguridad social equitativa y solidaria, al mercado laboral -promoviendo la formalización o apoyando el emprendimiento- y a mecanismos de promoción social efectivos. De esta manera, se pretende generar las condiciones necesarias para que cualquier habitante, sin importar su condición, pueda generar y proteger los activos que posibiliten su desarrollo personal y social.

Dos retos ambiciosos para Colombia: universalización en servicios básicos en salud y educación y la reducción de las brechas sociales y regionales, construyendo sobre lo ya logrado, para lo cual se requiere de intervenciones focalizadas en los grupos o regiones más rezagadas. El desafío de la Colombia del siglo XXI es un desarrollo social más acelerado, internacionalmente competitivo, regionalmente equilibrado, incluyente y en paz.

¹⁴ Respuesta al Auto 218 de 2006, la cual se acreditó ante la Honorable Corte Constitucional el 13 de septiembre de 2006.

a. Estrategia Social – Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad

Millones de pesos de 2006

Objetivos y estrategias PND	Total				
	Central	Descentralizado	SGP	Privado	Total
a) Pobreza y población vulnerable	14.043.832	0	5.522.335	0	19.566.167
b) Mercado y relaciones laborales	121.807	0	0	0	121.807
c) Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social	14.988.436	201.318	62.227.849	1.296.164	78.713.767
d) Banca de las Oportunidades	116.189	0	0	3.130.430	3.246.619
e) Ciudades amables	5.206.488	0	3.338.660	14.160.973	22.706.121
f) Infraestructura para el desarrollo	4.822.387	0	0	0	4.822.387
g) Equidad en el campo	771.344	0	0	235.884	1.007.228
Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad - Total	40.070.483	201.318	71.088.844	18.823.451	130.184.096

b. Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema - JUNTOS

Millones de pesos de 2006

Programa	Total				
	2007	2008	2009	2010	Total
Educación	1.927.119	1.789.147	1.749.935	1.721.090	7.187.291
Adulto Mayor	422.774	491.437	554.972	611.037	2.080.219
Nutrición	177.018	182.897	187.515	187.514	734.944
Salud	598.815	1.087.399	1.049.719	1.161.593	3.892.808
Familias en Acción	739.296	1.026.375	1.032.788	1.019.839	3.818.298
Analfabetismo	16.460	27.187	21.980	21.966	87.593
Generación de ingresos y capacitación	175.778	243.941	348.077	401.814	1.169.610
Habitabilidad	86.870	133.860	95.825	98.612	415.167
Gestores Sociales	39.147	52.791	50.070	33.559	175.568
Total	4.183.307	5.035.053	5.090.880	5.256.926	19.566.167



