



# ANÁLISIS CONJUNTO DE PAÍS

## SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN COLOMBIA, 2019

## Contenido

<b>VISIÓN GENERAL</b> .....	6
INTRODUCCIÓN .....	6
<b>1. EJES PRINCIPALES</b> .....	7
<i>Igualdad e inclusión</i> .....	8
<i>Prosperidad y productividad</i> .....	18
<i>El sostenimiento de la paz y la ampliación del Estado de Derecho</i> .....	26
<i>La sostenibilidad ambiental</i> .....	36
<b>2. NEXO HUMANITARIO-DESARROLLO</b> .....	41
<i>Flujos migratorios mixtos</i> .....	41
<i>Estabilización territorial</i> .....	45
<i>Resiliencia y riesgo a desastres</i> .....	45
<b>3. COLOMBIA HACIA LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE</b> .....	48
<i>Enfoque de Derechos Humanos: No Dejar a Nadie Atrás</i> .....	48
<i>Avances y relaciones para el cumplimiento de los ODS</i> .....	48
<i>Riesgos para el Cumplimiento de los ODS</i> .....	52
<b>5. NOTA METODOLÓGICA</b> .....	56
<b>A. SALUD Y BIENESTAR</b> .....	58
<i>Tendencias</i> .....	58
<i>Poblaciones y regiones en riesgo de ser dejados atrás</i> .....	60
<i>Enfoque de género</i> .....	60
<i>Marco institucional</i> .....	61
<i>Vínculo humanitario y desarrollo</i> .....	62
<b>B. EDUCACIÓN DE CALIDAD</b> .....	67
<i>Tendencias</i> .....	67
<i>Poblaciones y regiones en riesgo de ser dejados atrás</i> .....	68
<i>Enfoque de género</i> .....	68
<i>Marco institucional</i> .....	69
<i>Vínculo humanitario y desarrollo</i> .....	69
<i>Ventajas comparativas</i> .....	70
<b>C. SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Y REDUCCIÓN DEL HAMBRE</b> .....	72
<i>Tendencias</i> .....	73

<i>Poblaciones y territorios vulnerables</i> .....	75
<i>Enfoque de género</i> .....	75
<i>Marco Institucional</i> .....	76
<i>Vínculo humanitario y desarrollo</i> .....	76
<i>Ventajas comparativas</i> .....	77
<b>1. REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD</b> .....	80
<i>Tendencias</i> .....	80
<i>Poblaciones y territorios más vulnerables</i> .....	82
<i>Enfoque de género</i> .....	82
<i>Marco institucional</i> .....	82
<i>Vínculo entre lo humanitario y el desarrollo</i> .....	83
<i>Ventajas comparativas</i> .....	84
<b>2. FLUJOS MIGRATORIOS MIXTOS</b> .....	86
<i>Tendencias</i> .....	86
<i>Poblaciones y territorios más vulnerables</i> .....	88
<i>Enfoque de género</i> .....	88
<i>Marco institucional</i> .....	89
<i>Vínculo entre lo humanitario y el desarrollo</i> .....	89
<i>Ventajas comparativas</i> .....	91
<b>3. IGUALDAD Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES</b> .....	93
<i>Tendencias</i> .....	93
<i>Marco institucional</i> .....	94
<i>Vínculo entre lo humanitario y el desarrollo</i> .....	95
<i>Ventajas comparativas</i> .....	96
<b>4. DESARROLLO RURAL</b> .....	97
<i>Tendencias</i> .....	97
<i>Poblaciones y territorios en riesgo de ser dejados atrás</i> .....	101
<i>Enfoque de género</i> .....	102
<i>Marco institucional</i> .....	103
<i>Vínculo humanitario y desarrollo</i> .....	104
<i>Ventajas comparativas</i> .....	106
<b>5. TRABAJO DECENTE Y DERECHOS LABORALES</b> .....	108
<i>Tendencias</i> .....	108

<i>Poblaciones y territorios más vulnerables</i> .....	110
<i>Enfoque de género</i> .....	111
<i>Marco Institucional</i> .....	111
<i>Vinculo humanitario y desarrollo</i> .....	112
<i>Ventajas comparativas</i> .....	113
<b>6. INNOVACIÓN, EMPRENDIMIENTO, INDUSTRIA, INFRAESTRUCUTRA Y HERRAMIENTAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL</b> .....	114
<i>Tendencias</i> .....	114
<i>Poblaciones y territorios vulnerables</i> .....	115
<i>Enfoque de género</i> .....	116
<i>Marco Institucional</i> .....	116
<i>Vínculo humanitario y desarrollo</i> .....	116
<i>Ventajas comparativas</i> .....	117
<b>7. SEGURIDAD, LEGALIDAD Y CONVIVENCIA PARA LA PROTECCIÓN Y GOCE DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA PARTICIPACIÓN EN DEMOCRACIA</b> .....	118
<i>Tendencias</i> .....	118
<i>Poblaciones y territorios con riesgo de ser dejados atrás</i> .....	119
<i>Enfoque de género</i> .....	120
<i>Marco institucional</i> .....	120
<i>Vínculo humanitario y desarrollo</i> .....	122
<i>Ventajas comparativas</i> .....	124
<b>8. CONSTRUCCIÓN DE PAZ</b> .....	125
<i>Tendencias</i> .....	125
<i>Territorios y poblaciones en riesgo de ser dejados atrás</i> .....	128
<i>Enfoque de género</i> .....	129
<i>Marco institucional</i> .....	129
<i>Vinculo humanitario y desarrollo</i> .....	130
<i>Ventajas comparativas</i> .....	132
<b>9. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL</b> .....	133
<i>Tendencias</i> .....	133
<i>Poblaciones y territorios vulnerables</i> .....	136
<i>Enfoque de género</i> .....	137
<i>Marco institucional</i> .....	137
<i>Vinculo humanitario y desarrollo</i> .....	138



# COMMON COUNTRY ANALYSIS: COLOMBIA

## VISIÓN GENERAL

### INTRODUCCIÓN

El principal objetivo del Análisis Conjunto de País (*Common Country Analysis* - CCA) es analizar la situación del país de manera participativa y aplicando los enfoques de derechos humanos, género, sostenibilidad ambiental y gestión por resultados, con el fin de proveer el insumo principal para el desarrollo del Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por su sigla en inglés<sup>1</sup>). Este debe servir para desarrollar una teoría de cambio y culminar en la definición de objetivos conjuntos y un marco común de resultados.

El análisis ha seguido los siguientes criterios sugeridos por la Guías para la elaboración de los CCA<sup>2</sup>: 1) análisis colectivo del Sistema de Naciones Unidas (SNU) con sus contrapartes estratégicas de la situación del país, 2) basado en evidencia, 3) que dé cuenta de la situación de aquellas personas en riesgo de ser “dejados atrás” en el goce efectivo de derechos, 4) que aborde el avance y los desafíos para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de las relación entre los mismos, 5) que incluya un análisis con enfoque de derechos humanos, igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, sostenibilidad y resiliencia, y 6) que provea elementos de análisis de los potenciales vínculos entre las necesidades humanitarias y de desarrollo.

Con base en el análisis realizado se han identificado cuatro ejes temáticos que buscan relevar elementos de efectos y causas con el fin de diseñar una teoría de cambio. La primera parte presenta un panorama general que resume los principales hallazgos del análisis conjunto. Posteriormente se presenta un análisis desagregado para cada tema, realizando las tendencias que reflejen necesidades y oportunidades y las capacidades institucionales para abordarlas, el avance en el cumplimiento de los compromisos internacionales de Colombia en la materia y los avances y potenciales obstáculos para el logro de los ODS relacionados. Además, se incluye una identificación de brechas territoriales y poblacionales, con especial énfasis en las brechas particulares a las mujeres y sus causas.

Finalmente, el documento resume el análisis de ventajas comparativas SNU, el cual hace parte de un ejercicio realizado en conjunto con el gobierno nacional de identificación de las principales fortalezas y debilidades del SNU, para responder y apoyar los esfuerzos nacionales por cerrar brechas, hacer frente a necesidades, reducir las vulnerabilidades y gestionar los riesgos que lleven al logro de los ODS.

---

<sup>1</sup> United Nation Development Assistance Framework

<sup>2</sup> Ver UNDAF Companion Guide: Common Country Analysis, 2017, [disponible en] <https://undg.org/wp-content/uploads/2017/06/UNDG-UNDAF-Companion-Pieces-2-Common-Country-Analysis.pdf>

## 1. EJES PRINCIPALES

Las necesidades y oportunidades (descritas abajo como efectos y causas) derivados del análisis común convergen alrededor de cuatro ejes temáticos:

**Fortalecer la inclusión y la igualdad:** Uno de los principales desafíos que hoy enfrenta Colombia es el cierre efectivo de brechas poblacionales y territoriales. El fortalecimiento de las instituciones y de las comunidades más vulnerables, sobre todo a nivel local, resulta fundamental para el diseño y la implementación de políticas y estrategias que aborden de manera holística, no solo la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional sino las desigualdades económicas y sociales que garanticen el progresivo goce efectivo de derechos fundamentales (ej. educación, salud, riesgos laborales y la seguridad alimentaria) y los derechos económicos, sociales y culturales, en las zonas rurales (cabeceras y áreas dispersas) y en las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad (niños, niñas, adolescentes y jóvenes, las mujeres, los indígenas, los las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, la población víctima del conflicto, y los refugiados y migrantes, entre otros) a quienes la pobreza y la violencia sigue afectando de forma desproporcionada.

Estas brechas de igualdad e inclusión se profundizan en territorios donde la presencia efectiva estatal es menor y existen determinantes sociales (ej. sistemas económicos, políticos y dinámicas sociales) que las agudizan. Igualmente, las brechas de igualdad e inclusión: 1) habilitan la reactivación de dinámicas de violencia, de estigmatización y de discriminación, 2) constituyen un obstáculo para un uso eficiente del capital humano para el cierre de brechas de productividad que genere crecimiento sostenible, 3) incrementan el número de familias en asentamientos informales y precarios en zonas urbanas y rurales, finalmente, 4) incrementan los niveles de riesgo de estas poblaciones al impacto de los desastres originados por amenazas naturales. Sin un fortalecimiento de los componentes del sistema de protección social integral, será más difícil propiciar un logro universal de las metas nacionales de los que benefician, sobre todo, aquellas poblaciones en mayor vulnerabilidad socio económica.

**Cerrar las brechas de prosperidad:** A pesar de que Colombia ha mantenido un crecimiento con base en su capital físico y laboral, las brechas de igualdad mencionadas anteriormente son un obstáculo para que se destine el recurso humano a los sectores donde podrían ser más productivos y generadores de externalidades positivas. Con el fin de generar crecimiento económico que impacte positivamente el desarrollo del país, es necesario que se aproveche el cierre de brechas de inclusión y de igualdad para diversificar, innovar y fortalecer el aparato productivo, aumentar la competitividad industrial, promover el desarrollo territorial, facilitar el acceso a servicios básicos y asegurar que haya mayores oportunidades de trabajo decente y generación de empleo de calidad. Igualmente, la necesidad de establecer e implementar nuevas herramientas que fomenten el desarrollo territorial a través de su planificación y gestión, que permita conectar las zonas urbanas a las rurales, promover una mayor absorción de avances tecnológicos y fomentar la innovación. A su vez, el cierre de brechas de productividad e informalidad impactará positivamente en la reducción de la informalidad, el crecimiento de la igualdad y la inclusión social, que consecuentemente, repercutirá en el uso sostenible de los recursos naturales.

**Avanzar en la construcción de la paz, de seguridad, de legalidad y de convivencia para asegurar el goce efectivo de derechos humanos y la participación democrática:** Las desigualdades históricas y la débil presencia estatal en algunos territorios del país, han sido factores habilitantes de

las dinámicas de violencia, de las barreras de acceso a la justicia y altas tasa de impunidad, de los mayores niveles de corrupción y bajos niveles de participación democrática, y del crecimiento de economías ilícitas. Estos a su vez se han constituido en obstáculos para reducir la exclusión, y han tenido impactos ambientales negativos. La posibilidad de reducir los efectos y de abordar las causas de un conflicto armado de más de cincuenta años y de generar un marco de seguridad para la protección del efectivo goce de los derechos humanos, abonarían el terreno para mejorar la igualdad y podrían tener impactos positivos sobre la productividad y la sostenibilidad ambiental.

**Transitar hacia la sostenibilidad ambiental:** las mayores brechas de desarrollo persisten en zonas que son altamente biodiversas y también vulnerables al cambio climático. En gran medida, las ciudades o centros urbanos se han localizado en territorios vulnerables, lo que conlleva a una mayor exposición de personas a los riesgos naturales y antrópicos. Esas condiciones requieren que las estrategias de desarrollo de esos territorios consideren el rol fundamental del uso sostenible de los recursos naturales, la producción y el consumo responsables, la adaptación y mitigación de los impactos del cambio climático y la prevención y gestión de riesgos de desastres. Los efectos del cambio climático y una utilización no sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad tienen efectos negativos sobre los más vulnerables, incrementando el riesgo de desastres. Un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible es esencial para el pleno disfrute de una gran variedad de derechos humanos, entre otros, los derechos a la vida, la salud, la alimentación, la vivienda, el agua y el saneamiento. La protección de la biodiversidad, la adaptación y mitigación al cambio climático y el uso sostenible de los recursos naturales abren oportunidades para mejorar la productividad en sectores que pueden promover el crecimiento y mejorar las condiciones de vida que reduzcan las brechas de igualdad.

### *Igualdad e inclusión*

**Diagnóstico:** La pobreza es la principal manifestación de la desigualdad en Colombia. Entre 2010 y 2017, el país presentó una reducción importante de la pobreza y, en menor medida, de la desigualdad. Entre 2010 y 2018, 5 millones de colombianos dejaron de ser pobres en términos monetarios. En este periodo, la incidencia de la pobreza monetaria bajó de 37,2% a 27%, y la incidencia de pobreza extrema se redujo de 12,3% a 7,2% en el mismo periodo (DANE, 2018). La pobreza multidimensional también presentó una reducción importante en el periodo 2010-2018, de 30,4% al 19,6%, lo que representó la salida de la pobreza de más de 4 millones de personas. También se observa una concentración de pobreza en centros poblados y en territorios rurales dispersos. Los adolescentes de 13 a 17 años que viven en zonas rurales muestran mayores porcentajes (49%) que los adolescentes de esta edad que viven en zonas urbanas.

Esto ha derivado en un crecimiento de la clase media (16.3% en 2002 a 30.9% en 2017), acompañado de un crecimiento de la población en condición de vulnerabilidad (32.6% en 2002 a 39.9% en 2017) que aún está en riesgo de recaer en la pobreza. Adicionalmente, la reducción de la pobreza se ha desacelerado desde 2015. Entre 2016 al 2018, la pobreza multidimensional muestra un aumento de 17,8% a 19,6%, rompiendo con la tendencia a la baja de los años anteriores. Para el 2018, las privaciones que más afectaron a los hogares son el bajo logro educativo, la falta de aseguramiento de salud, el trabajo informal, el rezago escolar y el hacinamiento crítico.

La desigualdad se ha reducido, aunque en menor medida que la pobreza. A partir del coeficiente de Gini, en el periodo 2010-2017 la distribución del ingreso mejoró por una reducción del ingreso de Quintil 5 (20% más rico) y por un leve aumento de los ingresos del Quintil 1 y Quintil 2 (40% más pobre). Por el contrario, en 2018 el coeficiente aumentó, toda vez que los ingresos del Quintil 1 en las ciudades se redujo en una mayor proporción que la caída del ingreso del quintil 5, lo cual hace que la inequidad medida por el ingreso haya aumentado.

El país ha incrementado su cobertura en salud (95% de la población), pero el acceso efectivo al sistema de salud presenta barreras. Los principales desafíos en el mejoramiento del acceso continúan siendo las brechas en la disponibilidad de servicios e intervenciones de salud, principalmente en zonas rurales dispersas. La razón de mortalidad materna se redujo entre 2005 y 2014 de 70,1 a 53,7 por 100 mil nacidos vivos y la tasa de mortalidad neonatal disminuyó 29% entre 2005 y 2016 (MSPS, 2017). El embarazo en adolescentes, las tasas de fecundidad, las muertes de menores por desnutrición y la mortalidad neonatal han mostrado reducciones significativas a nivel nacional. Sin embargo, estas continúan afectando significativamente a las poblaciones más pobres en los territorios con mayores índices de pobreza (zonas rurales y rurales dispersas).<sup>3</sup> Siguen vigentes retos como la violencia intrafamiliar,<sup>4</sup> el incremento de los delitos sexuales que afecta fundamentalmente a las mujeres y a los niños menores que representan 75% de los casos (Medicina Legal, 2015); la epidemia concentrada de VIH, reportada principalmente en grandes ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) con el 86% de los casos notificados (133.440 casos entre 1984 - 2017)<sup>5</sup> (Observatorio Nacional del Gestión en VIH- MSP, 2018); el incremento de lesionados por accidentes de tránsito (tasa de 95,0 por cada 100 mil); aumento de la obesidad (20% más que en 2005) y la prevalencia de consumo de sustancias psicoactivas como resultado de cambios demográficos, de estilos de vida y circunstancias sociales en zonas rurales y urbanas, dinámicas migratorias, de economías ilegales y de violencia armada, entre otros.

El crecimiento económico y el gasto social han impactado positivamente el acceso a alimentos, sin embargo, el 54,2% de los hogares del país presentan aún algún nivel de inseguridad alimentaria (ENSIN, 2015). Persisten hábitos alimentarios inadecuados, caracterizados por alto consumo de alimentos procesados y ultra procesados altos en azúcares, grasas y sodio y bajo consumo de frutas y verduras, que, junto con los bajos niveles de actividad física, están configurando el cuadro de malnutrición por exceso. Esto ha repercutido sobre la prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles asociadas con la alimentación: por ejemplo, la población colombiana adulta aumentó las cifras de exceso de peso de 45,9% en 2015 a 56,4% en 2015 (ICBF, ENSIN, 2015).

Las poblaciones en zonas rurales y rurales dispersas, y aquellas de más bajos ingresos siguen siendo los más afectados por la inseguridad alimentaria. El retraso en talla y la malnutrición materna son significativamente mayores en las poblaciones más pobres, en especial la población indígena. Por

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, la mortalidad materna llega a cifras hasta cuatro veces mayor que a nivel nacional en las zonas rurales y cinco veces mayor entre la población indígena.

<sup>4</sup> Se estima que la violencia intrafamiliar podría representar un costo de 4% del PIB anual. Los registros del Instituto Nacional de Medicina Legal sobre violencia intrafamiliar y violencia sexual aumentaron en 2018 con respecto al año 2017. Durante 2017, el INML registró 27.538 casos de violencia intrafamiliar, mientras que en 2018, registró 28.645. En relación con los delitos de violencia sexual, el INML registró 23.798 casos durante 2017, pasando a 26.065 casos durante 2018. También destacó el INML que, de los 404 casos de asesinatos de mujeres registrados en el año 2018, 78 fueron catalogados bajo la circunstancia de feminicidio, incluyendo dos casos de niñas menores de nueve años.

<http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/386932/Forensis+2018.pdf/be4816a4-3da3-1ff0-2779-e7b5e3962d60>

<sup>5</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. Boletín de Prensa No 198 de 2018. Colombia se acerca a la meta de diagnóstico en VIH. 30/11/2018. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-se-acerca-a-la-meta-de-diagnostico-en-VIH.aspx>

otra parte, aunque la tasa de muertes por desnutrición de menores de 5 años se ha reducido de 11,72 a 8,24 muertes por cada 100.000 menores entre 2008 y 2016, esta sigue siendo siete veces más alta en el primer quintil de pobreza, y se concentra en poblaciones con menos acceso a fuentes de agua mejorada y que enfrentan barreras al acceso a servicios de salud para la primera infancia (Ministerio de Salud y Protección Social, 2017).

El país ha avanzado en lograr una mayor cobertura (96,4%) y en incrementar la calidad de la educación (SIMAT, 2017), pero existen aún brechas importantes para llegar a las poblaciones en zonas rurales y rurales dispersas. En 2018 se reportaron 1.5 millones de niños, niñas y adolescentes (NNA) por fuera de la escuela, principalmente en estas zonas. Persisten bajas tasas netas de asistencia escolar en la enseñanza secundaria en las zonas rurales, y niveles significativos de reprobación: 54% de los estudiantes en escuelas oficiales están en los niveles mínimos e insuficientes de las pruebas Saber 11 (MEN, 2018) y 38% tiene desempeño bajo en las tres áreas evaluadas por PISA (OCDE, 2018)<sup>6</sup>. Las diferencias y desarticulación en la organización escolar y en los enfoques pedagógicos entre las sedes, niveles, grados y áreas educativas, y la alta estandarización de los ritmos de aprendizaje de los estudiantes, terminan en rezagos en aprendizajes (Banco Mundial, 2018). Al mismo tiempo, la violencia y conflictos en el colegio (MEN, 2010), el maltrato de profesores y directivos (MEN, 2010) y el maltrato entre compañeros (Gómez, Muñoz & Rincón, 2016; ICBF, 2015; MEN, 2010) constituyen un riesgo de deserción escolar. En el caso de las niñas y adolescentes, la violencia doméstica, las discriminaciones por parte de compañeros y profesores, así como el acoso sexual pueden resultar en deserción escolar (Ruiz & Ayala, 2016).

Desde 2010 el país ha aumentado las coberturas de agua y saneamiento. Para 2011 las coberturas de agua a nivel nacional eran del 90.9% (97.2% para área urbana y 59.3% para área rural) y para el año 2017 el 92.4% (97.8% para área urbana y 73.2% para área rural). En lo que corresponde a saneamiento para 2011 las coberturas eran de 85.2% a nivel nacional (90.9% en área urbana y 60.1% en área rural) y para 2017 las coberturas fueron de 88.2% a nivel nacional (92.4% en área urbana y 70.1% en área rural) (Ministerio de Vivienda, 2018). Según estimaciones del Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento de la OPS/OMS, UNICEF y el Ministerio de Vivienda, el 3% de la población no cuenta con acceso a servicios de agua o su servicio no es mejorado; a nivel urbano el 100% accede a servicios gestionados de forma segura o servicios básicos, mientras que a nivel rural el 87%, es decir 1.3 millones de personas, no cuentan con servicio de agua. En lo que corresponde a saneamiento 93% de la población cuenta con un servicio básico, limitado o gestionado de forma segura; a nivel urbano el 98% cuenta con servicio mientras que a nivel rural el 77% de la población, es decir, 8 millones de personas no cuentan con servicios de saneamiento, de los cuales 2 millones están defecando a campo abierto, aumentando las posibilidades por contaminación por materia fecal en los entornos donde los niños, niñas y adolescentes crecen. En higiene (punto de lavado de manos con agua y jabón) el país aún no cuenta con datos consolidados que permitan su medición (UNICEF, OPS/OMS, Ministerio de Vivienda, 2018).

Los incrementos en cobertura y el mejoramiento de acceso efectivo a servicios sociales, incluyendo salud, agua y saneamiento, educación, vivienda, seguridad alimentaria, entre otros, explican parcialmente la trayectoria positiva en cuanto a la reducción de la pobreza y un mayor acceso a estos derechos económicos y sociales. Durante la última década, se puede observar que el gasto social pasó

---

<sup>6</sup> Ausentismo temporal, deserción del sistema escolar - de cada 100 estudiantes que ingresan al primer grado del sistema, tan solo 46 llegan a grado 11 sin desertar, ni repetir ningún año escolar (MEN, 2018) - y rezago/bajos niveles de aprendizaje

del 8% al 19% del PIB entre 1991 y 2000 y para el 2015 era equivalente al 21% del PIB (ONU Mujeres, 2018). La reducción del número de personas sin acceso a los derechos a la vivienda, salud, afectaciones relacionadas con la niñez y la juventud, en términos de su incidencia sobre la pobreza multidimensional dan cuenta de estos logros de política social (DNP, 2017). Igualmente, la protección social a través de los programas de reducción de la pobreza mediante transferencias condicionadas (ej. Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Red Unidos) han mostrado resultados positivos por aumentar la resiliencia y el capital humanos de los más vulnerables desde un enfoque integral (DNP, 2018). Sin embargo, la focalización de la oferta, los criterios de graduación de los programas y de seguimiento en el curso de vida que asegure la inclusión y movilidad social siguen siendo retos. El mejoramiento de los sistemas de monitoreo y seguimiento a los subsidios de la política social y a su impacto, al igual que mejoras de focalización para toma de decisiones (ej. SISBEN IV), y mejores sistemas de información que permitan visualizar los avances.

A pesar de los avances en cuanto a las políticas de protección social, el Sistema de Protección Social, que abarca los pilares de Salud, Seguridad Social y formación de capital humano, no ha evitado la dispersión de las políticas sociales y la superposición de la oferta del Estado entre algunos ministerios y aquellas entidades que lideran agendas poblacionales, como la Consejería para la Igualdad de la Mujer, Colombia Joven, la Comisión de Primera Infancia o el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Igualmente, a pesar de que los componentes del Sistema de Protección Social operan a nivel nacional, existen retos para su puesta en marcha a nivel territorial. Por ejemplo, aunque el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) ha definido un plan de beneficios garantizando el acceso a todos los afiliados, y ha puesto en marcha estrategias con enfoque territorial (ej. Modelo de Acción Integral Territorial-MAITE para acercar el Ministerio de Salud y Protección Social a las regiones), la promoción de la salud y prevención de la enfermedad recaen sobre gobernaciones y alcaldías con menores capacidades para abordar los determinantes sociales y ambientales de las afectaciones en salud. Esto se suma a retos estructurales, como la necesidad de reestructuración fiscal del SGSSS, y a las prisiones que ha puesto el incremento de flujos migratorios sobre el mismo en regiones con menor cobertura.<sup>7</sup> A pesar de los avances en el diseño de estrategias de atención poblacional, en especial de NNA, mujeres y pueblo indígenas (ej. Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural), su implementación efectiva es aún débil.

A pesar de los avances, persisten cuellos de botella institucionales para asegurar el derecho a la educación, en especial a nivel territorial. El gobierno viene avanzando en la implementación de un enfoque de trayectorias educativas que garantizaría que el sistema educativo esté alineado operativa y estratégicamente con los postulados de las políticas de Primera Infancia y de Infancia y Adolescencia. El Sistema de Seguimiento Niño a Niño ha sido una buena práctica del Ministerio de Educación y la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia, pero persisten retos para poner en marcha sistemas de información y de seguimiento de las trayectorias educativas individuales (aprendizajes y factores asociados a la deserción, repitencia y rezago). Otros de los principales retos institucionales incluyen el fortalecimiento de la práctica docente, la armonización curricular entre educación inicial, preescolar, básica y media, la inclusión de aprendizaje adecuado para el contexto (ej. Educación integral para la sexualidad) y la implementación efectiva de la Estrategia de Gestión

---

<sup>7</sup> La tasa de cobertura rural en salud es de 31%, 16% menor que en zonas urbanas (DNP, 2018).

del Recurso Humano, cuyo objetivo es asegurar la coherencia de la educación con el mercado laboral conforme a estándares de calidad.

Igualmente, Colombia viene ajustando su Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y fortaleciendo la institucionalidad encargada de implementarla. Sin embargo, existen retos para la inclusión de partidas para seguridad alimentaria en presupuestos territoriales y una mejor articulación con medidas de reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos, estrategias de educación alimentaria y nutricional y el rescate de saberes para la producción de alimentos. El fortalecimiento de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), presidida por el Ministerio de Salud y Protección Social y cuya secretaría técnica ejerce el ICBF, y la puesta en marcha de estrategias diferenciados en territorios con necesidades alimentarias emergentes (ej. departamentos fronterizos afectador por la crisis migratoria, y las zonas con alta presencia de grupos étnicos) son algunos de los retos más apremiantes que tiene el CISAN.<sup>8</sup>

### **Brechas:**

- *Territorial:* La principal brecha en cuanto a reducción de la pobreza se observa a nivel territorial. A pesar de que la pobreza monetaria se redujo en todos los departamentos, algunos se están quedando atrás frente al promedio nacional. En Chocó, La Guajira (destacan también Norte de Santander, Cauca, Magdalena, Cesar, Nariño, Córdoba, Sucre, Caquetá, Huila, Tolima y Bolívar por mantenerse por encima del promedio nacional a pesar de los avances de la mayoría en reducir este indicador) la brecha frente al promedio nacional de reducción de la pobreza monetaria aumentó en lugar de disminuir. Esta brecha en el desarrollo de los territorios está directamente relacionada con las capacidades de los gobiernos locales, quienes posterior al proceso de descentralización de competencias, tienen potestad sobre la presentación de servicios públicos, ordenar el desarrollo de su territorio y promover la participación comunitaria y –el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. –(CEPAL, El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia).
- *Zonas rurales:* Aún hay grandes disparidades entre poblaciones y territorios. Especialmente encontramos que la pobreza monetaria en zonas rurales es 1.5 veces la pobreza ciudades y sobre pobreza extrema rural también encontramos que esta es 3 veces la pobreza extrema de las ciudades. Por su parte, la pobreza multidimensional rural también es 3 veces la urbana, lo cual indica que no solo encontramos brechas de ingreso entre las zonas urbanas y rurales, sino también en aquellas medidas por diferentes dimensiones que afectan la calidad de vida de las personas.
- *Poblacional:*
  - Niños, Niñas y Adolescentes (NNA): El porcentaje de hogares con NNA en condición de pobreza multidimensional es de 23,8% mientras que los hogares sin NNA alcanzan un nivel de 9,4%. La pobreza por ciclo de vida es superior a la pobreza total, el grupo poblacional con mayor pobreza es adolescencia con 29,8% para 2018, seguido de

---

<sup>8</sup> En 2017, el Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social (ECOSOC) pidió a Colombia redoblar sus esfuerzos para mejorar la productividad de los pequeños productores agrícolas favoreciendo su acceso a las tecnologías apropiadas y a los mercados locales, a fin de aumentar los ingresos en las zonas rurales. Consejo Económico y Cultural – Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia.” 19 de octubre de 2017, disponible en <https://undocs.org/es/E/C.12/COL/CO/6>

infancia con 25,3% y primera infancia con 23,7%. A partir de un análisis comparativo entre los hogares con NNA y los hogares sin NNA, se puede observar que los hogares con NNA, tienen mayores privaciones relativas en los indicadores de hacinamiento 20,4 veces superior, material inadecuado de paredes con 2,0 veces, barreras de acceso a salud en caso de necesidad con 1,8 veces, entre otros.

De acuerdo con el DANE, durante el último trimestre de 2019, el total nacional la población de 5 a 17 años (NNA) que trabajó fue 586 mil personas, esto es una tasa de trabajo infantil (TTI) de 5,4%. (DANE, GEIH 2019). Si bien es cierto que en los últimos años la tasa de trabajo viene con una tendencia decreciente, el trabajo infantil es más desafiante en zonas rurales del país, pues la TTI en este dominio (10,4%) es casi 3 veces el que se presenta en las ciudades (3,5%). El trabajo infantil tiene una incidencia más alta en los hombres, para el mismo periodo, del total nacional de NNA que trabajaron, el 68,2 % fueron hombres y el 31,8% mujeres.

Afectaciones como la morbilidad y mortalidad en los primeros mil días y en la primera infancia, se agravan en las poblaciones más vulnerables. Por ejemplo, del flujo de migrantes y refugiados de Venezuela, el 27% corresponde a niños, niñas y adolescentes (RAMV, 2018). Por un lado, los NNA en familias migrantes se exponen a mayores condiciones de precariedad, pues su llegada al país no garantiza un acceso inmediato a esquemas de protección y seguridad social y educativos, y por otro, la generación de medios de vida y acceso al mercado laboral pone en riesgo la seguridad alimentaria y otras dimensiones de la calidad de vida asociadas a educación y vivienda.

Finalmente, un 90% de los niños indígenas menores de 5 años en el área litoral del Pacífico sufren de malnutrición crónica, igual a un 60% en el sur y el norte del país (Instituto Nacional de Salud, 2016). La anemia en niños menores de 5 años de familias desplazadas internas varía entre un 53% y un 78% (el promedio nacional está en un 27.5%) (ICBF/Prosperidad Social/WFP, 2013).

- Jóvenes: el 26% de la población colombiana son jóvenes (12,7 millones, proyección DANE, 2019). El 61% de la juventud rural estaría en condición de pobreza monetaria y al 38% de la juventud urbana, que los ubica por encima de la tasa promedio nacional. Esto coincide con tasas mayores al promedio nacional de desempleo juvenil: a febrero de 2019 esta tasa fue 18,9%, con un peso mayor para las mujeres (25,7%). Es importante considerar que hay más de 1.9 millones de jóvenes en Colombia que no estudia ni trabaja (NINIS), es decir el 22.9% de la población total entre los 15-24 años (DANE – GEIH, 2018). Más importante aún de los jóvenes NINIS, 1.3 millones son mujeres. Lo anterior supone un reto aun por incrementar la participación de los jóvenes en el mercado laboral y el sistema educativo. Por ejemplo, encontramos que en Colombia, 78.6% de los jóvenes solo cuenta con estudios hasta el bachillerato y apenas el 13.1% con estudios técnicos y 3% con estudios universitarios. Es importante anotar que el 40% de los NINIS en Colombia son considerados pobres monetarios. (DANE – GEIH, 2018). Finalmente, factores como la tasa de embarazo adolescente, que en 2015 fue de 17.5%, influyen sobre las tasas más elevadas de desempleo juvenil en mujeres (ENDS, 2015).
- Indígenas y afrocolombianos: cerca de una cuarta parte de la población en situación de pobreza se identifica como indígena o como comunidades negras, afrodescendientes,

raizales o palenqueras. Esto constituye cerca del 45% de la población indígena y 26.9% de la población afro del país (DANE, GEIH, 2017). Además, esta población sigue sufriendo mayores afectaciones de salud, incluyendo tasas más altas de mortalidad materna, perinatal, neonatal y las asociadas a desnutrición, la mayor prevalencia de embarazo en la adolescencia que los promedios nacionales (con relación al nivel de educación) y bajas tasas de escolaridad. Para el 2016, las cifras de mortalidad materna más altas se encuentran en las poblaciones indígenas y afrodescendiente, alcanzando valores de 195,89 y 156,84 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, respectivamente (Ministerio de Salud y Protección Social, 2017).

La pobreza multidimensional del grupo NARP (Negra, Afrocolombiana, Raizal o Palenquera) nacional se ubicó en 30,6%, 11 p.p. por encima de la pobreza nacional. En las ciudades, la pobreza de este grupo se ubicó 13.6p.p por encima de la media nacional y en centros poblado y el rural disperso la brecha fue de 10.1p.p (DANE, ENCV 2018). Los indicadores que presentan mayores niveles de privación son: i) Trabajo informal, ii) Bajo logro educativo, iii) Rezago escolar iv) Inadecuada eliminación de excretas mientras que los indicadores que presentan mayor brecha entre las ciudades y las zonas rurales son: i) Sin acceso a fuente de agua mejorada(39,9p.p.), ii) Bajo logro educativo (32,7p.p.) y iii) Analfabetismo(17,8p.p.) (DANE, ENCV 2018).

- Mujeres: se aprecia una brecha entre hombres y mujeres en cuanto a reducción en la incidencia de la pobreza. El índice de feminidad de la pobreza (relación entre tasas de pobreza de las mujeres entre 20 y 59 años de edad y la de hombres en el mismo rango), pasó de 102.5 mujeres pobres por cada 100 hombres pobres en 2008 a 120.3 en 2017 (ONU Mujeres, 2018). Además, en 2017, entre los hogares con jefatura masculina la incidencia de la pobreza monetaria alcanzaba un 25.5%, en contraste con el 29,7% que se estima para aquellos con jefatura femenina (DANE 2018<sup>9</sup>). Asimismo, cuando el jefe o jefa de hogar se encuentra sin empleo, situación que como se ha indicado afecta en mayor medida a las mujeres, la incidencia de la pobreza roza el 47.8%.

Las brechas de género en el mercado laboral son considerables, por ejemplo, aunque las mujeres tienen más estudios de educación superior que los hombres, la brecha salarial es de 17,5%. Adicionalmente, las mujeres tienen una mayor tasa de desempleo que los hombres (12% vs 7%) (DANE 2018). No hay que olvidar que en Colombia el 22,9% de los jóvenes entre 15-24 años no estudian y no trabajan (DANE, 2018) y que de ellos las mujeres tienen una mayor representación lo que limita sus posibilidades de inserción laboral para la generación de medios de vida y por ende acentuando la brecha frente a otros grupos poblacionales y al mismo tiempo desincentivando procesos de movilidad social intergeneracional. Es importante también anotar que en Colombia, existen importantes brechas de ingreso laboral entre hombres y mujeres. A nivel nacional la brecha asciende a cerca de 15.3 puntos, a nivel urbano 18.3 y a nivel rural 43 puntos, lo que evidencia una enorme disparidad entre las mujeres en zonas rurales y urbanas. (DANE GEIH, 2018).

Del total de hogares que cuentan con servicio a internet el 37% son de jefatura femenina y 63% de jefatura masculina (DANE GEIH 2018), lo que supone un reto adicional para

---

<sup>9</sup> DANE, Boletín Técnico de Pobreza Monetaria.

estos hogares. Por otro lado, la participación de hombres en la industria Tecnologías de la Información y Comunicación era del 61 %, y la de las mujeres solo del 39% con una estructura similar en la elección de carreras y, por ejemplo, en el acceso a becas de Talento TI que otorga el Ministerio TIC, el 76 % eran hombres y el 24 %, mujeres. %. (Observatorio TI del MinTIC, 2015-2016)

El indicador que compara la actividad empresarial entre mujeres y hombres nos muestra que hay disparidades de género. En 2016 la Tasa de Actividad Empresarial – TEA - definida por el Global Entrepreneurship Monitor (GEM), para mujeres fue 24.7% frente al 30.2% de los hombres, lo cual quiere decir que hay una mayor porcentaje de hombres realizando actividades empresariales. En general esta relación en Colombia indica que por cada 12 hombres hay 10 mujeres realizando actividades empresariales tempranas. Pero frente a emprendimientos ya establecidos, encontramos una mayor disparidad. Los hombres tienen una TEA del 12% frente a la TEA del 6% de las mujeres en 2016, es decir hay el doble de hombres realizando actividades empresariales en emprendimientos establecidos.

Varias afectaciones se intensifican en las mujeres más pobres y en las más jóvenes. El mayor número de casos de mortalidad perinatal y neonatal tardía se concentra entre las mujeres de 20 a 29 años, y las tasas más altas se concentra en las mujeres más pobres y con mayores tasas de analfabetismo y en madres menores de 15 años (25.3 muertes por 1.000 N.V.) (INS, 2017) De igual forma, las adolescentes entre 13 y 19 años que han tenido hijos, el 36,4 % tiene primaria como nivel educativo, y el 22,7 % pertenece al nivel más bajo de riqueza (DANE, ENDS, 2015). A pesar de una reducción en la tasa de fecundidad en adolescentes entre 15 y 19 años a nivel nacional, esta no se observa para mujeres en condiciones de pobreza, bajos ingresos, baja escolaridad, zonas rurales (DANE, ENDS, 2015) ni en las niñas menores de 14 años. El embarazo en la adolescencia a su vez tiene impacto sobre la permanencia educativa, el trabajo decente, y la violencia sexual. A pesar de un incremento en anticoncepción moderna, las mujeres entre 15 y 19 años aún registran mayores necesidades insatisfechas que el promedio frente anticoncepción, siendo este un factor importante en la prevención del embarazo adolescente.

Igualmente, persisten patrones culturales, incluyendo la violencia de género, que generan afectaciones en las mujeres. La distribución inequitativa de alimentos entre los niños y las niñas, el matrimonio infantil y la mutilación genital femenina en comunidades indígenas Embera, persisten y afectan a niñas y a adolescentes. El 23,4% de las mujeres entre 20 y 24 años se unieron antes de los 18 años y el 4,5% se unió antes de los 15 años (DANE, ENDS, 2015). Factores como la ruralidad, el nivel menor de educación y un nivel menor de riqueza están relacionados con estas tendencias.

- Desplazados y víctimas del conflicto: Las aproximadamente 8.2 millones de víctimas del conflicto, de las cuales unas 7.8 millones personas han sido forzosamente desplazadas, sufren mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad, y se enfrentan a grandes desafíos en conseguir un medio de vida sostenible. Según los resultados de la Encuesta Nacional de Víctimas (CGR, 2015), aproximadamente el 83,9% de la población víctima de desplazamiento forzado está en condiciones de pobreza, y el 35.5% de ésta se encuentra en la indigencia. De acuerdo con la Unidad para las Víctimas, el 40,4% de los hogares

desplazados no generan ingresos (Unidad para las Víctimas, 2016). Solo el 23,3% de la población víctima ocupada recibe un ingreso igual o superior a 1 salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) y cerca de un 40% perciben menos de medio SMMLV al mes (CGR, 2015).

Es importante destacar que cerca del 12% de las víctimas del conflicto armado, hicieron referencia a un grupo étnico, evidenciando que aproximadamente el 77% de ellas son afrodescendientes y el 19% indígena, y el 4% restante se distribuye en ROM, raizal y palenquero. Otra de las interseccionalidades que se encuentran es que 2 de cada 100 personas registradas como víctimas se encuentran registradas como personas en situación de discapacidad. Frente al acceso a la salud, durante 2016 el 37% de las personas atendidas por el sistema de salud se encontraban registradas como víctimas lo que en promedio significó que hubo 10 atenciones del sistema de salud para este grupo poblacional. Frente a la atención de consultas se evidencia que 85% de la población víctima recibió una consulta. En estas consultas se identificó que el 27% de las víctimas fueron atendidas por problemas digestivos y 3% por trastornos mentales y del comportamiento (Min Salud, 2018).

- Migrantes y refugiados: En Colombia el total de migrantes venezolanos 1.6 millones según cifras estimadas por Migración Colombia para octubre de 2019, donde apenas el 44% tiene condición de regular. El incremento reciente en el flujo de migrantes y refugiados provenientes de Venezuela los ha expuesto a condiciones precarias. Un alto número de migrantes y refugiados llegan con necesidades en acceso a los alimentos, y continúan teniéndolas al hospedarse en comunidades de acogida con brechas de seguridad alimentaria. Un 30% de las familias de migrantes se consideran en inseguridad alimentaria severa o moderada (WFP, 2018), y un 7% de la población migratoria no tiene hogar y viven en espacios públicos y un 11% están alojados gratis o viven en un albergue de una organización humanitaria (WFP, 2019).

Cerca de un millón de migrantes venezolanos se encuentran en situación migratoria irregular (Migración Colombia, 2019) por lo que sus ingresos se generan a partir de actividades informales como las ventas ambulantes, puestos de comida rápida y en la economía por servicios como por ejemplo en actividades de entrega de domicilio. Le módulo de migrantes de la GEIH 2018, evidencia que las ocupaciones principales son vendedores ambulantes (14,2%), cocineros, camareros, barman (13,0%) y albañiles (10,1%), otras ocupaciones son peluqueros donde se involucran otros oficios como barberos, manicuristas, maquillador, especialista en tratamientos de belleza con el 4,4% y operarios logísticos y de maquinaria pesada como estibadores cargadores, empacadores y afines con el 3,5%. A nivel técnico destacan los Técnicos en (Ingeniería civil, eléctricos, electrónicos, mecánicos, químico, industrial (0,9%) y a nivel asistencial los auxiliares contables con el (0,8%)

En la dimensión educativa, la oferta de programas dirigidos a atender la población refugiada y migrante venezolana tomando en cuenta condiciones migratorias es limitada, e inclusive todavía hay algunas barreras institucionales para permitir su ingreso teniendo en cuenta las disposiciones normativas vigentes y el estado migratorio irregular (56% según datos de Migración Colombia octubre 2019).

A pesar de los avances normativos importantes para asegurar acceso a servicios de salud, educación, alimentación y protección, persisten obstáculos de trámites administrativos por falta de documentación, déficit de infraestructura, dotación de aulas y de docentes en lugares de llegada, entre otros. Los programas no están adecuados para migrantes y refugiados (ej. Etnoeducación) y los venezolanos reportan falta de recursos y barreras administrativas para acceso a educación terciaria. Los esfuerzos extraordinarios del gobierno para brindar atenciones sanitarias, consultas externas, servicio de urgencia, hospitalizaciones, procedimientos quirúrgicos –en especial de salud materna e infantil – y vacunación no son suficientes dado que la falta de atención médica y el limitado acceso a medicamentos en Venezuela es uno de los principales motivos para migrar. Cerca de 3.5% de la población son mujeres embarazadas y lactantes (UNGRD, 2018).

Un grupo significativo de migrantes y refugiados necesitan también asistencia médica. Un número significativo de mujeres migrantes tienen acceso limitado a la salud, especialmente a la salud sexual y reproductiva, a la protección legal, al sistema de justicia, al empleo digno y a la educación. El riesgo de violencia sexual y basada en género por hacinamiento y vinculación a economías ilícitas como el microtráfico y la vulnerabilidad a trata con fines de explotación es más alto para las mujeres migrantes. Dada su vulnerabilidad y dificultades de acceso a empleo digno, las mujeres migrantes y refugiadas son víctimas de redes de trata de personas y de explotación sexual. Esta población se enfrenta a enfermedades emergentes y reemergentes como la tuberculosis, el VIH y todas las enfermedades inmunoprevenibles.

**Las causas:** Las debilidades históricas en materia de presencia y capacidad efectiva del Estado, de sus instituciones y de los gobiernos descentralizados regionales y municipales produce que en zonas rurales y rurales dispersas no se garantice el goce efectivo de derechos económicos, sociales y culturales, a través de la provisión de bienes y servicios sociales, condición que explica en gran medida la prevalencia de la pobreza en estos territorios. La resultante condición de vulnerabilidad de estas poblaciones dificulta que estas ejerzan sus derechos de forma efectiva. Igualmente, a pesar de los avances de articulación de la política social, aún existen barreras de cultura organizacional del Estado y de diseño de estrategias para asegurar un abordaje, una implementación y un seguimiento y evaluación intersectorial e integral respetando las diferencias y con enfoque intercultural, que logre los avances necesarios sobre la afectación positiva del conjunto de determinantes de la pobreza y la desigualdad. Las dificultades para poner en marcha un enfoque integral no ha permitido una mejor focalización, eficiencia e impacto del gasto social.

Igualmente, a pesar de los cambios demográficos y los avances en materia de políticas sociales, la implementación de las mismas aún no ha logrado adaptarse del todo a las necesidades de las poblaciones más vulnerables, para que a través de una acción diferenciada se empoderen, ejerzan sus derechos y rompan patrones sociales y culturales que perpetúan la discriminación y exclusión (ej. Las mujeres con baja escolaridad y bajos ingresos de sus familias, tienen tasas altas de embarazo temprano y se encuentran en trabajos informales con baja remuneración, que combinada con una alta carga de trabajo de cuidado no les permite aprovechar oportunidades económicas en ciclos expansivos). La efectividad de las políticas sociales requiere de rediseños para una mejor focalización con enfoques de género, de curso de vida, étnico y para la población refugiado y migrante que asegure la inclusión

y la movilidad social. El marco jurídico para la población en necesidad de protección internacional (tales como refugiados, solicitantes de asilo, apátridas) requiere refuerzos para alinearlos a los estándares internacionales.

### *Prosperidad y productividad*

**Diagnóstico:** Entre 2000 y 2016, el crecimiento promedio en Colombia ha estado basado en el crecimiento del capital físico y del capital humano. Sin embargo, la productividad –definida como la Productividad Total de Factores– ha contribuido negativamente al crecimiento (DNP, 2018).

Uno de los factores que impacta la baja productividad es la precarización del empleo y la informalidad. Pese a que la tasa de desempleo se ha mantenido en niveles por debajo de los dos dígitos (pasó de 11,3% en 2008 a 9,7% en 2018 -cálculos del PNUD con base en el GEIH, 2018-), la precarización laboral y la informalidad sigue evidenciado un nivel elevado (59.7% en 2018 (cálculos del PNUD con base en el GEIH, 2018-) lo que significa que el empleo generado es de baja calidad. En este contexto de informalidad, la mayoría de los emprendimientos, en micro y pequeñas empresas y trabajo por cuenta propia, se hacen por necesidad y no por oportunidad.

A pesar de que las PYMES, la principal forma de emprendimiento propio, generan cerca del 80% del empleo, existen obstáculos para que estas sean motor de productividad. Cerca del 59% de las empresas nuevas no se registra de manera formal por falta de información y de conocimiento, por la carga de trámites, el temor a ser fiscalizado (Global Entrepreneurship Monitor, 2018). Además, el 70% de las empresas nuevas y nacientes generan entre 1 y 5 empleos, siendo poco intensivas en mano de obra y pocas emplean tecnología. En el ámbito rural, las empresas aún cuentan con bajos niveles de conexión con las ciudades, y generan ocupación precaria. Esto hace que la tasa de supervivencia de estos emprendimientos sea baja. En su conjunto, para el sistema de ciudades, la proporción del empleo formal en sectores de baja productividad se redujo del 63% al 58% (2008-2016). Las aglomeraciones más grandes, que capturan el 75 % del empleo formal, presentan rezagos mayores, con empleos de baja productividad fluctuante entre 64% y 71%, situación que se ha agudizado en la última década (CONPES 3819, 2014).

Teniendo en cuenta estos altos niveles de informalidad laboral y las restricciones fiscales, persiste el reto de ampliar la cobertura de los sistemas de protección social, mediante pisos de protección social que garanticen la seguridad económica a lo largo de todo el ciclo vital y con acceso universal a servicios esenciales de salud y seguridad básica en el ingreso. En la medida en que estos sistemas reducen la posibilidad de perder el capital humano en situaciones de vulnerabilidad (ej. Jóvenes sin empleo que no caigan en pobreza y puedan volver a acceder a empleos decentes) que afecten eventualmente la productividad (CEPAL, 2016). Las medidas encaminadas al establecimiento de mecanismos de cobertura para la protección social de la población más vulnerable, tales como, los Beneficios Económicos Periódicos, son avances importantes, pero no cumplen con los requisitos para obtener una pensión del Sistema General de Pensiones.<sup>10</sup> Los niveles de afiliación de riesgos laborales llegó a un 43,2% en 2017, que sí bien ha crecido particularmente en los dos últimos años, sigue siendo un nivel bajo en términos absolutos.

---

<sup>10</sup> Al respecto, la Recomendación 202 sobre pisos de protección social de la OIT, menciona que estos sistemas deben construirse con base en principios como el financiamiento colectivo, las prestaciones definidas, y la solidaridad, entre otros.

Las bajas tasas de sindicalización (9.5% en 2016, ILO Stat) del país y negociación colectiva (15.7%, ILO Stat) con niveles inferiores al promedio de países de la OCDE, reflejan las dificultades de los trabajadores para fortalecer el movimiento sindical, sobre todo, en áreas rurales (OIT, 2016) y de establecer relaciones laborales más estables, asegurar espacios de resolución de conflictos y fijar metas de productividad con sus empleadores, entre otros (CEPAL, 2016). El aumento en formas atípicas de empleo como la tercerización laboral ilegal<sup>11</sup> y la proliferación de pactos colectivos<sup>12</sup>, limitan las posibilidades de sindicalizarse y de negociar colectivamente. Los trabajadores también manifiestan que algunas modificaciones a los marcos normativo sobre seguridad ciudadana limitan el derecho a la huelga, definiéndolo como ilegal en muchos casos. Todo esto, en un marco de nuevos brotes de violencia contra líderes sindicales y retos persistentes en su investigación y sanción.

A pesar de contar con un marco normativo e institucional robusto, persisten retos en materia laboral. No obstante los avances importantes, aún existe la necesidad de mejorar la inspección del trabajo, incluyendo medidas de profesionalización de carrera administrativa, capacidad técnica de funcionarios, recursos y medios, mecanismos de control para garantizar transparencia y predictibilidad, cobro efectivo de las multas, coordinación con otras instituciones públicas y la colaboración con las organizaciones de empleadores y trabajadores. Igualmente, el Ministerio de Trabajo ha planteado la necesidad de ajustes de política pública y de la estructura del sector que hoy están dispersas en sus entidades adscritas. Estos ajustes podrían facilitar el seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) sobre los avances de la implementación de los 52 convenios vigentes sobre normatividad laboral, que aún requieren implementación de estrategias para el fortalecimiento de la capacidad de inspección, vigilancia y control del trabajo.<sup>13</sup> El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) también enfrenta retos para implementar lineamientos que mejoren el análisis de cambios del mundo laboral y que permitan mayor desagregación poblacional (ej. grupos étnicos, migrantes).

Además de la informalidad laboral, se ha venido abriendo una brecha en la economía colombiana producto de un proceso de desindustrialización temprana. En los últimos 30 años la participación de la industria en la economía colombiana ha bajado del 20,3% al 11,4%<sup>[1]</sup> (World Development Indicators – Banco Mundial), creando un déficit estructural que dificulta la participación de Colombia en el comercio internacional. El país participa con cerca de un 80%<sup>[2]</sup> en dicho mercado con productos no manufactureros. (World Development Indicators – Banco Mundial). Ahora, siendo la industria manufacturera uno de los sectores con mayor productividad, se hace necesario crear oportunidades

---

<sup>11</sup> El documento más reciente que explica el impacto de este fenómeno de Formas Atípicas de Empleo se encuentra disponible en <https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/lang-en/index.htm>

<sup>12</sup> Un estudio que señala evidencia sobre el efecto de los pactos colectivos sobre la libertad sindical se encuentra en: <http://calcolombia.co/wp-content/uploads/2017/08/PACTOS-COLECTIVOS-EN-PERJUICIO-DEL-EJERCICIO-A-LA-LIBERTAD-SINDICAL.pdf>

<sup>13</sup> Adicional a los ocho Convenios Fundamentales del Trabajo ratificados por el país, se cuenta con 61 Convenios de la OIT ratificados de un total de 189 convenios (52 de ellos se encuentran en vigor) que fomentan el cumplimiento de la normatividad laboral, al ser parte de su bloque de constitucionalidad. Los Convenios Fundamentales del Trabajo son: C29 y C105 sobre abolición del trabajo forzoso; C87 y 98 sobre libertad sindical y negociación colectiva; C138 y 182 sobre abolición del trabajo infantil; C100 y C111 sobre igualdad de remuneración y sobre discriminación (empleo y ocupación) son los más relevantes.

[1] “Manufacturing Value Added (%GDP) en el periodo 1987-2017.

[2] Manufacture exports as share of merchandise exports 2017

para fortalecer su competitividad y mayor participación en el comercio internacional, mediante, por ejemplo, estrategias para el fortalecimiento de la infraestructura de calidad.

Por otra parte, dada las persistentes brechas de inclusión urbano-rurales, se requieren nuevos esfuerzos de políticas destinadas a disminuir estas desigualdades, que estén acompañadas de estrategias de desarrollo territorial progresivo que agregue valor a la producción y eleve la calidad de la ocupación rural. Colombia cuenta con un especial potencial para la producción de alimentos dada su disposición de tierras para producción agrícola (fuera de áreas de bosque), de recursos de agua, de diversidad climática. Para esto, se requiere avanzar hacia modelos de producción alimentaria sinérgicos y sostenibles, capaces de responder y aprovechar las oportunidades de la economía global y local y combinen modelos de agronegocios con la agricultura familiar campesina (AFC). Dada su importancia social y económica y el potencial impacto que tiene la agricultura familiar campesina sobre la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios, como pilares de la oferta de alimentos frescos para las ciudades (70% de los alimentos frescos en mercados locales provienen de la AFC), el resguardo de la agrobiodiversidad, la contribución a la cohesión social de los territorios, esta requiere especial atención. Sin embargo, el 83,5% de las unidades productoras agropecuarias (UPA) declaran no haber recibido asistencia técnica, solo el 5,7% la ha recibido en manejo poscosecha y el 1,3% en asociatividad, y solo un 10% ha solicitado crédito (Censo Nacional, Agropecuario, 2014). En ese mismo sentido es necesario potenciar los beneficios de la asociatividad, que, en un marco de cierre de brechas de educación, pueda absorber la innovación tecnológica y aprovechar de sistemas de información.

En cuanto a la comercialización, el 8% reportó estar vinculado a organizaciones económicas productivas o comerciales y 1% a organizaciones gremiales (Censo Nacional Agropecuario, 2014). El intermediario comercializador sigue siendo el principal canal de comercialización para 62% de las UPA y solo 45% de ellas acceden a circuitos cortos de comercialización (Censo Nacional Agropecuario, 2014). Las políticas de establecimiento de cadenas y clústeres productivos rurales no han sido acompañadas por la provisión de bienes y servicios necesarias para su encadenamiento, en especial de vías terciarias para facilitar la conectividad. Barreras como las certificaciones y manejos fitosanitarios y bajo acceso a instrumentos financieros para la gestión de riesgo aún siguen dificultando el acceso de productos agrícolas a los mercados internacionales (DNP, 2018).

La persistencia de desigualdades en el acceso a la tierra es un obstáculo para una mayor productividad rural. El Censo Agropecuario de 2014 estableció que el 44,7% de la población rural se encuentra en condiciones de pobreza, con un reducido acceso a la tierra. Los pequeños campesinos, estimados en 1.4 millones de familias, ocupan el 4,8% de la tierra. Además de los altos índices de desigualdad de acceso a la tierra, la informalidad en la tenencia de las tierras estaría cercana al 50%. Cerca del 40% de los predios rurales en el país presentan inconsistencias técnico – jurídicas asociadas a la tenencia, mientras que los predios no privados se encuentran en su mayoría aún en etapa de identificación, lo que limita significativamente la administración de tierras de la nación. El 73,8% del área rural dispersa se encuentra en manos del 0,2 de las UPA con extensiones de 1000 o más hectáreas (Censo Nacional Agropecuario, 2014). El proceso de restitución de tierras a las víctimas del despojo en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en particular a las comunidades étnicas desplazadas o en riesgo de desplazamiento, ha visto muchos retos en su implementación.

Para cerrar estas brechas de desigualdad y fomentar la productividad, existen retos institucionales para avanzar en el ordenamiento social de la propiedad rural. La ausencia de un catastro

multipropósito actualizado, de alcance nacional y coherente con el sistema de registro, y una jurisdicción especial encargada, no ha permitido resolver las controversias relacionadas con la tenencia de la tierra de forma más efectiva. Igualmente, el déficit de acceso a instancias administrativas para las poblaciones rurales marginadas (ej. oficinas de instrumentos públicos) y de sistemas de información no ha permitido mayores niveles de transparencia y eficiencia en el mercado de tierras. La puesta en marcha de mecanismos de planeación y participación territorial del Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de Desarrollo Rural y el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria son algunas de las medidas propuestas por el gobierno para hacer frente a estas necesidades.

Dadas las mayores tasas de informalidad laboral (medida por la cobertura en pensiones) en zonas rurales, existe la necesidad de ampliación de la canasta productiva en zonas rurales en actividades no agropecuarias, que constituyen más de un tercio de su población ocupada (DNP, 2018). Estas también requieren créditos y vinculación con estrategias de trabajo decente, innovación, y conectividad. Los pagos por servicios ambientales y los empleos verdes han sido identificados como una nueva potencial fuente de ingresos dado que la deforestación (conversión de bosques naturales a pastizales y a otras coberturas), los procesos de fermentación entérica (liberación de metano - CH<sub>4</sub>) y la resiembra de cultivos permanentes (liberación de dióxido de carbono CO<sub>2</sub>) relacionados a la agricultura, silvicultura y otros usos del suelo son los principales aportantes a emisiones gases con efecto invernadero.

Para mejorar la productividad, el país tiene el reto de diversificar su aparato productivo y su canasta exportadora hacia la agricultura, la industria, los servicios, y otros no tradicionales para lograr la reducción de su dependencia económica del carbón y del petróleo que actualmente constituyen el 40% de sus exportaciones. Esto produce alta volatilidad y concentración de sus ingresos, y dificulta el fortalecimiento de sectores que generan empleo decente en los territorios más vulnerables. El país viene incursionando en políticas que promueven la diversificación hacia productos con mayor valor agregado a través de la mejora en los niveles de educación, innovación tecnológica, así como el desarrollo de la infraestructura física básica, la mejora del mercado local, la generación y acceso a nuevos mercados haciendo uso eficiente de sus recursos, pero tiene el reto de acelerar su implementación.

Colombia también enfrenta el reto de incrementar la adopción de nuevas tecnologías que ayuden a romper trampas de baja productividad y mejorar la creación de empleos de calidad (CEPAL, 2016). En Colombia, las tasas de adopción tecnológicas son aún bajas: el 59% de las empresas que usan asistencia técnica, la utilizan principalmente para el mantenimiento y no para la adopción de nuevas tecnologías (DNP, 2018). Igualmente, en Colombia el gasto público en investigación y desarrollo es 0,26% del PIB, uno de los más bajos de la región (DNP, 2018). En cuanto al acceso, el uso y las habilidades relacionadas con las TIC, Colombia se ubicó en la posición 85 entre 176 países, superado en la región por Uruguay, Argentina, Chile, Costa Rica y Brasil (Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2017). Esta brecha es especialmente visible en zonas rurales, en las que los indicadores de conectividad son menores (DANE – ENCV 2018).<sup>14</sup> El uso efectivo de internet y la

---

<sup>14</sup> Cerca de 8.1 millones de hogares de los 15.5 en total (52%) de los hogares en Colombia cuenta internet, el 41% cuenta con computador de escritorio, portátil o tableta, y el 78% con un teléfono celular inteligente. En las zonas rurales, 16% de los hogares rurales tiene internet frente al servicios de internet que tiene 63% de los hogares en zonas o que el 9.4% de los hogares rurales tiene computador de escritorio, portátil o Tablet frente al 50.8% que lo tienen en las ciudades.

pobreza de los hogares presentan una relación inversa: los departamentos con mayor penetración de banda ancha son también los que menor incidencia en pobreza monetaria presentan (PNUD, 2018).

En el marco de la cuarta revolución industrial, existen retos de formación las ciencias, la tecnología, la ingeniería, el arte y las matemáticas y la apropiación de herramientas como los MOOC (massive open online courses) son elementos que aún tenemos como reto en materia educativa, al igual que herramientas y metodologías que potencien las habilidades de las personas en el marco de la revolución industrial, la generación de contenidos para potenciar talentos a partir del acceso y la apropiación, serán fundamentales para la productividad y la competitividad.

Otro factor central es la debilidad comparativa de la economía colombiana en términos de comercio internacional. Mientras los países que pertenecen a la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE) tienen un volumen de comercio internacional promedio del 55% del PIB, en Colombia esta cifra sigue a un nivel bajo del 36% (OCDE, 2018). El aprovechamiento de los quince tratados de libre comercio, el acceso a la OCDE, y el llamado de la OMC de mantener su política de diversificación de exportaciones son desafíos para el país. Uno de los principales retos es el fortalecimiento de los sistemas nacionales de calidad y de innovación, para que los productos pueden competir en los mercados internacionales. Por ejemplo, es necesario ampliar los servicios de evaluación de la conformidad (ensayo, calibración y certificación) reconocidos internacionalmente a través del fortalecimiento del Subsistema Nacional de Calidad.

Las relaciones urbano-rurales y urbano-regionales, expresadas en algunos casos en fenómenos de conurbación y metropolización, no han contado con políticas e instrumentos claros que estimulen relaciones armónicas y provechosas para el desarrollo integral de los territorios y sus respectivos ecosistemas, y profundicen la descentralización administrativa, política y fiscal. Según la Misión de Ciudades del DNP (2012-2013) y la Política para la Consolidación del Sistema de Ciudades de Colombia (2014), el sistema de ciudades del país está constituido por 18 ciudades funcionales o aglomeraciones urbanas y 38 ciudades uninodales, que agrupa en total -- 151 municipios, las cuales tienen un gran potencial para constituirse en nodos o epicentros para el desarrollo regional que permitan superar los altos niveles de asimetrías entre el campo y las ciudades y potenciar la competitividad y la productividad. De otra parte, según la clasificación de la OCDE de subregiones funcionales, en Colombia un 53% de la población vive en subregiones predominantemente urbanas,<sup>15</sup> las cuales se concentran en tan solo el 34% del territorio nacional. Un 37% de la población vive en subregiones intermedias y rurales cercana a ciudades (OCDE, 2017)

Para asegurar mejores condiciones de prosperidad y productividad, urbana y rural, es indispensable que los gobiernos regionales y locales cuenten con instrumentos para la planificación del desarrollo territorial. A pesar de que Colombia, comparativamente frente al resto de países de la región, dispone de un marco normativo de ordenamiento territorial y planificación desarrollados, su adecuada aplicación representa un reto para la gestión de la mayoría de los municipios del país. Además de contar con instrumentos de planificación de escala local, como los planes de ordenamiento territorial (POT), se requiere el desarrollo de las herramientas de planificación y gobernanza a escala “urbano-regional” o “metropolitana” , por ejemplo las creadas por la Ley Orgánica de Ordenamiento

---

<sup>15</sup> Las subregiones predominantemente rurales cercanas a ciudades, son aquellas cuya participación de la población en áreas rurales locales es mayor al 50 %, no cuenta con un centro urbano de más de 200.000 habitantes que concentre el 25 % de la población regional, y con tiempo de viaje de al menos el 50 % de la población regional hacia la próxima ciudad de más de 50.000 habitantes menor a 90 minutos.

Territorial (LOOT) o la Ley de Áreas Metropolitanas, que potencien la eficiencia fiscal y aprovechen las dinámicas económicas de territorios funcionales, con autoridad y recursos para gestionar las cuestiones cruciales del desarrollo territorial, superar las asimetrías y prevenir conflictos. Esto requiere además de nuevas herramientas, el fortalecimiento de espacios de participación, mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia que legitimen la gestión municipal y reduzcan los riesgos de corrupción.

En cuanto a los POT, de los cuales en 2016 el 81% había superado su vigencia de largo plazo y requerían actualización), algunas evaluaciones realizadas por el Gobierno nacional evidenciaron deficiencias relacionadas con la baja capacidad institucional y financiera de las entidades territoriales para formular y adoptar estos, y como también, limitaciones para dimensionar integralmente su ordenamiento en relación con la información espacial, los sistemas de información geográfica, la información ambiental y de riesgo, entre otros. Como consecuencia, el 50% de los municipios ha determinado su suelo de expansión sin criterios técnicos y con información inadecuada, el 61% ha delimitado erróneamente su suelo de protección; el 62% no cuenta con plano cartográfico, en el 21% de los casos el plano no está georreferenciado; y el 97% no cuenta con estudios de amenaza y riesgo. Esto ha derivado en altos niveles de informalidad y asentamientos irregulares, donde el balance muestra que el 14,4% de las viviendas se encuentran en áreas con riesgo de inundación, y el 24,7% se encuentran ubicadas en áreas con riesgo de remoción en masa (DNP, 2016<sup>16</sup>).

Existe también una desconexión entre los distintos instrumentos de planeación local. Por lo general, los planes de desarrollo no están sintonizados con los -POT, los planes municipales de gestión del riesgo de desastres, ni con otros que han surgido recientemente como los Planes de Consolidación y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Tampoco existe plena coherencia entre estos planes, y el presupuesto y el marco fiscal de mediano plazo. Adicionalmente, los concejos territoriales de planeación no cuentan con los recursos financieros necesarios para su funcionamiento, lo que imposibilita el diseño y la implementación de los planes de desarrollo por parte de la sociedad civil. El papel relevante de los departamentos establecido por la Constitución, en la práctica no cuenta con un eje para el desarrollo regional y la inversión pública territorializada. Los departamentos no cuentan con los recursos para responder a las necesidades de los municipios.

### **Brechas:**

- *Urbano-rural*: existen diferencias sustanciales en cuanto a ocupación entre las zonas rurales y las zonas urbanas. De los ocupados en zonas urbanas, 36% cotiza a pensiones y 56% cotiza a salud, mientras en las zonas rurales, el 14.1% cotiza a pensión y el 20% a salud (DANE, 2017). Las tasas más elevadas de informalidad laboral en zonas rurales también dificultan el acceso a sistemas de protección social contributiva. Igualmente, la principal incidencia de trabajo infantil y las tasas más bajas de sindicalización se encuentran en zonas rurales (datos y fuentes, OIT).

---

<sup>16</sup>DNP, Conpes 3870 de 2016 “Programa nacional para la formulación y actualización de planes de ordenamiento territorial: POT Modernos”.

- *Poblacionales:*

- *Niños, niñas, y adolescentes:* como se menciona en la sección anterior, la inversión en educación y en la protección de la niñez, la infancia y la adolescencia son no solo esenciales para la reducción de la desigualdad, pero además mantienen una correlación con la posibilidad de que en el curso de vida estos puedan incrementar el capital humano que impulse la productividad. La persistencia del trabajo infantil muestra los retos para lograr cerrar estas brechas. Pese a los avances frente a la reducción de este flagelo que al IV trimestre de 2018 presentó una tasa de trabajo infantil (TTI) de 5,9% (por encima de la TTI a nivel regional (Américas) de 5,3%), el nivel registrado en las áreas urbanas (3,8%), ha sido mayor que el observado en los centros poblados y rurales dispersos (11,8%), no obstante la mayor reducción de esta última frente a la urbana entre 2017 y 2018; por género, se observa una mayor prevalencia del trabajo infantil en hombres (7,8%) pero una mayor participación de las mujeres en la tasa de trabajo infantil ampliada (11,0%), que es la asociada a oficios en el hogar.
- *Jóvenes:* Las tasas de desempleo en la población de jóvenes entre 14 y 28 años - 15.4% para hombres y 25.6% para mujeres - son más altas que el promedio para la población total, (DANE, 2018). La importante incidencia de este grupo poblacional en el desempleo nacional presenta un reto en cuanto a las medidas conducentes a la generación de ingresos a partir de la formación de capacidades y rutas de inclusión. La gran presencia de un grupo de jóvenes de 14 a 28 años, que no estudian y trabajan, y que durante 2017 representaron 21% de los pertenecientes a este rango de edad, pueden derivar en nuevas brechas de desigualdad con efectos negativos para la productividad.
- *Mujeres:* Las mujeres han incrementado su rol en la generación de ingresos y muchas de ellas se han convertido en las principales proveedoras de sus hogares. Alrededor de 25% de ellas son las aportantes principales en sus hogares, especialmente en los niveles socioeconómicos más altos y más bajos. Factores como la tasa de fecundidad, el incremento del nivel educativo de las mujeres y el cambio en el tamaño y la composición de las familias han favorecido este cambio.

Sin embargo, en lo que refiere a participación laboral, en 2017 esta fue 20.3% por debajo de la registrada para los hombres. También hay brechas significativas de ingreso laboral entre hombres y mujeres: a nivel nacional, los hombres ganan 15.3 veces más que las mujeres y esto se acentúa más en el entorno rural donde los hombres tienen casi 40 veces el ingreso de una mujer (DANE, GEIH, 2018). Igualmente, la participación laboral de las mujeres siguió siendo más vulnerable a los ciclos económicos (ONU Mujeres, 2018). Los avances en buenas prácticas para la gestión del talento humano con enfoque de género se vienen dando, aunque casi exclusivamente en empresas grandes y aún deben expandirse a las cadenas de abastecimiento que son principalmente PYME. Igualmente, la aprobación en 2011 sobre igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, y sobre mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación ha representado un avance importante, aunque persisten retos para su implementación.

Igualmente, persisten obstáculos importantes para mantener estas mejoras e incrementar el nivel de empoderamiento económico de las mujeres. El embarazo en la adolescencia, el matrimonio y las uniones civiles con mujeres menores de edad y la violencia intrafamiliar (reporte de una de cada tres mujeres en una relación matrimonial) han creado nuevos riesgos económicos para las mujeres, particularmente aquellas con bajos niveles de integración laboral y bajos ingresos. Es importante considerar que hay más de 1.9 millones de jóvenes en Colombia que no estudia ni trabaja (NINIS), es decir el 22.9% de la población total entre los 15-24 años; más importante aún de los jóvenes NINIS, 1.3 millones son mujeres. (DANE – GEIH, 2018). Por otro lado, el hecho que el trabajo doméstico no remunerado sea realizado en su mayoría por las mujeres y que sus

hogares cuenten con más dependientes es un obstáculo para superar las brechas de participación laboral. La necesidad de reconocimiento, reducción y redistribución de tareas domésticas y de cuidados, fomento de una paternidad corresponsable y desarrollo de sistemas integrales de cuidados que debe reflejarse en un incremento sustantivo de servicios públicos.

En cuanto al desarrollo rural, persiste una falta de participación de las mujeres en la toma de decisiones sobre los temas relevantes respecto de la producción. Aún se mantienen patrones culturales en los cuales predomina una subvaloración de las capacidades de la mujer en la producción y comercialización de alimentos. La existencia de los lineamientos de política de Mujer Rural son una oportunidad para consolidar información precisa de la realidad de las mujeres rurales con respecto a la gobernanza de la tenencia de la tierra, demás recursos naturales y su participación en la toma de decisiones agropecuarias.

- *Desplazados y víctimas del conflicto:* Mientras que la tasa de desempleo a nivel nacional fue de 9,7 % en el 2018 (DANE, 2019), es bastante más elevada para la población víctima. La tasa de ocupación de la población víctima del conflicto en Colombia es de 44%, y de ese porcentaje el 93% se encuentra trabajando en trabajos informales (CGR, 2015) – mientras que la tasa de informalidad laboral en la población general es de un 48,2% (DANE, 2019) y está correlacionada con mayores niveles de pobreza (DNP, 2018). Para los que trabajan bajo una relación formal (obrero, empleado o jornalero), el 75% no cuentan con un contrato escrito de trabajo (CGR, 2015), lo cual puede perjudicar la realización de sus derechos laborales e impedir sus posibilidades de alcanzar mejores oportunidades de vida. Para los que buscan trabajo, el reto también es mayor: el 38% de la población víctima del conflicto armado que se encuentra buscando trabajo, no reporta tener experiencia laboral (SPE, 2016), que es un mayor porcentaje que el del promedio de las personas que buscan trabajo (34,1%).

*Refugiados, migrantes y retornados:* Estos grupos también se enfrentan a mayores retos para conseguir un medio de vida sostenible, sea a través de empleo o emprendimientos. La tasa de desempleo de los venezolanos en Colombia es más del doble comparada con la población general (22% vs. 9,7% en general) (Banco Mundial, 2018). Para los retornados, la tasa de informalidad laboral (que está positivamente correlacionada con la pobreza) es de un 85%, también casi el doble que el 48,2% de la población general (Banco Mundial, 2018). Es cierto que el gobierno ha establecido una muy buena práctica con la emisión del Permiso Especial de Permanencia (PEP) a unos 593.000 venezolanos, (aproximadamente el 47% de la población venezolana presente en Colombia), así regularizando su estatus migratorio y otorgándoles derechos a la salud, la educación y a trabajar legalmente en el país. Sin embargo, el tener PEP no garantiza el acceso al trabajo y sigue existiendo muchas barreras debido a la discriminación, la xenofobia y la falta de reconocimiento del documento. En un estudio llevado a cabo a principios del 2019 en Bogotá, Barranquilla y Cartagena, el 80% de las empresas entrevistadas no sabían cómo contratar a un venezolano, y el 75% no conocían para qué servía el PEP (FUPAD, 2019). Además, hay unos 489.000 venezolanos que están irregularmente presentes en el país, sin ninguna posibilidad de regularizarse por el momento. Por tanto, no tienen posibilidad de trabajar legalmente; su única opción es de trabajar de manera ilegal e informal, y están así expuestos a riesgos de explotación laboral (incluyendo trabajo infantil, trabajo forzoso y trata de personas).

**Las causas:** La desigualdad y la exclusión, abordadas anteriormente, en gran medida, contribuyen a la baja productividad. La baja productividad refleja un bajo nivel de eficiencia en el uso total de factores, entre ellos del capital humano debido a las brechas de inclusión. La eficiencia lograda a través de la absorción de las tecnologías y la innovación en el tejido productivo (laboral y capital)

que luego eleven la productividad y generen más espacios de inversión que redunden en crecimiento, requieren de un capital humano fortalecido.

El bajo nivel de diversificación y dependencia de sectores primarios e intensivos en el uso de los recursos naturales refleja una cultura productiva que no ha sido propensa a cerrar brechas de desigualdad. Por el contrario, en ocasiones estos sectores productivos han generado eficiencias internas con base en la distribución inequitativa de los recursos producto de la desigualdad. Además de una diversificación del aparato productivo, el país debe ir ajustando la cultura productiva para que estos sean motores, y a la vez incrementen su productividad, apoyados en la inclusión (ej. generen trabajo decente que pueda absorber nuevas tecnologías e innovar, y a su vez generar demanda interna que incremente el crecimiento). En este contexto es esencial aumentar la generación de valor en sectores de mayor productividad, en particular la industria y los servicios de alto valor agregado.

La aún incipiente capacidad del Estado para establecer e implementar un marco adecuado para mejorar la inclusión productiva ha sido causa también de los bajos niveles de productividad. Esfuerzos por establecer mejor redistribución a través de sistemas de protección social, políticas e incentivos para la generación de trabajo decente, desarrollo rural y ordenamiento territorial incluyente, y mecanismos que fortalezcan la innovación, la absorción de nuevas tecnologías y diversifiquen la economía pueden generar gradualmente una mayor productividad que a su vez fortalezca la inclusión.

Considerando que pobreza no es cuestión únicamente del consumo de los individuos, sino también de acceso a un conjunto de libertades, la pobreza en el campo está asociada con el menor acceso a los beneficios de la modernización, incluyendo los beneficios generados a través de los instrumentos de planificación y gestión del territorio, mayormente presentes por la débil presencia institucional de Gobierno nacional y los gobiernos locales, lo que se traduce en un obstáculo para la convergencia entre lo rural y lo urbano. De esta manera, se favorece la concentración en la tenencia de la tierra en grupos de poder, incluyendo aquellos de prácticas ilícitas, el retraso en la dotación de servicios, equipamientos e infraestructuras públicas y el desplazamiento forzado a cascos urbanos y el incremento de la brecha social y productiva entre zonas urbanas y rurales. (PNUD, 2011)

El sector agropecuario ha sido tradicionalmente uno de los principales sectores productivos de Colombia, sin embargo, su crecimiento ha estado rezagado en comparación con el resto de la economía. Entre los cuellos de botella que deben superarse están: la baja competitividad de algunos productos, la subutilización de tierras óptimas para la agricultura (FAO, 2002), los sistemas de soporte para el transporte y comercialización de productos, la innovación en los sistemas productivos y la productividad de la mano de obra rural (Presidencia de la República, 2010).

La generación de brechas territoriales entre lo urbano y lo rural se genera además por no contar con la práctica de un ordenamiento territorial que proteja el suelo con vocación agro-productiva, que dote de servicios públicos e infraestructuras a la población y que garantice la tenencia del suelo a campesinos evitando los desplazamientos por actividades ilícitas.

### *El sostenimiento de la paz y la ampliación del Estado de Derecho*

**Diagnóstico:** La trayectoria de largo plazo del país ha sido positiva frente a la reducción de la violencia relacionada con el conflicto armado y sus impactos, incluyendo algunos en materia de

derechos humanos. Durante las últimas dos décadas ha habido una reducción significativa frente a delitos de alto impacto, incluyendo secuestros, homicidios colectivos, desplazamiento forzado interno, uso de artefactos explosivos, entre otros (Ministerio de Defensa, 2018). También han disminuido progresivamente las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario por parte de la fuerza pública. Estas tendencias positivas se explican no sólo por una mayor presencia estatal en las zonas más afectadas por la violencia y una mayor capacidad de la fuerza pública, sino también, a pesar de períodos de graves violaciones y crímenes, por un progresivo mayor respeto de los estándares internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Durante el periodo posterior a la firma del Acuerdo de Paz, las cifras de violencia en 2016-2017 fueron las más bajas en décadas. La tasa de homicidios se redujo de 39 a 23 por cien mil habitantes entre 2009 y 2017 (Medicina Legal, 2018). Entre 2004 y 2016 se pasó de 2,713 asesinatos relacionados con “violencia sociopolítica” a 210 víctimas de acciones de todos los actores armados en 2016 (Medicina Legal, 2016). El Registro Único de Víctimas, destaca un descenso en el número de hechos victimizantes de 866 mil en 2002 a 89 mil en 2018, señalando que “estas cifras son las más bajas en los últimos 23 años” (UARIV, 2018). La dejación de armas, la desmovilización y el rápido tránsito de las FARC-EP de organización guerrillera a partido político que ha participado en elecciones en un periodo de dos años, es uno de los principales logros de Acuerdo de Paz (Kroc, 2019).

Igualmente, han existido avances en las primeras etapas de caracterización, establecimiento de rutas y programas de reincorporación temprana de excombatientes de las FARC-EP. A marzo de 2019, de los 13,190 excombatientes, el 99% se encontraban bancarizados, 97% recibieron la Asignación Única de Normalización y 86% recibe una renta mensual (ARN, 2019). La Agencia para Reincorporación y la Normalización (ARN), ha atendido 3.479 excombatientes en los Espacios Transitorios de Capacitación y Reincorporación (ETCRs) y 8.459 fuera de ellos (Consejería Estabilización, 2019). En la actualidad, 11.475 ex miembros de las FARC-EP en 488 municipios están afiliados al sistema de salud, 10.162 afiliados al sistema de pensiones, y más de 5.879 excombatientes y 3.945 personas de comunidades aledañas a los ETCRs ingresaron al sistema educativo a través de los niveles de educación primaria y/o secundaria (ARN, 2019). El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) ha capacitado y certificado a 5.433 ex miembros de las FARC-EP en economía solidaria y se han creado 51 cooperativas con 3.070 miembros (UNVM, 2018).

Por otro lado, bajo el liderazgo de la Consejería Presidencia de Derechos Humanos, también se ha avanzado en la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de las FARC-EP. El ingreso de 124 menores al Programa Camino Diferencial de Vida, de los cuales 66 jóvenes han accedido a la oferta en formación virtual, y más del 90% hoy están desarrollando proyectos de vida con apoyo de la institucionalidad. (ARN, 2019)

Estos resultados se deben a la experiencia acumulada de las instituciones encargadas de la reincorporación, como la ARN, y el establecimiento de un marco claro de política pública en la materia (CONPES 3931 de 2018) ha facilitado este accionar rápido.

A pesar de contar con avances importantes en el proceso de reincorporación temprana, los excombatientes no tienen aún perspectivas económicas claras más allá de la renta mensual básica, que está previsto finalice en agosto de 2019. El gobierno y la FARC han avanzado en la aprobación de proyectos productivos colectivos, pero su puesta en marcha enfrenta numerosos cuellos de botella para que sean sostenibles: las dificultades para adquirir tierras, la fragilidad de las asociaciones y

cooperativas, las garantías de seguridad y las incertidumbres jurídicas, son algunas de ellas. La falta de oportunidades, los bajos niveles educativos de los excombatientes, la escasez de programas adaptados a sus interés y necesidades son también retos en materia de reincorporación. En el caso de las mujeres excombatientes, quiénes conforman el 23% de la población en proceso de reincorporación, la doble carga del cuidado de sus hijos(as) ha limitado su participación y empoderamiento social, político y económico, (UNVMC, 2018).

Como uno de los compromisos del Acuerdo, el país ha puesto en marcha un mecanismo para asegurar el cumplimiento de los derechos de las víctimas del conflicto a la verdad, la justicia y la reparación y las garantías de no repetición. Las consecuencias del conflicto se pueden ver en las altas tasas de victimización. Hoy en día hay registradas 8.408.123 personas, de las cuales 51% son mujeres y 49% son hombres. El 27% son niños, niñas y adolescentes (dentro de los cuales, el 35% son víctimas niñas y adolescentes mujeres y el 65% restante corresponde a niños y adolescentes hombres.) El 2% son indígenas y el 9% son negros o afrocolombianos (UARIV, 2018). Los avances en cuanto al establecimiento del marco institucional son la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No-Repetición, incluyendo la puesta en marcha de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV) – sumado al trabajo del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) - la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). Igualmente, la Unidad para la Víctimas ha hecho ajustes en los procesos de reparación, indemnizaciones, y soluciones duraderas para las víctimas que aún requieren cambios para lograr el restablecimiento de derecho y la superación de su situación de vulnerabilidad. La participación de las víctimas, especialmente aquellas en zonas rurales y rurales dispersas, una mejor articulación que mantenga la integralidad del Sistema, y la incorporación y puesta en marcha de enfoques diferencias (ej. Curso de vida), son retos pendientes.

A pesar de los avances normativos e institucionales, aún persisten rezagos en implementación de medidas que promuevan la reforma rural integral, con la que se espera reducir desigualdades históricas, en especial de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)<sup>17</sup> y en la concreción de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), y la articulación y fortalecimiento de la presencia territorial de la nueva institucionalidad rural. También se mantiene la necesidad de avanzar en medidas complementarias, incluyendo los avances legislativos (ej. Ley de Tierras, la Jurisdicción Agraria), la puesta en marcha de la Jurisdicción Agraria, aceleración del Fondo de Tierras, la formalización de tierras por falta de recursos y la puesta en marcha del Catastro Multipropósito.

Igualmente se ha registrado una tendencia creciente de los cultivos ilícitos y la producción de cocaína, y de la explotación de oro de aluvión. Desde 2013, los cultivos de hoja de coca aumentaron de 48.000 hectáreas a 171.000 hectáreas en 2017 (UNODC, 2018). En los departamentos de Antioquia, Putumayo, Norte de Santander y Cauca se encuentra el mayor incremento de cultivos de coca: 64%. Igualmente, el número de hectáreas afectadas por explotación de oro de aluvión (EVOA), creció desde 2014, pasando de 79.000 hectáreas a 84.000 en 2016 (UNODC, 2018). Para enero de 2019, se habían inscrito más de 99.000 familias en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, previsto en el punto 4 del Acuerdo de Paz. De las 51.824 hectáreas de coca declaradas por esas familias, se habían erradicado voluntariamente en torno a 34.767 hectáreas (Misión de Verificación de la ONU, 2019). A pesar de los resultados positivos del programa y el compromiso

---

<sup>17</sup> Los territorios PDET contemplan 170 municipios en 16 subregiones. Son municipios en los que convergen tasas de pobreza multidimensional más elevadas que las nacionales, mayores índices de ruralidad y dificultad para conectarse con mercados, alta presencia de víctimas del conflicto, mayor concentración de la tierra y conflictos por el uso del suelo, baja capacidad de gestión municipal, alta presencia de cultivos ilícitos e impactos ambientales negativos relacionados con el uso ilegal de recursos naturales (ej. deforestación, contaminación de fuentes de agua, degradación de suelos), y que han sido priorizados para la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial.

del gobierno por cumplir con los compromisos, la sostenibilidad fiscal y la capacidad del programa para incluir más familiar es aún un reto.

El resurgimiento de las economías ilegales ha derivado en un incremento de dinámicas de violencia en zonas antiguamente afectadas por el conflicto armado. Las acciones armadas aumentaron de 104 en 2016 a 206 en 2017 (Ministerio de Defensa, 2017) en los municipios con mayores afectaciones históricas por el conflicto. En estas regiones, el número proyectado de personas afectadas por desplazamientos masivos, confinamientos, uso de artefactos explosivos con impactos en pérdida de medios de vida e inseguridad alimentaria, ha aumentado. En relación con los hechos de desplazamiento masivo (desplazamiento de más de 10 familias/50 personas), el número de personas afectadas en 2018 (30,800) fue más del doble del número desplazado en 2017 (ACNUR, 2018).

Pese a que las medidas adoptadas por el país en materia de acción contra minas permitieron disminuir progresivamente el número de nuevas víctimas registradas cada año, desde el máximo histórico de 2006 (1.232 víctimas), hasta el 2017 cuando se registraron 57 víctimas; el reacomodo de los actores armados en el país, y la aparición de nuevos grupos que buscan controlar economías ilegales, ha generado también un incremento alarmante en el número de accidentes con artefactos explosivos, los cuales resultaron en 178 nuevas víctimas registradas por Descontamina Colombia para 2018.

El incremento en la violencia ha resultado en un alza de homicidios contra defensores y defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas sociales en regiones con altos niveles de pobreza multidimensional y disputas de actores armados por las economías ilegales. En este contexto, los ataques contra lideresas y defensoras han aumentado hasta en un 200% entre el 2016 al 2017/2018 (ACNUDH, 2018). Desde 2016 la Defensoría del Pueblo reporta 343 asesinatos (Defensoría del Pueblo, 2018). En el mismo periodo, la organización “Somos Defensores” documenta 952 amenazas (Somos Defensores, 2018). Para abordar estas dinámicas el gobierno ha puesto en marcha el “Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunes y Periodistas,” liderado por el Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección para garantizar acciones efectivas para la prevención, atención, investigación y sanción de casos de riesgo o violencia enfrentan mujeres, niños, niñas, personas LGBTI y comunidades étnicas que requieren medidas diferenciadas. Estas deben ser complementadas con la implementación de la normativa reciente sobre prevención y protección colectiva y a comunidades en riesgo.

Estas nuevas dinámicas de violencia se suscriben en un contexto en el que persisten amenazas endémicas a la consolidación del Estado de Derecho a nivel nacional. No obstante, la reducción histórica de las tasas de homicidios hasta 2017, los cambios demográficos y la resiliencia de las redes de crimen organizado han derivado en incrementos en extorsión, hurtos en todas sus modalidades, micro tráfico y narcomenudeo con especial impacto en la utilización de adolescentes y jóvenes por redes de violencia organizada. El precario acceso a la justicia, en especial en zonas rurales, propicia la impunidad y la corrupción, lo que facilita la persistencia de ciclos de violencia. Evidencia de ellos son las altas tasas de impunidad, por ejemplo, respecto de homicidios dolosos denunciados ante las autoridades que son entre 86% y 94% (Fiscalía, 2018). Igualmente, los altos niveles de corrupción - cuestan cerca de US\$ 16 billones, equivalente al 21% del presupuesto nacional de 2018 (Contraloría, 2017) - aumentan en regiones con mayores índices de pobreza multidimensional (DNP, 2018). Esta falta de legitimidad, combinada con la ausencia de espacios eficientes de participación y de resolución pacífica de conflictos han derivado en mayores tensiones sociales y protestas en estas zonas.

Para enfrentar estas tendencias, el país ha venido fortaleciendo sus marcos normativos y estrategias nacionales para mejorar el acceso a la justicia (ej. Fortalecimiento de sistemas locales de justicia y Casas de Justicia) y la lucha contra la corrupción. Sin embargo, persiste la necesidad de descongestionar el sistema penal, reducir el uso del Sistema de Responsabilidad Penal para

Adolescentes, implementar nuevos modelos de justicia adaptados a las realidades rurales, y reducir la sobrecarga del sistema penitenciario manteniendo estándares de derechos humanos.

Frente a la lucha contra la corrupción, el Estado se ha fortalecido con un marco normativo y de política cada vez más robusto (ej. Estatuto Anticorrupción, política nacional de lucha contra la corrupción, ley de transparencia y de acceso a la información). También, se ha evidenciado un incremento de sanciones por corrupción en gran parte debido a las capacidades mejoradas de órganos de control (Contraloría, Procuraduría, Auditoría), pero aún hay necesidad de mejorar los estándares de integridad en los funcionarios públicos, así como retos de capacidades, efectividad, transparencia y participación ciudadana para lograr mejores resultados, principalmente a nivel territorial. El gobierno debe mejorar sus capacidades de detección que hoy en día se coordinan desde la Secretaría Presidencial de Transparencia.

La efectividad de estas medidas depende del fortalecimiento del Estado de Derecho, pero este enfrenta retos importantes debido a las brechas de capacidad de los entes territoriales. La capacidad de los municipios en gestión y generación de resultados de desarrollo muestra leves mejoras, pero se mantienen grandes brechas regionales. El desempeño municipal promedio mejoró levemente entre 2016 y 2017, llegando a 49.7 de 100 puntos; (32%) de los municipios del país obtuvieron un puntaje de desempeño bajo, (44%) un nivel de desempeño medio y (24%) presentaron un nivel de desempeño alto (DNP, Desempeño Municipal, 2017). Sin embargo, el empleo público a nivel territorial no ha tenido una evolución cuantitativa y cualitativa acorde con la desconcentración de competencias, existiendo limitaciones de reclutamiento y salarios bajos (Sanabria, 2015). Más del 90% de los municipios están clasificados en las categorías 5 y 6,<sup>18</sup> reflejando una baja capacidad de gestión administrativa y fiscal, un número reducido de población y pocos ingresos corrientes de libre destinación. Estas debilidades institucionales han sido aprovechadas en varios casos por grupos influyentes e ilegales para avanzar en la realización de sus propios propósitos, comprometiendo el bien público.

En este contexto, no obstante, los avances en el establecimiento de una nueva arquitectura institucional para la construcción de paz existen aún dificultades para su implementación a nivel territorial. Una mejor gestión interinstitucional e intersectorial, la articulación de los instrumentos de seguimiento y de la coordinación en la ejecución de recursos entre entes nacionales y territoriales son algunos de los retos más apremiantes. La coordinación entre los entes territoriales y las agencias encargadas de la puesta en marcha de los PDET (Agencia para la Renovación del Territorio, Alta Consejería Presidencia para la Estabilización y la Consolidación), de la acción integral contra minas (la Oficina del Alto Comisionado para la Paz), de la sustitución de cultivos (el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos), de los procesos de reparación (la Unidad de Víctimas), verdad (La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Unidad para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas) y de la Justicia (la Jurisdicción Especial para la Paz), aún enfrentan dificultades. Igualmente, existe aún la necesidad de avanzar en medidas para brindar garantías de protección de derechos a comunidades en zonas en las que persiste la violencia. El trabajo de la Defensoría del Pueblo y su Sistema de Alertas Tempranas, de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, del Ministerio de Defensa, del Ministerio del Interior y de los entes territoriales son críticos en esta tarea.

Las nuevas dinámicas de violencia y el mejoramiento del marco institucional para que las víctimas superen su condición de vulnerabilidad imponen retos para las instituciones. Persiste la necesidad de mantener las rutas de registro, atención y protección de derechos de nuevas víctimas en el marco de la legislación existente (Ley de Víctimas y Ley de Desplazamiento), aclarando los roles de las entidades responsables de prevenir, de proteger, y de atender, y manteniendo siempre la participación

---

<sup>18</sup> Según categorías establecidas en la Ley 136 de 1994.

de las víctimas. Es necesario acelerar los procesos de restitución de bienes abandonados y despojados y mejorar la legalización de asentamientos en los que habitan víctimas (la mayoría desplazados), incluyendo la incorporación de criterios de sostenibilidad, prevención y mitigación de riesgos por desastres, acceso a servicios, y ordenamiento territorial. Ha habido avances, pero se debe avanzar de forma más sistemática en articular la asistencia humanitaria para las víctimas con la política social para lograr su promoción social manteniendo el enfoque diferenciado por calidad de víctimas (ej. políticas de retorno y reubicación diferentes de aquellas de “promoción social”) y los procesos participativos en la toma de decisiones. La alineación de estos procesos con la jurisprudencia sobre el tema derechos de las víctimas expuestos en la normativa actual también es un reto que debe abordarse.

Colombia cuenta con un marco institucional y normativo robusto para la lucha contra las economías ilegales. Sin embargo, hay necesidad de actualizar datos e información cuantitativa y cualitativa que permita abordar esta problemática de manera más integral. La continuidad del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS y el programa Formalizar para Sustituir, y su articulación con los PDET y las políticas de sostenibilidad ambiental son retos importantes. Igualmente, frente a la combinación de tareas de erradicación de cultivos, persiste el desafío de definir criterios y metodologías con enfoque de derechos, de curso de vida, de sostenibilidad y de mitigación de riesgos, para definir nuevas estrategias de lucha contra las economías ilícitas aplicables a nivel territorial.

El gobierno ha reiterado su compromiso con la implementación del Acuerdo de Paz, y ha incluido medidas del Plan Marco de Implementación en el Plan Nacional de Desarrollo. Cerca de un 40% de estas medidas tienen una relación directa con el PND, un 30% son sólo de gestión y el 30% restante se vienen desarrollando en el ejercicio de la misionalidad de los sectores, pero no hacen parte de las apuestas estratégicas del PND (DNP, 2018). Igualmente, el gobierno ha anunciado que ha asegurado los recursos para la implementación de las medidas a través del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz para los compromisos del Plan Marco de Implementación (DNP, 2018).

Colombia cuenta con el respaldo unánime del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para la implementación del Acuerdo de Paz (ej. resoluciones 2261 (2016), 2307 (2016), 2366 (2017), 2377 (2017) y 2435 (2018), y con su verificación permanente a través de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia. Igualmente, las Resoluciones 1820, 1888, 1889, 1960 y 1325 del Consejo de Seguridad relativas a las mujeres, la paz y la seguridad, la resolución, 1612 sobre Niños y Niñas en Conflicto, y las resoluciones 2250 (2015) y 2419 (2018) sobre juventud, paz y seguridad la resolución 2365 (2017) sobre acción contra minas, y la convención de Ottawa, proveen marcos de referencia importantes para resaltar los avances del país en cuanto a la implementación de medidas de construcción de paz y reducción de violencia.

### **Brechas:**

- *Territoriales:* Los municipios priorizados para la implementación de los PDET, concentraron cerca del 95% de los cultivos ilícitos (UNODC, 2017), y han visto algunos de los principales incrementos con respecto a la violencia armada, incluyendo una tasa de homicidios 50% mayor que la nacional y una tasa de secuestros 100% mayor que la nacional, al igual que un incremento de acciones armadas (Ministerio de Defensa, 2018). Igualmente, estos municipios concentran cerca del 55% de eventos de desplazamiento históricos (Unidad de Víctimas, 2018), cerca de dos terceras parte de las víctimas totales de artefactos explosivos ~~s~~†(DAICMA, 2018), y una tasa de número de víctimas por tamaño de la población municipal 2.5 veces mayor al promedio nacional (DNP, 2018). Sin embargo, la mayor cantidad de registros de víctimas y potenciales sujetos de

medidas de reparación e indemnización se encuentran en Antioquia, Bogotá., Valle del Cauca, Bolívar, Magdalena, Nariño, Cesar, Sucre, Cauca y Córdoba, algunos de los cuales no coinciden con los municipios PDET.

- *Poblacionales:*

- *Niños, Niñas y Adolescentes:* el persistente reclutamiento forzado por parte de grupos armados y el uso y utilización por parte de organizaciones criminales de menores de edad para cometer delitos se mantiene y se ha expandido en regiones como resultado de la reconfiguración de grupos armados y el auge de las economías ilícitas. Como parte de esta misma dinámica, en 2018, el porcentaje de menores víctimas de artefactos explosivos incrementó de 10,3% a 18,6% (DAICMA, 2018). Por otro lado, la violencia intrafamiliar y la violencia basada en género – constante amparada en normas sociales que la invisibilizan – se ha venido agravando en contextos de conflicto y violencia armada con impactos negativos contra la niñez, especialmente contra las niñas y las adolescentes. La mitad de los casos de delitos sexuales se presenta en niños y niñas entre 10 y 14 años.

En cuanto a la implementación del Acuerdo de Paz, persisten retos en la adecuada inclusión de enfoques diferenciales y por curso de vida tanto en los procesos nacionales como territoriales del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición y en los procedimientos y reportes de la JEP, CEV y UNBPD. Es limitada la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes en los espacios de memoria y reconciliación que adelantan las entidades del SIVJRN. Los procesos de desvinculación de menores de grupos armados, el marco de política de reincorporación incluye un enfoque de juventud que asegure el tránsito a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN, sin rupturas del proceso de reintegración. Persisten necesidades de una ruta de búsqueda de menores de 18 años que fueron víctimas de reclutamiento y aún no están siendo atendidos por el sistema de protección.

- *Jóvenes:* La población joven en Colombia está marcada por la violencia: 32.9% de las víctimas del conflicto están entre los 12 y 28 años; 49.9% son víctimas de la violencia interpersonal; 42.5% son víctimas de violencia intrafamiliar. Se hace necesario asegurar los derechos de las personas jóvenes como un aporte a la estabilización de la paz. En el marco de política de reincorporación se incluye un enfoque de juventud que asegure el tránsito a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN, sin rupturas del proceso de reintegración.
- *Indígenas y afrocolombianos:* Las comunidades étnicas están entre las más afectadas por estas dinámicas de violencia; por el elevado número de asesinatos y amenazas contra los líderes étnicos y el confinamiento y desplazamiento de las comunidades indígenas y las comunidades de colombianos afrodescendientes. De acuerdo con la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), entre noviembre de 2016 y diciembre de 2018, 100 indígenas han sido asesinados, mientras que otros 252 han sido amenazados, 12.533 confinados y 5.730 desplazados (ONIC, 2018). Según las cifras de ACNUR, de las 30.830 personas desplazadas en todo el país, 3.991 son indígenas y 8.501 son

afrocolombianos, con un aumento del 40% en pueblo indígenas del 2017 al 2018 y una reducción del 38% en comunidades afrocolombianas (ACNUR, 2017, 2018).

El 2% de las víctimas históricas del conflicto son indígenas y el 9% son afrocolombianos, pero han sufrido violaciones por parte de grupos armados cuyo efecto proporcional ha sido mayor frente a quebrantar su orden social. A la fecha, 214.910 indígenas y 770.351 personas de comunidades afro se reportaron en el Registro Único de Víctimas bajo afectaciones relacionadas con el conflicto armado.

- Mientras el Capítulo Étnico es transversal al Acuerdo de Paz, respecto a los mecanismos de implementación, verificación y refrendación, hay pocos avances significativos en cuanto a su implementación: de sus 13 disposiciones, siete (54%) no han iniciado implementación, cuatro (31%) están en un nivel de implementación mínima y dos (15%) se encuentra en una etapa de implementación intermedia. Las disposiciones relacionadas con el proceso de consulta previa, la participación efectiva de los pueblos étnicos en la implementación del Acuerdo Final, su representatividad, medidas para el acceso a tierras, articulación entre JEP y los sistemas de justicia propia, y el proceso de implementación de los PDET todavía resultan bastantes limitadas en su implementación (Kroc, 2018).
- *Mujeres:* Igualmente, las mujeres están siendo afectadas de forma particular por los aumentos recientes de violencia. De acuerdo con la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, en el periodo entre el primero de enero de 2017 y 27 de febrero de 2018, fueron asesinadas 23 mujeres, de las cuales dos eran mujeres trans. De los casos de asesinato, tres mostraron señales de violencia sexual y de tortura. Este análisis evidencia que cada 18 días una mujer lideresa es asesinada en Colombia (Defensoría del Pueblo, 2018). Estas amenazas y homicidios tienen un efecto colectivo, en el cual las integrantes deciden dejar las organizaciones, así como el desplazamiento de ellas y sus núcleos familiares.

Por otra parte, mientras que Colombia tiene un amplio marco legislativo para prevenir la violencia contra mujeres y niñas, que incluye una ley específica sobre feminicidios, los números revelan una pandemia persistente de violencia contra las mujeres relacionada con el género. En 2017, más de mil mujeres fueron asesinadas y 42.592 mujeres denunciaron ser víctimas de violencia doméstica. El 66,7% de las mujeres entre 13 a 49 años reportaron haber sufrido algún tipo de violencia y el 7,6%, reportan agresión sexual (DANE, ENDS, 2015). A pesar de las mejoras legislativas persisten altos índices de impunidad generalizada en las investigaciones de violencia sexual en el marco del conflicto armado y en general (SISMA Mujer, 2017). De los casos reconocidos por la Corte Constitucional menos de un 3% han recibido sentencias. De manera similar, para los delitos contra la libertad sexual, la integridad y la educación sexual, de 2009 a 2016, solo el 17,3% de los casos denunciados fueron condenados. Los delitos contra la población LGBTI también enfrentan altos niveles de impunidad. De los 347 homicidios de personas LGBTI de 2013 a 2016, solo 32 casos avanzaron a un proceso legal y solo 27 resultaron en sentencias contra los responsables (SISMA Mujer, 2018).

El Acuerdo de Paz continúa calificándose, con razón, como pionero en lo que respecta a la incorporación de la perspectiva de género en sus disposiciones. La participación

significativa de las mujeres en el proceso de paz y la creación de la Subcomisión de Género en la Habana son hechos únicos en un Acuerdo de Paz. Esto resultó en un Acuerdo con 130 disposiciones de género con énfasis en los derechos de las mujeres. No obstante, su implementación sigue constituyendo un desafío, también en lo que respecta a las garantías de seguridad y a la reincorporación. De las 130 disposiciones de género, solo el 4% se ha implementado, el 51% aún no han iniciado su implementación y el 38% muestran un avance mínimo (Kroc, 2019). A pesar de importantes avances en el fortalecimiento del enfoque de género en los procesos de justicia transicional, las reparaciones para las víctimas de violencia sexual presentan aún retrasos importantes (Defensoría, 2017).

Los avances para garantizar su plena ciudadanía y participación de las mujeres, aunque significativos, son lentos: actualmente las mujeres siguen subrepresentadas en las instancias de decisión política, especialmente a nivel territorial. A pesar de un aumento sustancial en la elección de mujeres en el Congreso, de la elección de la primera mujer vicepresidenta y de un gabinete paritario, el incremento de estas elecciones se ha ralentizado.

*Migrantes y refugiados:* La violencia en la zona fronteriza persiste, particularmente por los Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR) surgidos de las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) desmovilizadas en 2016, cuyos miembros que no se acogieron a la desmovilización o que volvieron a las armas conformaron estos grupos y la presencia de otros grupos armados. Un gran número de migrantes y refugiados se hospedan en la zona fronteriza lo cual representa una amenaza grave a los migrantes, quienes siguen siendo particularmente vulnerables a la violencia, tráfico humano y el reclutamiento por grupos armados.

La teoría económica sugiere que los beneficios de la migración dependen de forma importante de los diferenciales de productividad entre las áreas de origen de los migrantes y las áreas receptoras. En los países donde la migración es relativamente pequeña comparada con el tamaño de la población local, y existe un ambiente de inversión favorable, como es el caso de un país en vías de desarrollo, podría generarse beneficios gracias a un incremento en la producción y la inversión, después de un período inicial de ajuste. En el caso de la migración desde Venezuela a Colombia, se observa, que en general, estos migrantes, presentan niveles de educación similares o superiores a los de la población receptora y son hispanoparlantes, lo que facilitaría su integración en el mercado laboral. Sin embargo, la realización de su capacidad productiva dependerá de las facilidades e incentivos que tenga esta población para regularizar su estatus migratorio y distribuirse dentro del territorio nacional hacia mercados más favorables para sus habilidades particulares.<sup>19</sup>

**Las causas:** En las zonas más afectadas por el conflicto y con mayor incidencia de violencia directa convergen tasas de pobreza multidimensional más elevadas que las nacionales, altos niveles de exclusión, mayores índices de ruralidad, barreras para la conexión a mercados, alta presencia de

---

<sup>19</sup> GRUPO BANCO MUNDIAL y STATE AND PEACEBUILDING FUND. “Migración desde Venezuela a Colombia”. Octubre 2018.

víctimas del conflicto, mayor concentración de la tierra y conflictos por el uso del suelo, baja capacidad de gestión municipal, alta presencia de cultivos ilícitos, zonas de alta biodiversidad y de altos conflictos ambientales relacionados con el uso ilegal de recursos naturales (ej. deforestación, contaminación de fuentes de agua, degradación de suelos), así como la continuada y/o nueva instalación de artefactos explosivos, la cual es a su vez consecuencia y catalizador de esta situación.

La dificultad del Estado para consolidar una presencia integral y efectiva en estas zonas, que restablezca el monopolio del uso de la fuerza, que provea las condiciones para una participación deliberativa, y la provisión de los servicios sociales que aseguren la inclusión que promueva un crecimiento productivo sostenible ambientalmente, ha facilitado la presencia de actores criminales que aprovechan la vulnerabilidad de aquellas personas quienes están siendo excluidos para establecer economías ilegales. Estas economías dotan de recursos a las organizaciones criminales, disidencias y grupos guerrilleros (en particular el Ejército de Liberación Nacional, ELN), que generan violencia contra las comunidades y sus líderes, y fomentan la corrupción como resultado de la competencia por el control de las rentas ilícitas.

El déficit de una presencia efectiva del Estado en estos territorios tampoco ha permitido desarrollar mecanismos locales de participación y el acceso efectivo a la justicia para una resolución pacífica de disputas que prevengan nuevos ciclos de violencia, y por el contrario ha facilitado la cooptación de administraciones locales por redes de corrupción y de actores privados (ej. para la usurpación de tierras). Estos actores han venido reproduciendo repertorios de uso de la violencia para mantener control poblacional y reducir riesgos contra sus intereses.

La violencia de género, por su parte, está estrechamente relacionada con la pobreza, la cultura patriarcal dominante y se profundiza en los contextos de conflicto armado y la violencia urbana. Igualmente, las relaciones débiles del Estado con comunidades indígenas y afrocolombianas, y los estereotipos sobre su condición por parte de las administraciones locales y otros actores en el territorio, al igual que la coincidencia de sus territorios colectivos con intereses privados e ilegales, les ha puesto en mayores niveles de riesgo y vulnerabilidad. La violencia contra los mismos tiende a tener impactos desproporcionados en cuanto a desarticulación de sus tejidos culturales, sociales y económicos.

Finalmente, la mayor afectación de niveles de pobreza y brechas de igualdad sobre los niños, niñas y adolescentes los hace vulnerables a su involucramiento en dinámicas de violencia y economías ilegales. Las prácticas familiares de hogares en condiciones desfavorables no proveen los entornos protectores que incrementen la resiliencia de los menores frente a estos fenómenos.

Los esfuerzos por fortalecer la presencia estatal en estas zonas han derivado en estrategias que en ocasiones no tienen la coordinación y coherencia necesaria. La generación sistemática de capacidades institucionales en los territorios que puedan implementar una intervención integral del Estado que facilite la provisión de bienes y servicios sociales en estas regiones a través de los PDET, y que articule avances en sustitución de cultivo, acción integral contra minas y reincorporación, con garantías de seguridad y medidas de prevención y protección (con enfoque de derechos humanos y de prevención de reclutamiento de menores) es aún un reto.

La coherencia y articulación entre estrategias de seguridad, justicia, estabilización, convivencia y diálogo para las comunidades afectadas, y avance en la participación y el restablecimiento de los derechos de las víctimas a través de mecanismos que les permitan superar su condición y que propendan por la reconciliación es uno de los principales desafíos para avanzar en el sostenimiento de la paz.

Por otra parte, los migrantes y refugiados se caracterizan por tener condiciones socioeconómicas complejas. Esto es particularmente cierto para los migrantes irregulares. La población migrante tiene dos veces mayor probabilidad de estar desempleada que la población de las áreas receptoras y cerca de la mitad viven en condiciones de pobreza. En términos de salud, la población venezolana se enfrenta a una creciente desprotección en la atención médica, particularmente afectando a los migrantes irregulares, quienes están casi en su totalidad fuera del sistema de salud. Igualmente, la migración afecta el acceso y permanencia en el sistema escolar de niños y jóvenes, con un nivel de inasistencia escolar de cerca del 40% entre todos los migrantes, más del doble que la tasa de la población en áreas receptoras. La inasistencia escolar entre los migrantes irregulares es casi el doble que la de toda la población migrante.<sup>20</sup>

### *La sostenibilidad ambiental*

**Diagnóstico:** Conforme a los estándares internacionales de derechos humanos,<sup>21</sup> un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible es esencial para el pleno disfrute de una gran variedad de derechos humanos, entre otros, los derechos a la vida, la salud, la alimentación, la vivienda, el agua y el saneamiento. Sin un medio ambiente saludable, no es posible vivir a la altura de los estándares mínimos de dignidad humana.

Colombia es un país catalogado como una potencia en biodiversidad gracias a su disponibilidad de recursos naturales. El país alberga cerca del 10% de las especies conocidas actualmente siendo catalogado en el grupo de países megadiversos a nivel mundial y tiene 91 tipos de ecosistemas generales. El 50% de su área está cubierta por bosques, es el primero en riqueza en aves y orquídeas, el segundo por su diversidad en plantas, anfibios, mariposas y peces, el tercero en palmas y réptiles, y ocupa el cuarto puesto por su diversidad en mamíferos.

Sin embargo, el país enfrenta retos en materia ambiental derivados de la baja diversificación de la economía, y su alta concentración en la exportación de productos primarios y utilización intensiva de recursos, ejerciendo presiones sobre los ecosistemas y desencadenando transformaciones que imponen grandes retos para poder conciliar el uso del territorio y la biodiversidad (DNP, PNUMA, GGGI 2017).

En este sentido, la deforestación se ha convertido en uno de los principales retos en materia ambiental. El gobierno estima que entre 1990 y 2016 se perdieron cerca de 6 millones de hectáreas de bosques. En 2017 hubo un nivel histórico de 219.973 hectáreas deforestadas y las proyecciones indican que la tendencia sigue en aumento (IDEAM, 2017). El acaparamiento de tierras, la expansión de la frontera agrícola, los cultivos ilícitos, la extracción ilícita de minerales y la tala ilegal siguen siendo los principales motores de la deforestación en Colombia.

Además de la deforestación, y pese a la relativa baja participación del país en la emisión de Gases de Efecto Invernadero a nivel global, en los últimos años el país presentó un aumento de alrededor de 10% en sus emisiones, con incrementos más significativos relacionados con la deforestación y gestión de bosques naturales y plantados, el sector agropecuario, y el de minas y energía (BUR 2, 2018). Adicionalmente, la biodiversidad del país viene siendo afectada por una serie de factores. La ganadería extensiva y de baja productividad, la minería, el desarrollo agrícola (mayoría del suelo con

---

<sup>20</sup> GRUPO BANCO MUNDIAL y STATE AND PEACEBUILDING FUND. “Migración desde Venezuela a Colombia”. Octubre 2018.

<sup>21</sup> Véanse los *Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente* sobre las principales obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible. A/HRC/37/59 de marzo de 2018

erosión), la explotación forestal ilegal (42% de la producción total de madera), la infraestructura para la regulación hídrica (impacto sobre migración de peces), y la acuicultura informal están poniendo en riesgo los ecosistemas y la biodiversidad nativa. Las especies introducidas que afectan la biodiversidad, la acelerada expansión urbana y suburbanización, el incremento de los cultivos ilícitos (un tercio en parques naturales nacionales), el cambio climático, y la contaminación por macropásticos y micropásticos también ejercen presión sobre la biodiversidad (VI informe de Biodiversidad Nacional en elaboración). De acuerdo con la Lista Roja de Ecosistemas de Colombia, de los 81 ecosistemas que tiene el país 19 están en peligro y 19 más en peligro crítico; en total se estima que el 46% de los ecosistemas de Colombia están en riesgo. En Colombia se han documentado unas 1,025 especies amenazadas, así como evidencias de que este número está en aumento (UICN, 2020)<sup>22</sup>.

En cuanto a la gestión de residuos sólidos y de residuos peligrosos, el país aún enfrenta retos importantes. A pesar de que el 86% de los municipios del país hacen disposición adecuada de sus residuos sólidos, la generación de alcanzó los 11 millones de toneladas en el 2018 (Superservicios, 2018)<sup>23</sup>. Por otra parte, Colombia alcanzó un pico máximo de residuos peligrosos tratados y aprovechados en 2014, pero actualmente esta cifra viene disminuyendo, manteniendo los riesgos sobre la salud (ej. intoxicaciones y enfermedades como el cáncer). El uso y liberación de mercurio, cuya tasa de 1.6 kg por persona es una de las más altas del planeta (García et al., 2017), está relacionado con la minería ilegal y de mineros de pequeña escala o artesanal que en su mayoría no cuentan con un título minero ni con medios para implementar buenas prácticas ambientales. Este aumento en la liberación de mercurio es un factor importante de contaminación y riesgo para la salud (DNP, CONPES 3868, 2016).

Asimismo, por sus características geográficas, ecológicas y socioeconómicas, Colombia es vulnerable a los efectos del cambio climático.<sup>24</sup> El incremento de temperatura media anual, ascenso del nivel del mar, y los cambios en las dinámicas de precipitación han tenido importantes impactos sociales y económicos, incluyendo la falta de acceso a agua potable, medios de vida y alimentos (ej. Pérdidas estimadas del 2% del PIB La Niña en 2010-2011 y 0.6% el PIB por El Niño en 2015-2016). En el escenario predictivo 2011-2040, la temperatura media anual del país podría aumentar gradualmente en 0,9 °C para el año 2040, y un aumento promedio de la temperatura marina del país en 0,5 °C en el Caribe y 0,7 °C en el Pacífico. En cuanto a precipitaciones para el mismo periodo, se esperaría que la precipitación disminuya de 10 a 40% en cerca del 32% del país (IDEAM, Tercera Comunicación de Cambio Climático, 2016)

Debido a su nivel de vulnerabilidad y considerando los retos mencionadas, el país viene implementando una serie de medidas institucionales para hacerles frente.

En materia de deforestación, el país cuenta con una Estrategia Integral de Control de la Deforestación y Gestión de los Bosques que establece como meta la reducción bruta de la deforestación a cero para 2030. Esta se ha constituido como la estrategia de reducción de emisiones causadas por la deforestación y la degradación de los bosques del país ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Adicionalmente, el gobierno está poniendo en marcha estrategias de lucha contra los delitos y a la persecución a las actividades ilícitas que afectan los recursos naturales, pero persiste el reto de llegar a territorios con población vulnerable que hace uso

<sup>22</sup> <https://www.iucnredlist.org/resources/summary-statistics>

<sup>23</sup> [https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2020/Ene/informe\\_nacional\\_disposicion\\_final\\_2019\\_1.pdf](https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2020/Ene/informe_nacional_disposicion_final_2019_1.pdf)

<sup>24</sup> Las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el cambio climático fueron examinadas por el Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente en su informe al Consejo de Derechos Humanos de 2016 (A/HRC/31/52)

inadecuado de los recursos naturales, con alternativas productivas y tecnológicas, capacitación, información y sensibilización.

Frente a la reducción de Gases de Efecto Invernadero, el país es un ejemplo en términos de compromisos internacionales, estableciendo como meta la reducción del 30% de los mismos a 2030. Para cumplirla, se vienen desarrollando acciones de mitigación y adaptación en terreno, así como procesos educativos y de concientización sobre el cambio climático (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2018). De igual manera, para contribuir a esta meta, el gobierno nacional ha puesto en marcha el Programa de Uso Racional y Eficiente de la Energía, que establece que el país deberá reducir en un 9% su consumo de energía, para lo cual no bastará migrar hacia las energías alternativas, sino también mejorar la eficiencia energética de los sectores transporte, industria, terciario y residencial. Así mismo, existe una oportunidad de aunar esfuerzos institucionales para tener acciones que también contribuyan a la reducción de Sustancias Agotadoras del Ozono. Sustancias como hidrofluorocarbonos (HFC) con alto potencial de calentamiento global, son el centro de la Enmienda de Kigali, que plantea para el año 2030 un total de emisiones de 332,4 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente para Colombia. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estima que en el marco de estas acciones conjuntas las emisiones de este tipo de sustancias se podrían reducir en un 50% (MADS, 2018).

En cuanto a la protección de la biodiversidad, a finales de 2018 Colombia había logrado la protección de cerca de 31 millones de hectáreas a través de áreas protegidas (59% a nivel continental y 41 % a nivel marino). La deforestación y ocupación de las áreas protegidas (se estima que unas 60.000 personas habitan en Parques Nacionales Naturales), así como la asignación de recursos suficientes para su manejo efectivo, siguen siendo uno de los mayores problemas que enfrentan estas áreas.

Además de la protección de la biodiversidad, existen retos y oportunidades en cuanto a la promoción de la bioeconomía. Para lograrlo, aún se debe fortalecer el marco normativo para el desarrollo de los negocios verdes y sostenibles, así como de la puesta en marcha de los acuerdos internacionales (ej. protocolo de Nagoya) que permiten el uso sostenible y la comercialización de productos derivados de la biodiversidad garantizando la distribución justa y equitativa de beneficios entre los países proveedores y los usuarios. En los procesos de bioprospección con fines comerciales, existe el reto de tener en cuenta los saberes tradicionales de las comunidades indígenas y afro y la inclusión de sus territorios. Igualmente, existe una oportunidad de construir protocolos y lineamientos para que los sectores agropecuarios, de transporte, energético, industrial, entre otros, adopten prácticas más sostenibles, basadas en la innovación, que reducen los impactos sobre la biodiversidad, y las emisiones de carbono, al tiempo que aumentan la productividad y competitividad.

En cuanto a la adaptación y mitigación al cambio climático, el país también ha avanzado en la identificación de medidas de mitigación sectoriales, que se materializan en Acciones Nacionalmente Apropriadas de Mitigación, planes integrales de cambio climático, y contribuciones nacionales determinadas. El Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), responsable por articular y dar seguimiento a políticas de cambios climáticos entre sectores públicos y privados, y con apoyo de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), viene coordinando de manera efectiva estos esfuerzos. El país está entre los 15 países del mundo con más acciones mitigativas de Mecanismos de Desarrollo Limpio y presenta más de 8.000 acciones adaptativas en su territorio, la gran mayoría vinculada a recursos hídricos. Sin embargo, aún persiste el reto de avanzar en nuevas medidas mitigativas en el marco de las contribuciones nacionales: 33 medidas o líneas estratégicas priorizadas sectorialmente (Minas y Energía - Industria, comercio y turismo – Vivienda – transporte - Agricultura y forestal) ya han sido identificadas. En términos de energía, hay una matriz de energía limpia (dos tercios hidroeléctricas, un tercio fuentes fósiles) pero esta es aún vulnerable al cambio climático y

con impactos durante su construcción. En términos de energía eólica y solar, el país tiene gran potencial, pero un rezago pues solo cubre el 2% de la producción.

Mantener estos esfuerzos sectoriales es un gran reto, buscando el mejoramiento y eficiencia de uso de recursos incluyendo a través de medidas como la economía circular y el proceso de reconversión tecnológica.

La visión de Colombia es ser uno de los referentes de la región de América Latina en Crecimiento Verde a 2030. Para lograrlo, el país ha avanzado en la incorporación de la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial y el desarrollo sectorial, pero aún hay retos en su incorporación general en las políticas públicas. Los sectores que podrían impulsar el crecimiento verde son el agropecuario, energía, industria, agua potable y saneamiento básico, forestal y el de la bioeconomía.

La financiación de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático y de protección de la biodiversidad son aún un reto. En promedio, entre 2011 y 2017 el promedio de gasto en acciones de mitigación y adaptación al cambio climático fue de US \$520 millones anuales y de US \$320 en protección de la biodiversidad (PNUD, 2017). Dado que un 32% de las acciones tiene efecto sobre la biodiversidad y el cambio climático, existen oportunidades de un gasto más eficiente. De acuerdo con cálculos del PNUD, ONU Medio Ambiente y el World Resource Institute, en 2017 las brechas en inversión climática en mitigación eran cerca de US \$220 millones para llegar a US \$4 billones, considerado el presupuesto necesario. Además de esta brecha, la alineación en inversión en aspectos relacionados con la adaptación a nivel territorial era de apenas el 40% (PNUD, PNUMA, WRI, 2017). Sigue siendo un reto la implementación de la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (incluyendo datos de las CARS) asegurando la articulación de los instrumentos de gasto público ambiental, finanzas del Cambio Climático y la cuenta satélite ambiental.

Con miras a fomentar un consumo responsable, el gobierno lanzó la Estrategia Nacional de Economía Circular en 2018, cuyo objetivo es promover la innovación y la generación de valor en sistemas de producción y consumo a través de la optimización, reciclaje y regeneración de materiales, agua y energía. Mediante esta estrategia se espera dar un marco para la transformación no solo de los sectores productivos sino también de los consumidores, especialmente en cuanto a las 9R: Repensar, Reutilizar, Reparar, Restaurar, Remanufacturar, Reducir, Re-proponer, Reciclar y Recuperar. El reto, sin embargo, es asegurar que desde el sector privado se logre un compromiso para la inversión, ya que este representa una oportunidad de mejorar su competitividad.

### **Brechas:**

- *Territoriales:* Un análisis preliminar de los impactos acumulativos y sinérgicos de la transformación de las áreas naturales, la contaminación, las presiones sobre los recursos naturales, la pérdida de biodiversidad, y el cambio climático, entre otros, evidencia que los departamentos de La Guajira, Atlántico, Magdalena, Córdoba, Sucre, Cesar, Antioquia, Cundinamarca, Tolima, Bolívar y Valle del Cauca tienen el mayor nivel de degradación y vulnerabilidad ambiental.

Los principales impactos de la deforestación se han visto en los departamentos de Caquetá, Chocó, Meta, Antioquia y Norte de Santander (IDEAM 2015-2016), mientras se estima que La Guajira, Magdalena, Cesar, Santander y Meta presentan mayores áreas erosionadas en grado severo y muy severo (IDEAM, 2017). De todos los departamentos, los tres mayores emisores de

gases con efecto invernadero son Antioquia, Meta y Caquetá, responsables por un cuarto de las emisiones totales del país

En cuanto al cambio climático, la 3ra Comunicación Nacional de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 2017, indica que el 21,3% del territorio nacional presenta una sensibilidad de muy alta a alta, la cual indica un grado en el que los municipios presentan condiciones no favorables para afrontar la amenaza del cambio climático, bien sea por baja gestión en la calidad de vida de los habitantes, o una alta presión de transformación antropogénica. Al nivel departamental, los departamentos de peor grado de sensibilidad son en orden descendente el Vaupés, las islas de San Andrés y Providencia, Atlántico, Chocó, Guainía, Amazonas, Vichada, y el Valle del Cauca<sup>25</sup>. La exposición a personas y ecosistemas por el uso del mercurio proveniente de actividades de minería ilegal de oro son evidentes en 102 municipios del país, la mayoría situados en los departamentos de Antioquia, Chocó, Cauca, y Nariño (Ministerio de Minas y Energía, 2016). Desde el punto de vista de la gestión de riesgos naturales, las regiones y población con mayor afectación son las ubicadas en Putumayo, la región de la Mojana, el Eje Cafetero, y la región Pacífica.

La contaminación del aire en zonas urbanas es el de mayor representatividad con un costo de \$15,4 billones de pesos equivalente al 1,93% del PIB de 2018. Estos costos se derivan de 10.527 muertes y 67,8 millones de síntomas y enfermedades asociadas (DNP, 2017).

- *Poblacionales:*
  - Indígenas y afrocolombianos: El 10% de la pérdida de bosques en 2017 se observó en jurisdicción de resguardos indígenas (20.713 ha) y el 5.4% en consejos comunitarios (11.852 ha) (IDEAM, 2017). con impactos sobre la seguridad alimentaria de estas comunidades. Las consecuencias del cambio climático se reflejan principalmente en casos de desnutrición, mortalidad de niños, niñas y adolescentes indígenas de regiones como La Guajira, el Pacífico y la Orinoquía.
  - Los mineros artesanales, un número importante de los cuales pertenecen a comunidades afrocolombianas en condición de vulnerabilidad, son los más expuestos a contaminación por mercurio; y especialmente existen brechas de género, donde las mujeres se ven expuestas a condiciones de discriminación y estigmatización dentro de un sector masculinizado.

**Causas:** La baja diversificación de la canasta productiva, altamente concentrada en la exportación de productos primarios e intensivo en la utilización de los recursos naturales, produce presiones sobre los ecosistemas que imponen retos para conciliar el uso del territorio en zonas donde el ordenamiento territorial es aún limitado (DNP, PNUMA y GGGI, 2017).

La conservación de la biodiversidad y la viabilidad social de las comunidades que dependen de los servicios ecosistémicos requiere una presencia estatal con altos niveles de articulación sectorial que facilite la gestión del territorio hacia trayectorias de sostenibilidad con base en acuerdos sociales y a la luz de la estrecha interdependencia sociedad-naturaleza que hay en el país. Medidas como el

---

<sup>25</sup> IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCELLERÍA. 2017. Tercera Comunicación Nacional De Colombia a La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (CMNUCC).

ordenamiento ambiental del territorio pueden facilitar un tránsito hacia un desarrollo territorial sostenible.

Al igual que en el caso de la productividad, la capacidad del Estado para establecer e implementar incentivos y desincentivos que generen un marco adecuado para mejorar la sostenibilidad en el uso de los recursos que resulte en eficiencia y mayores niveles de productividad, es aún naciente. Estos esfuerzos deben producir cambios en los sistemas de producción y en la sociedad en general que aún no considera los impactos sobre el medio ambiente como un costo social y económico.

Además del uso informal y no regulado de los recursos naturales por las dinámicas productivas, el conflicto armado y las dinámicas de violencia también son causa de afectaciones al medio ambiente. Hasta 2016, el 58% de la deforestación se había llevado a cabo en zonas con altos niveles de conflicto y esta sigue siendo 2.1% superior a la tasa nacional en los municipios PDET (Agencia Presidencial de Cooperación, 2016; DNP, 2018). Igualmente, el crecimiento de los cultivos ilícitos, y de la minería ilegal sigue teniendo impactos ambientales negativos. El 34% de los cultivos ilícitos están en zonas que antes eran bosque y en los Parques Nacionales Naturales (UNODC, 2018). Luego de una reducción de 259 en 2013 a 46 en 2016, los ataques a los oleoductos vienen en aumento llegando a 107 en 2018 (Ministerio de Defensa, 2018).

## 2. NEXO HUMANITARIO-DESARROLLO

### *Flujos migratorios mixtos*

**Diagnóstico:** desde finales de 2015 a finales de 2018, Colombia ha visto un incremento de 2500% de los flujos de migrantes de Venezuela. En 2018 se registraron en el país 1.03 millones de venezolanos; 573 mil venezolanos regulares, 240 mil irregulares en proceso de regulación y 200 mil irregulares (Migración Colombia, 2018). Igualmente existen 3.1 millones de migrantes pendulares en la frontera y 500 mil colombianos retornados (Migración Colombia, 2018). De estos, la mitad serían mujeres, un 30% niños, niñas y adolescentes, 6% indígena; 1,39% afrodescendiente; 0,24% raizal; 0,05% Gitano-ROM (UNGRD, RAMV 2018). Con fuente de migración Colombia y acorte de marzo de 2019 se tiene 1.260.594 venezolanos en Colombia, 770.975 regulares y 489.619 irregulares. Los departamentos con mayor presencia de venezolanos, Bogotá, Norte de Santander, Guajira, Atlántico, Antioquia, Santander

Colombia ha hecho importantes avances para asegurar una respuesta a esta emergencia y sentar las bases para su abordaje en el mediano plazo. El establecimiento de una política pública nacional (Documento CONPES 3950 de 2018) para implementar acciones en materia de educación, salud, seguridad, alojamiento, entre otros servicios, y el fortalecimiento de las instancias de coordinación han sido pasos importantes. Los procesos de regularización de estatus de migrante (ej. Permiso Especial de Permanencia, Tarjeta de Movilidad Fronteriza, y Permiso Temporal de Tránsito) y los nuevos marcos normativos han permitido a un número significativo de migrantes acceder a servicios sociales, incluyendo salud y educación, entre otros. Debido a que la falta de atención médica y el limitado acceso a medicamentos es uno de los principales motivos para abandonar Venezuela, el Gobierno nacional y los entes territoriales ha hecho esfuerzos excepcionales para brindar asistencia

en salud, incluyendo atenciones sanitarias, consultas externas, servicio de urgencia, hospitalizaciones, procedimientos quirúrgicos –en especial de salud materna e infantil– y vacunación.<sup>26</sup>

Sin embargo, dadas las dimensiones de la crisis, la vocación de permanencia de un número significativo de migrantes, especialmente en las ciudades, y la presión administrativa y fiscal que esto genera, existen grandes retos para adaptar y fortalecer la institucionalidad y las medidas para atender los flujos migratorios en el mediano plazo. Existe la necesidad de desarrollar e implementar una política estructural para la inclusión socioeconómica de la población venezolana y de colombianos retornados, con el fin de reducir la dependencia en la asistencia humanitaria, promover su autosuficiencia ajustando flexibilizando el Sistema de Protección Social y las políticas sectoriales para aumentar su capacidad de aportar al modelo de desarrollo económico del país.

### **Brechas:**

- *Protección social:* Un grupo significativo de migrantes necesita asistencia médica, en especial niños, niñas, mujeres embarazadas y lactantes (cerca de 20%). El gobierno nacional ha hecho esfuerzos excepcionales para brindar asistencia en salud, incluyendo atenciones sanitarias, atención del parto, consultas externas, servicio de urgencia, hospitalizaciones, procedimientos quirúrgicos –en especial de salud materna e infantil– y vacunación, pero la demanda supera la oferta. Persisten brechas críticas para los casos más complejos de enfermedades transmisibles, por acceso a los medicamentos por el costo y desafíos propios del sistema de salud. Hay también un vacío en la prestación de servicios de atención de enfermedades no transmisibles o de patologías complicadas y se requiere avanzar en prevención y tratamiento en casos de enfermedades transmisibles por vector tales como, ej, Dengue, Chikunguña, Zika y Enfermedad de Chagas y enfermedades que se previenen por medio de vacunas tales como Difteria, sarampión, malaria y fiebre amarilla). Los desafíos en salud relacionados con el fenómeno de migración masiva son numerosos y complejos. Estos desafíos incluyen la necesidad de reforzar los sistemas de información y ampliar la capacidad de las redes nacionales de salud en todos los niveles para adaptarse a las crecientes y cambiantes necesidades de los migrantes y atenderlas de manera integral y sostenible a medio y largo plazo (Reunión Ministerial Regional sobre Migración en Masa y Salud, Washington 29 Nov 2018- OPS).

Para asegurar acceso a la educación de niños y niñas migrantes, inclusive irregulares, pero persisten obstáculos de trámites administrativos por falta de documentación, déficit de infraestructura, dotación de aulas y de docentes en lugares de llegada. Los programas no están adecuados para migrantes (ej. abordaje socio emocional en la escuela y currículos flexibles) y los migrantes reportan falta de recursos y barreras administrativas para graduación de educación media y acceso a educación terciaria.

El sistema nacional de protección social aún no tiene la estructura para asistir a todas las familias migrantes y retornadas, ni a ningún otro tipo de población afectada por crisis. Si se pretende proveer una asistencia duradera que inclusive apoye la inserción socio-económica de esta población es necesario expandir la capacidad del sistema de protección social.

---

<sup>26</sup> . El gobierno de Colombia (MSPS) ha aprobado el decreto 866/2017 que garantiza la atención de urgencia a los migrantes. La cooperación internacional y nacional en salud se coordina a través del “Clúster de Salud” liderado conjuntamente entre la OPS/OMS y el Ministerio de Salud y Protección Social, conectado con el Equipo Humanitario de País y la Plataforma Nacional de Refugiados y Migrantes.

*Inserción socio económica:* Mercados laborales En Colombia la tasa de informalidad laboral asciende a cerca del 60% (Cálculos con base DANE GEIH – 2019) y la tasa en 2019 cerró en 10,5% con una tendencia al alza. La combinación de estos dos factores con otros como baja proporción de niveles de educación técnica o profesional, la dificultad para certificar sus competencias laborales y convalidar de títulos, así como la presencia de barreras de acceso al mercado laboral relacionadas con permisos de trabajo y permanencia, pone en evidencia los retos a los que se enfrenta la población migrante y refugiada en Colombia. A julio de 2018, 15% y 14% de la población migrante contaban con un título de técnico o profesional respectivamente (DANE, 2019), lo que indica que cerca del 70% de la población tiene un grado de secundaria o menor

Con más de 1.7 millones de venezolanos en Colombia y concentrados en su mayoría en ciudades capitales como Bogotá (313K), Cúcuta (93K) Barranquilla (86K), Medellín (86K) Cali (55K) (Migración Colombia, 2019) en busca de oportunidades laborales y generación de medios de vida. Algunas de ellas en ciudades capitales donde la informalidad laboral es elevado así como en zonas fronterizas con altos niveles de incidencia de la pobreza extrema y desempleo como por ejemplo Riohacha y Cúcuta.

Otros factores que afectan la movilidad social de la población migrante y refugiada en Colombia es la falta de acceso a servicios básicos. Por ejemplo, de acuerdo con datos del módulo de migrantes de la GEIH, en 2018, solo el 11,1 % de los migrantes llegados en el último año al país estaban afiliados al sistema y solo la mitad en edad escolar asistían a colegios o universidades. Dado el bajo nivel de cobertura en salud y de asistencia escolar, la inserción socio económica de este grupo poblacional debe ser complementario a servicios sociales para evitar trampas de pobreza que redunden en impactos negativos en la capacidad de medios de vida en el corto plazo y en el mediano plazo, tanto por afectaciones en su salud como por bajo logro educativo de la población migrante más joven.

La falta de medios de vida se agrava por las necesidades de seguridad alimentaria de muchos migrantes y refugiados. En octubre de 2018 estimó que el 80% tenían necesidades alimentarias (FAO, PMA, UNICEF, 2018)), que se concentraron en comunidades de acogida con brechas socioeconómicas, algunos departamentos como La Guajira, Magdalena y Norte de Santander presentan elevados niveles de pobreza multidimensional, cuyos niveles alcanzan 53,3%, 36,4%, y 29,5% respectivamente (DANE 2018) y otras comunidades de la frontera evidenciaron una disminución en la cantidad de comida en un 43% y una variación en la diversidad de la alimentación (FAO, PMA, UNICEF, 2018) generando descapitalización, y casos de xenofobia.

*Comunidades de acogida:* a pesar de que existen aún brechas de información sobre el impacto de los flujos migratorios sobre el acceso a servicios y el mercado laboral en las comunidades de acogida, se ha observado que en un grupo significativo de ellas (zonas rurales y zonas periurbanas) tienen necesidades socioeconómicas, son vulnerables a desastres originados por amenazas naturales y sufren las dinámicas de la violencia armada y la llegada de migrantes ha exacerbado, en algunos casos, estas dinámicas.

*Poblacionales:* Persisten una serie de afectaciones específicas a varias poblaciones migrantes sobre las que aún hay brechas de atención y de soluciones a mediano plazo. La migración LGBT por condiciones normativas y la falta de acceso a medicamentos para aquellos que viven con VIH/SIDA, limitado acceso a la atención en salud sexual y reproductiva y a métodos anticonceptivos modernos, vacío en la prestación de servicios de control prenatal, atención a víctimas de violencia sexual, acceso a la interrupción voluntaria del embarazo, persecución, discriminación y falta de seguridad física y son vulnerables a la trata de personas, incluyendo trata con fines de explotación sexual.

Más allá de los retos de acceso a la educación, los niños, niñas y adolescentes, cerca de 15% de los migrantes registrados (RAMV, 2018), están expuestos a riesgos diferenciados, como la dificultad de identificación de menores no acompañados o separados y la búsqueda familiar.

Los pueblos indígenas más afectados por la crisis actual (ej. los Yukpa, los Wayuu, los Amorua y los Sikuani), encuentran vacíos de protección de derechos al acceso a la documentación y al registro, a la salud, a la educación propia, a la seguridad alimentaria y al derecho al territorio y los procesos de construcción de identidad cultural.

Finalmente, las mujeres y niñas venezolanas refugiadas y migrantes constituyen uno de los grupos más afectados por distintas formas de discriminación y violencias de género, incluida la violencia sexual y la denegación de acceso a servicios y oportunidades. Muchas de ellas tienen acceso limitado a la salud, especialmente a la salud sexual y reproductiva, a la protección legal, al sistema de justicia, al empleo digno y a la educación. El riesgo de violencia sexual y basada en género por hacinamiento y vinculación a economías ilícitas como el microtráfico y vulnerables a trata con fines de explotación es más alto para las mujeres migrantes.

**Vínculo humanitario y desarrollo:** El Plan Regional de Respuesta a Migrantes y Refugiados ha proyectado flujos migratorios mixtos de 1.9 millones de personas con potenciales necesidades relacionadas. De estas 310 mil serán miembros de comunidades de acogida. En este marco, la Plataforma Regional (representado en Colombia por el Grupo Inter agencial de Flujos Migratorios Mixtos – GIFMM) ha priorizado las medidas de recuperación de medios de vida como una prioridad en cuanto a la respuesta humanitaria a los migrantes con vocación de permanencia y las comunidades de acogida (Equipo Humanitario de País, HNO, 2018). Esto podría vincularse a medidas de fortalecimiento de capacidades y apoyo a la implementación de programas gubernamentales que fomenten la recuperación de medios de vida a través de proyectos agrícolas que se enmarquen en programas de desarrollo rural (ej. Agencia de Desarrollo Rural), o de trabajo en emergencia (ej. Ministerio de Trabajo) articulados a una política general de inserción socio económica para la población migrante y las comunidades de acogida.

Igualmente, como vínculo a las prioridades del Plan de Respuesta a Migrantes y Refugiados, existe aún la necesidad de fortalecimiento de capacidades para que en los procesos de focalización y eficiencia de los sistemas de protección social (ej. educación y salud), se fortalezcan los sistemas de información y de seguimiento a migrantes y a comunidades de acogida y se promuevan enfoques diferenciales que se ajusten a sus condiciones.

## *Estabilización territorial*

**Diagnóstico general y brechas:** (ver sección arriba sobre Sostenimiento de la Paz y la Legalidad).

**Vínculo humanitario y desarrollo:** El Equipo Humanitario de País estima que cerca de 3.1 millones de personas podrían padecer afectaciones humanitarias por causas de la violencia armada. (Equipo Humanitario de País, HNO, 2018).

La puesta en marcha de una política nacional de estabilización es una oportunidad de vincular la respuesta humanitaria con medidas que ayuden a fortalecer la presencia integral del Estado para que este logre garantizar el goce de derechos cerrando brechas de igualdad e inclusión que subyacen a las dinámicas de violencia.

Además de la respuesta humanitaria a las víctimas de la violencia en materia de protección, seguridad alimentaria, recuperación temprana y salud, esta podría complementarse con medidas que fortalezcan sus capacidades y las de las instituciones nacionales y locales para que superen su condición de vulnerabilidad: asegurar que la asistencia humanitaria, las indemnizaciones y las reparaciones, se articulen con los sistemas de protección social y Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y propendan por la movilidad social y la generación de ingresos sostenibles. Igualmente, la posibilidad de promover un abordaje integral para asegurar las condiciones de sostenibilidad, gestión del riesgo y de acceso a servicios sociales de los procesos de integración local, retornos y reubicaciones. El fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias para la participación en los procesos de verdad, justicia, reparación y a las garantías de no-repetición también sería una potencial vía de trabajo.

El fortalecimiento de capacidades institucionales y de las mismas comunidades para su concurrencia efectiva a espacios de participación para la planeación de política pública en los procesos de ordenamiento territorial y desarrollo con enfoque territorial podrían también mejorar la gobernabilidad y asegurar el restablecimiento de derechos.

## *Resiliencia y riesgo a desastres*

**Diagnóstico general:** Más de 6,5 millones de personas se encuentran socialmente vulnerables a desastres originados por amenazas naturales, la mayoría de tipo climático. En los últimos 20 años, los fenómenos hidrometeorológicos fueron responsables de más del 85% de los desastres en el país. En los últimos 40 años, las pérdidas económicas por desastres de pequeño o medio nivel han sido considerablemente mayores que de las pérdidas causadas por desastres grandes. Desastres pequeños y crónicos tienen un gran impacto en el desarrollo local, ya que las estrategias de adaptación de comunidades pobres disminuyen en su eficiencia dada la destrucción constante de sus medios de vida<sup>27</sup>. Desde 1990, más de 25 millones de personas han sido afectadas por algún tipo de desastre en el país, resultando en más de 9.000 muertes, y 16 millones de personas residen en zonas de amenaza sísmica alta, concentradas principalmente en las capitales del país. Los fenómenos de La Niña (2010-11) y El Niño (2014-16) han provocado pérdidas económicas de aproximadamente 2,5% del PIB del país, y aceleraron alteraciones en sistemas naturales y sociales por consecuencia a los daños a la infraestructura y tierras de cultivo, disminución del funcionamiento de ecosistemas, muertes humanas y el desplazamiento. Estos efectos están acentuados por pobreza, desigualdades, ubicación geográfica,

---

<sup>27</sup> UNDCO LAC: Marulanda, M. C., Carreno, M. L., Cardona, O. D., Ordaz, M. G., & Barbat, A. H. (2013). Probabilistic earthquake risk assessment using CAPRA: application to the city of Barcelona, Spain. *Natural hazards*, 69(1), 59-84.

suelos degradados, el uso deficientes practicas del uso de tierra y la distribución desigual de los recursos<sup>28</sup>.

Frente a esto, el gobierno creó en 2011 la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo que implementa desde 2012 la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con aportes anuales de más de 250 mil millones de Pesos Colombianos (en 2016). Actualmente, el Plan Estratégico de Gestión del Riesgo 2018-2022 es responsable por dictar las líneas de actuación de resiliencia a desastres en el país.

El conflicto armado también ha incrementado el deterioro ambiental y por ende los riesgos asociados al cambio climático. Lo anterior ha sido también un gatillador para conflictos sociales en los departamentos. Más del 90% de los municipios afectados por el conflicto armando tendrían que pertenecer a planes protección ambiental como parte de la convergencia entre los posibles dividendos de la paz y el desarrollo ambiental sostenible.

### **Brechas:**

Territorial: el 80% de la población en riesgo de afectación por desastres naturales vive en la región Andina, de geografías vulnerables. Los departamentos con más personas afectadas por desastres son Bolívar y Chocó, pero estos también han tenido impacto en la región de la Mojana, el Eje Cafetero, y la Región Pacífica.

En las áreas con mayores índices de ruralidad se presentan las mayores problemáticas para la población, especialmente en las que también se presentan afectaciones por violencia armada y pobreza extrema.

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), ha determinado que la región de La Guajira es particularmente vulnerable a los impactos del cambio climático. Se proyecta para que el 2100 la precipitación anual disminuirá entre un 10% y un 40% y la temperatura se incrementará entre 3-5° Celsius (C), las zonas áridas, semi áridas se expandirán en comparación al periodo de referencia 1971 – 2000. Según estudios de la Misión de Ciudades<sup>29</sup> (DNP, 2013), entre 1970 y el 2011 se registraron en el país más de 28.000 eventos naturales que generaron impactos considerables sobre ciudades de distinto tamaño y localización entre los cuales cerca del 60% se reportan a 4.9 % una disminución en la humedad relativa, alterando el paisaje y limitando el uso tradicional del suelo. Las pérdidas generadas en el sector vivienda se asocian a la ocurrencia de diferentes fenómenos: inundaciones (73%), sismos (7%), deslizamientos (5%), y otros fenómenos (15%).

- *Poblacional:* las consecuencias se reflejan principalmente en casos de desnutrición infantil, mortalidad infantil y otras dificultades de salud que por la ausencia de bienes y servicios públicos no logran ser atendidas a tiempo. En este escenario, las niñas y niños son la población con mayor vulnerabilidad, particularmente los pertenecientes a grupos étnicos.

Desastres de grandes magnitudes tienen un gran impacto en la economía nacional del país, desastres pequeños y crónicos afectan profundamente comunidades locales, particularmente comunidades pobres, ya que se encuentran particularmente vulnerables por la continuada

---

<sup>28</sup> UNDCO LAC: Parmesan & Martens, 2008; Parmesan, Root, & Willig, 2000; Hoyos, N., Escobar, J., Restrepo, J. C., Arango, A. M., & Ortiz, J. C. (2013). Impact of the 2010–2011 La Niña phenomenon in Colombia, South America: the human toll of an extreme weather event. *Applied Geography*, 39, 16-25

<sup>29</sup> DNP, Documento Técnico de Soporte, Misión del Sistema de Ciudades.

destrucción de sus medios de vida, lo cual disminuye su capacidad de adaptarse a los impactos del cambio climático.

La vulnerabilidad de la población incrementa con la pobreza, la etnia, la ruralidad y el género.

**Vínculo humanitario y desarrollo:** el Equipo Humanitario de País estima que podrían haber cerca de 1.8 millones de personas afectadas por desastres naturales en 2019.

Las acciones de la respuesta humanitaria en salud, seguridad alimentaria y alojamiento de emergencia se podrían complementar con acciones de preparación como, por ejemplo, el fortalecimiento de sistemas de respuesta tales como el Sistema Nacional de Alertas Tempranas ante amenazas hidrometeorológicas, fortalecer la gobernanza del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, además del sistema de protección social del país para su uso durante y después de emergencias. Esto implica también inversiones en la coordinación interministerial y el financiamiento.

Por otro lado, para la atención a crisis por flujos migratorios, no se cuenta con un plan de contingencia integral y coordinado entre las entidades de Gobierno y otros actores de respuesta y recuperación temprana. El desarrollo de la crisis migratoria nos ha enseñado que en cualquier momento la situación en Venezuela se puede agravar y se puede esperar incrementos súbitos y masivos de migrantes. No existe un plan a través del cual, los diversos sectores puedan responder a este tipo de crisis de manera oportuna y efectiva.

El país adoptó una modernización de su Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres<sup>30</sup>, creando nuevos instrumentos como planes, fondos y estrategias del nivel nacional y territorial para fortalecer la gestión del riesgo. Sin embargo, 32,6 millones de hectáreas (29%) del territorio nacional tienen una amenaza crítica ante fenómenos hidrometeorológicos, mientras que en el 75% de los municipios del país confluyen amenazas por inundaciones, remoción en masa y flujos torrenciales. En cuanto al grado de exposición, el 61% de las personas expuestas viven en aglomeraciones urbanas, y 7 departamentos cuentan con más del 50% de su población expuesta (DNP, 2018).

Respecto a la vulnerabilidad social, en el 2018 el país había 429 municipios en los cuales más del 50% de población se encontraba en condiciones de vulnerabilidad. Teniendo en cuenta las condiciones de amenaza y vulnerabilidad, se calcula que unos 6,7 millones de colombianos son vulnerables socialmente y se encuentran expuestos a las condiciones más críticas de amenazas hidrometeorológicas. Aún así, los índices de capacidad municipal para la gestión del riesgo son altamente heterogéneas, siendo muy bajas en muchos municipios. Así, el alto nivel de riesgo de las poblaciones junto a la baja capacidad institucional para su atención y gestión constituyen elementos esenciales de atención.

---

<sup>30</sup> Fuente: DNP, 2018

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaci%C3%B3n%20C3%8D%C3%8Dndice%20Municipal%20de%20Riesgo%20de%20Desastres.pdf>

### 3. COLOMBIA HACIA LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

#### *Enfoque de Derechos Humanos: No Dejar a Nadie Atrás*

El CCA se ha construido para identificar aquellas poblaciones y aquellos territorios más privados del goce efectivo de sus derechos, y se irá complementando -como documento vivo que es- con las voces de la sociedad civil, el sector privado y miembros de la comunidad internacional.

El enfoque basado en los derechos humanos se centra en los grupos de población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación. Este enfoque a menudo requiere un análisis de las normas de género, de curso de vida, de las diferentes formas de discriminación y de los desequilibrios de poder a fin de garantizar que las intervenciones lleguen a los segmentos más marginados de la población.

Es por ello que el CCA hace énfasis en las brechas de igualdad que han afianzado tendencias de exclusión de los grupos más vulnerables de la sociedad colombiana: la falta de acceso a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de la población rural frente a la población urbana, la brecha en el goce y acceso a derechos con base en el género, en el curso de vida, víctimas del conflicto, población con discapacidad y la discriminación con base en la pertenencia étnica, entre otros, agudizan sus condiciones de exclusión.

La falta de acceso a DESC de estas poblaciones afecta el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, generando así las condiciones para que se perpetúe la violencia y se mantengan barreras para el afianzamiento del estado en estos. Por eso, los esfuerzos de construcción de paz y el restablecimiento de la seguridad, la justicia, la legalidad y la convivencia para garantizar el acceso a DESC de la población – siguiendo las recomendaciones del Examen Periódico Universal - pueden ser un primer paso para romper los ciclos de violencia en estos territorios.

#### *Avances y relaciones para el cumplimiento de los ODS*

Colombia ha establecido un marco de política pública (CONPES 3918 de 2018) y una articulación entre las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 que resulten en avances en las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este establece un esquema de seguimiento con indicadores nacionales, metas cuantificables, responsabilidades institucionales, y la priorización y regionalización de varios de los objetivos. Además, plantea una estrategia para vincular los ODS con las acciones que se realizan desde las administraciones locales y con otros actores como el sector privado y la academia. Igualmente plantea una necesidad de avanzar en un plan de acción con cuatro ejes: 1) la territorialización, 2) la medición, el monitoreo y el reporte, 3) el establecimiento de alianzas y la incorporación de aportes de actores no estatales, y 4) la pedagogía y divulgación de los ODS.

El país ha tenido avances importantes en una serie de metas relacionadas con cada uno de los ODS, pero aún enfrenta retos para avanzar en otras.

La interrelación de los necesidades y oportunidades identificadas se hace evidente, por ejemplo:

- La reducción de la pobreza y las metas relacionadas con el ODS 1 muestran un avance importante, pero hay retos en materia de focalización de políticas para la reducción de la pobreza, las mejoras

en la resiliencia de las poblaciones más pobres frente a desastres naturales y antrópicos y el establecimiento de medidas integrales de protección social para los más vulnerables. Los avances de la erradicación de pobreza monetaria podrían habilitar mejoras en el ODS4, el ODS5 y el ODS8 dada la relación positiva de mejoras en formalidad del trabajo, igualdad de género y educación en los índices de pobreza. Igualmente, las privaciones relacionadas con la falta de empleo formal (ODS8) y el bajo logro educativo (ODS4) no han cedido y tienen pesos importantes sobre los índices de pobreza multidimensional.

- En cuanto a las metas de seguridad alimentaria y reducción del hambre, la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años se ha reducido, pero requiere de una aceleración para tener logros más significativos. Los principales retos persisten en las zonas rurales dispersas y pueblos indígenas, así como en las prácticas alimentarias de la primera infancia relacionadas con la lactancia materna exclusiva, la adecuada alimentación complementaria, el fortalecimiento de los sistemas de información y vigilancia nutricional y de los procesos de generación de entornos alimentarios saludables, entre otros.

Hay oportunidades de un abordaje integral y vínculos entre el ODS 2, el ODS 11 y el ODS 12 para impulsar sistemas agroalimentarios territoriales que articulen circuitos cortos de abastecimiento y apropiar el valor agregado en el seno del territorio; pero también, una proximidad en términos sociales y organizacionales que permita fortalecer la identidad sobre el consumo local de alimentos, una mejor interacción urbano-rural y nuevos modelos de gobernanza de los sistemas alimentarios con una participación ciudadana más consciente y activa que permitan avanzar en la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación, reconociendo la necesidad del trabajo articulado con el ODS 1 para el cierre de brechas sociales. En el país, el ODS 2 está directamente vinculado con el ODS 3, el ODS 4, el ODS 5 y el ODS 12, dado que es clave recuperación de prácticas alimentarias tradicionales y del patrimonio alimentario. Es necesario valorar la cultura alimentaria de diversos territorios y las formas como se da la apropiación de los ecosistemas por parte de las poblaciones urbanas, campesinas o étnicas del país. Así, la implementación de herramientas que combinen la conservación, sostenibilidad y dinamización de las economías locales, como alternativas para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación pueden ser útiles en Colombia.

- Colombia ha avanzado en el cumplimiento del ODS 3 relacionado con salud y bienestar. Su principal reto sigue siendo mejorar en la cobertura, calidad de los servicios y acceso universal, y resultados en la salud, en especial en poblaciones vulnerables de zonas rurales dispersas. La reducción de la mortalidad infantil, mortalidad materna, incidencia de la infección por VIH y la tuberculosis son positivos, pero muestra rezagos en las enfermedades no transmisibles, abuso de sustancias psicoactivas, en la salud mental, estado nutricional en los menores de cinco años y en los escolares, y en la ocurrencia de enfermedades transmitidas por vectores y aquellas prevenibles por vacunas (ej. sarampión). Existe el reto de aplicar enfoques intersectoriales como las estrategias de salud para mujeres, niños, niñas y adolescentes, que impacten metas de otros diez objetivos (1-7, 9, 10, 16 y 17). Igualmente, al abordar la salud y el bienestar desde sus determinantes sociales y ambientales, habría una relación con la pobreza (ODS 1), el hambre (ODS 2), la educación (ODS 4), la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas (ODS 5), el agua y el saneamiento (ODS 6), la energía (ODS 7), el crecimiento económico y el empleo (ODS 8), las ciudades y los asentamientos humanos (ODS 11), el

consumo y la producción (ej. residuos tóxicos) (ODS 12), el cambio climático (ODS 13), la paz e inclusión para el desarrollo (ODS 16).

- Colombia también ha avanzado en cobertura, estrategias para el cierre de brechas en la calidad de la educación básica y media en zonas rurales, rutas integrales de atención para la primera infancia (ej. Cero a Siempre), y esquemas de seguimiento (ej. Sistema de seguimiento Niño a Niño). Sin embargo, tiene el reto de llegar a las zonas rurales y a las poblaciones más vulnerables asegurando la trayectoria educativa de las niñas, niños y adolescentes con calidad y pertinencia, aprovechar la mayor participación de las mujeres en la educación, mitigando las causas de deserción por embarazo adolescente y trabajo de cuidado. Teniendo esto en cuenta, existe la oportunidad de un abordaje integral con relación a la provisión de servicios de agua y saneamiento (ODS 6) en instituciones escolares, ya monitoreados desde el Ministerio de Vivienda, en materia de seguridad alimentaria en instituciones educativas relacionados a los avances del PAE (ODS 2) y de construcción de paz y promoción de la ciudadanía (ODS 16).
- En cuanto a la igualdad de la mujer, un poco más de la mitad de las mujeres colombianas que sufren privación simultánea en tres dimensiones relacionadas con los ODS viven en los hogares más pobres, mientras que el 56,5% residen en zonas urbanas. Las mujeres que se identifican con una etnia en particular o las afrocolombianas se encuentran sobrerrepresentadas entre las que experimentan privación simultánea. Frente a la atención cualificada en el parto, las mujeres indígenas de medios rurales más pobres tienen una probabilidad más de 300 veces mayor de carecer de atención cualificada en el parto que las mujeres que no se identifican con ninguna etnia concreta y viven en los hogares más ricos de las zonas urbanas. Finalmente, el embarazo adolescente especialmente alto en mujeres afrocolombianas más pobres de medios rurales en comparación con las mujeres afrocolombianas más ricas de medios urbanos.

Por lo tanto, para avanzar en las metas del ODS 5 en Colombia, existe una oportunidad de un abordaje desde sus vínculos con las metas de salud (ODS 3), pobreza (ODS 1), educación (ODS 4), trabajos decentes (ODS 8), las violencias basadas en género (ODS 16) y la reducción de las desigualdades (ODS 10), en especial aquellas marcadas por el grupo étnico de las mujeres y si se encuentra en territorios rurales o zonas urbanas (ODS 11).

- Los avances en indicadores de aumento de cobertura en educación en todos los niveles, así como, la disminución en indicadores de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema, el aumento en la inversión al sector turístico, la disminución general de las tasas de trabajo infantil (total y ampliada) han tenido un impacto positivo sobre las metas del ODS 8 de trabajo decente. El avance en una política de crecimiento verde para el país también ha repercutido positivamente.

Sin embargo, existen retos para avanzar de forma integral en la generación de oportunidades de trabajo decente, vinculado principalmente al ODS 8, relacionadas con la pobreza multidimensional, el trabajo juvenil y los jóvenes que no se forman y no trabajan, cobertura en el sistema de protección social, mejoras en los niveles de productividad, fortalecimiento de la economía del cuidado, disminución de las brechas de ingreso al mercado laboral así como las brechas salariales entre hombres y mujeres y empoderamiento económico de la mujer. Otros retos destacados se encuentran en las estrategias para prevenir la muerte de líderes sociales, sobre todo, del sector sindical, pues afecta los derechos de los trabajadores, sobre todo el de libertad de asociación y sindicalización.

Respecto a las organizaciones sindicales y de empleadores es necesario cultivar espacios adecuados para informar, socializar y recibir sus insumos – incluyendo contribución de las organizaciones sindicales a los - objetivos para los reportes del país sobre los avances de la Agenda 2030.

- El ODS 9 refiere a la construcción de infraestructuras resilientes que promuevan la industrialización inclusiva y sostenible, y que fomenten la innovación; su indicador trazador es el número de hogares con acceso a internet, y este ha aumentado en los últimos años. Sin embargo, otras metas e indicadores del ODS 9, como, por ejemplo, el acceso de pequeñas y medianas empresas al financiamiento, el contenido tecnológico de las exportaciones o los gastos en innovación siguen en niveles muy bajos.

En Colombia, los retos frente a la innovación y el desarrollo regional implican grandes inversiones, dado que la ausencia generalizada de capacidades para propiciar un entorno innovador ha minimizado el accionar de la población para la generación de microempresas basadas en la transformación de la estructura productiva del país, la cual es principalmente extractiva. Se hace necesario entonces, reforzar la institucionalidad para que promueva la modernización de la infraestructura, el fortalecimiento de la investigación científica y la transformación de la industria para generar mayor valor agregado y abandonar la explotación exclusiva de los recursos naturales.

- Frente a las metas relacionadas con migración en el ODS 10, Colombia ha venido estableciendo un marco institucional, y normativo progresivo al respecto, ratificando las convenciones internacionales. Dados los retos institucionales estructurales, la atención de flujos migratorios mixtos significativos representa un nuevo desafío para el país. Con relación a los trabajadores migrantes y su protección, es aún un reto. Sobre la eliminación de la explotación de los migrantes en el ODS 16 hay avances normativos. Avances en ODS sobre gestión del riesgo como el ODS 9, 11 y 13, pueden ayudar a prevenir mayor afectación a la población migrantes y mejorar la resiliencia de las comunidades de acogida.
- Frente al ODS 11, además de las acciones señaladas sobre la incorporación de la gestión del riesgo y resiliencia urbana en la planificación del desarrollo territorial, como también, la implementación de un marco normativo nacional y local para el ordenamiento territorial, el Gobierno nacional ha formulado y viene implementando políticas orientadas a la disminución del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda (programas de vivienda gratuita y de mejoramiento integral de barrios – Documento CONPES 3604 de 2009), la incorporación de criterios de sostenibilidad en edificaciones (Documento CONPES 3919 de 2018), al incremento del indicador de espacio público por habitante (Documento CONPES 3718 de 2012), la mejora de las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana (Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, 2011), y la recuperación de centros históricos (Documento CONPES 3658 de 2010). Al igual que los demás objetivos, el ODS 11 tiene una estrecha relación interdependiente con los demás objetivos pues es en las ciudades donde se evidencia su cumplimiento y se construyen factores habilitantes para tal fin. En este sentido, será importante recuperar una política urbana nacional siguiendo los lineamientos de la Nueva Agenda Urbana, la cual fue suscrita por Colombia al finalizar la Cumbre Mundial de HABITAT III en el 2016 en la ciudad de Quito.

- Frente al ODS 12, las situaciones de consumo excesivo, superfluo e innecesario (especialmente en zonas urbanas) son un reto dados los impactos sociales y medioambientales que generan. Es clave apuntar el cumplimiento de las metas para el año 2030 de reducir a la mitad el desperdicio per cápita de alimentos en el mundo y a nivel de comercio minorista, comprometiendo a los consumidores para crear cadenas de producción y suministro más eficientes. El consumo responsable, junto con dinámicas de compras públicas, circuitos cortos de comercialización, cadenas de producción y consumo en base a economías de escala y procesos de comercio justo, son fundamentales para garantizar el derecho progresivo a la alimentación.

Colombia continúa avanzando en la formulación e implementación de políticas, programas y planes ambientales, principalmente en temas como biodiversidad, cambio climático, economía circular y transición energética. El lanzamiento de la Estrategia Nacional para la Economía Circular a finales de 2018 es un buen ejemplo de estos avances, al igual que el Reporte Nacional Voluntario, el cual cita algunas de las acciones que se han adelantado para avanzar en el cumplimiento de los ODS 6 y 7, tal como la diversificación de la matriz energética y la expedición y puesta en marcha de la ley que regula el uso de las fuentes de energía renovables no convencionales en el país.

Otros logros importantes que se han adelantado en el país frente a estos ODS están relacionados con el acceso a agua potable (ODS 6.1.1), la protección de ecosistemas relacionados con el agua, en particular páramos y humedales (ODS 6.6.1), inversiones para el saneamiento (ODS 6.a.1), acceso a combustibles y tecnologías limpias y eficiencia energética (ODS 7.1.2 y 7.3.1), reducción de emisiones del sector industrial (ODS 9.4.1), y aumento en la cobertura de áreas protegidas y en las inversiones para la gestión sostenible de los bosques y la biodiversidad (ODS 14.5.1, 15.1.2, 15.2.1, 15.a.1 y 15.b.1).

Este análisis relacional primario debe complementarse con uno más específico en el que se puedan encontrar nodos relacionales entre ODS para el caso de Colombia, identificar relaciones habilitantes entre metas, relaciones negativas y relaciones concurrentes con el fin de mejorar el impacto de las intervenciones del SNU en Colombia frente al avance de la Agenda 2030 en su conjunto.

Para el caso de Colombia, los ejes principales de necesidades – igualdad e inclusión, productividad para la prosperidad, el sostenimiento de la paz y, la legalidad y la sostenibilidad ambiental – tienen relaciones con los cuatro pilares en los cuales se agrupan los ODS: personas, prosperidad, paz y planeta.

### *Riesgos para el Cumplimiento de los ODS*

**Retos de gobernabilidad por tensiones sociales:** La baja legitimidad de los mecanismos institucionales y de participación formales para la resolución de conflictos (CONTRIAL, 2018) se ha visto reflejada en el incremento de la protesta social (incremento estimado de 171% entre 2014 y 2017, FIP 2017) que tiene alta probabilidad de mantenerse en los años siguientes.

En zonas urbanas, donde se llevan a cabo la mayoría de las protestas, éstas se relacionan con reivindicaciones de políticas sociales sectoriales y de desarrollo, relacionadas con grupos de interés nacionales (trabajadores, estudiantes, etc.) motivadas por el crecimiento de la clase media y la clase

vulnerable con nuevas demandas sociales. En zonas rurales, las condiciones de vulneración de derechos relacionadas con la inseguridad y la violencia, al igual que la falta de oportunidades y las expectativas no cumplidas frente a los dividendos de la paz o la falta de inclusión en las actividades productivas (ej. bloqueos contra las actividades petroleras), son algunas de las causas de las protestas.

El gobierno nacional ha venido avanzando en el desarrollo de protocolos y normativa para el manejo de la protesta basada en respeto de los derechos a la misma para que esta no revierta en violencia y su resolución sea pacífica. Igualmente, el Plan Nacional de Desarrollo prevé el fortalecimiento de los espacios de participación y de diálogo social y propone nuevas políticas y capacidades institucionales para hacerlos realidad. Mientras estas políticas se formulan y se establecen las capacidades necesarias, persistirán retos para asegurar que la protesta y los reclamos sociales no deriven en violencia y no afecten la gobernabilidad.

**Vulnerabilidad y riesgo a desastres:** Según la evaluación de riesgo INFORM, el cual combina amenazas y exposición a riesgos, vulnerabilidad y capacidad de respuesta, Colombia para 2019 presenta un nivel de riesgo alto (puesto 29 entre 191 países) (INFORM, 2018). Las ocurrencias de desastres naturales y antrópicos se han intensificado por las dinámicas de cambio climático, el calentamiento global y aumentos del nivel del mar entre otros.

El gobierno estima que cerca de 6.7 millones de personas vulnerables están expuestas a inundaciones, movimientos en masa y torrentes (DNP, 2018). La posible ocurrencia del Fenómeno del Niño desde 2018 hasta 2019, tendría impacto en comunidades rurales vulnerables, incluyendo restricciones de acceso a alimentos y agua potable con posibles repercusiones en salud. Las consecuencias de éstas en el pasado se han reflejado en casos de desnutrición, mortalidad de menores de edad en comunidades indígenas. Igualmente, el sector agropecuario podría ver pérdidas económicas y retrocesos en el desarrollo de la ruralidad, pérdida de aptitud climática para algunos cultivos a ciertas altitudes, degradación y desertificación de suelos, cambios en fenología de cultivo y un aumento en la incidencia de nuevas plagas y enfermedades. La estabilidad, volatilidad de precios, y oferta continua de productos base de la canasta familiar colombiana, podrían verse afectados, lo que repercutiría en la dependencia en las importaciones y en las ayudas internacionales (FAO, 2017). En años anteriores se estima que las pérdidas por el fenómeno de La Niña serían de 2% del PIB y 0.6% el PIB por el fenómeno de El Niño.

Adicionalmente, la contaminación de fuentes de agua con mercurio por actividades de minería ilegal y ataques contra oleoductos causan grandes necesidades humanitarias que deterioran las condiciones mínimas de vida, dada la falta de acceso a agua potable, medios de vida y alimentos.

La capacidad institucional local para hacer análisis de riesgo de desastres, la falta de proyectos de inversión para reducir el riesgo, la falta de mecanismos para medir su efectividad (DNP, 2018), la debilidad y desactualización de los POT y la escasa asignación de presupuestos para mejorar la resiliencia dificulta la realización de procesos efectivos de prevención y recuperación, ante riesgos latentes por crecientes súbitas, deslizamientos y daños de infraestructura.

**Dinámicas de violencia impulsadas por el reacomodamiento de los actores armados:** A pesar de la reducción generalizada que han tenido las tasas de violencia y delitos de alto impacto en la última década, se han empezado a evidenciar nuevas dinámicas de violencia a raíz de un reacomodamiento de los actores criminales y armados, especialmente alrededor de las zonas en las que persisten las

economías ilegales. Esto se refleja en la ocurrencia de desplazamientos masivos, situaciones de confinamiento, uso de artefactos explosivos e incrementos en homicidios y violencia contra defensores y defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas sociales. Estas dinámicas de violencia son un obstáculo para avanzar en la implementación de medidas contempladas en el Acuerdo de Paz que aceleren el desarrollo territorial integral y reduzcan las dinámicas de exclusión de estas zonas.

**Flujos masivos de venezolanos:** Entre 2015 y finales de 2018, los flujos de migrantes de Venezuela aumentó en un 2500%. A corte del 31 de marzo de 2019 1.260.594 venezolanos se encuentran en Colombia; 770.975 regulares y 489.619 irregulares. Se espera que para el año 2019, Colombia hospede a más de 2 millones de migrantes venezolanos. Estos migrantes requieren asistencia y soluciones en materia de salud, educación, seguridad alimentaria y protección de la discriminación xenofobia y dinámicas de violencia en sus comunidades de acogida. Con respecto a la migración pendular<sup>31</sup>, entre enero y marzo de 2019 se registran 3.294.404 de migrantes pendulares (total entradas: 1.720.715 y total salidas 1.573.689). Desde 21 de diciembre de 2018 a 31 de marzo de 2019 se registraron 132.743 personas en tránsito temporal. De los 489.619 irregulares, 142.675 superaron el tiempo de permanencia y los 346.944 restantes ingresaron por pasos no autorizados y traspasaron los límites de movilidad autorizada<sup>32</sup>.

A corte de 3 de Abril de 2019, 744 municipios en 31 departamentos del país comparten personas con necesidades por conflicto (PIN) armado y por la llegada de refugiados y migrantes de Venezuela. En total se registran 2.552.156 personas con necesidades por conflicto armado y 1.806.418 personas con necesidades por refugiados y migrantes. A corte de 3 de Abril de 2019, 647 municipios en 31 departamentos del país comparten personas con necesidades por conflicto (PIN) armado, desastres naturales y por la llegada de refugiados y migrantes de Venezuela. En total se registran 2.454.982 personas con necesidades por conflicto armado, 1.725.281 Personas con necesidades por desastres naturales y 1.773.384 personas con necesidades por refugiados y migrantes<sup>33</sup>.

El Estado ha establecido marcos normativos e institucionales para responder a la crisis, pero aún requiere de mayor capacidad y de políticas integrales para la integración socio económica y social de los flujos mixtos migratorios. Para el Banco Mundial, el fenómeno migratorio podría tener un impacto fiscal en el corto plazo (entre 0,26% y 0,41% del PIB) para proveer acceso a servicios a la población retornada y migrante poniendo una presión sobre las políticas sociales del Estado (World Bank Group, 2018). A pesar de que se han establecido planes de contingencia frente a un eventual flujo masivo de venezolanos, este podría impactar negativamente sobre los factores habilitantes del desarrollo.

**Tendencias macroeconómicas:** El cumplimiento de la Regla Fiscal ha sido un factor decisivo para mantener el déficit controlado y generar confianza en la estabilidad macroeconómica del país. El país ha logrado establecer medidas para mantener la deuda bruta sostenible en el mediano plazo. Sin embargo, la política fiscal y las dinámicas de recaudo dejan poco margen para incrementar el gasto

---

<sup>31</sup> Migración pendular: Migración que entra y sale constantemente de Colombia por zona de frontera. Ingresan a Colombia presentado la Tarjeta de Movilidad Fronteriza

<sup>32</sup> <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/231-infografias-2019/total-de-venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-marzo-de-2019>

público por encima de las tasas crecientes actuales. Para mantener estas tasas, el congreso aprobó una Ley de Financiamiento en 2018 que busca cerrar las brechas presupuestales existentes a través de un mayor recaudo y ajustes tributarios que a la vez incentiven la inversión y el crecimiento. En este escenario, las estrategias de racionalización, focalización y eficiencia del gasto público son prioritarias para que el gobierno pueda cumplir sus metas (DNP, 2018).

La posibilidad de reducir las brechas de igualdad y de inclusión reside sobre una expectativa de crecimiento de la economía a tasas superiores a las actuales. Se espera un mayor consumo en los hogares incentivado por una menor inflación y un incremento en la demanda externa que impulse las exportaciones por el crecimiento de los principales socios comerciales del país. El gobierno proyecta mayor inversión como resultado de cambios en las tasas de tributación y un repunte en la confianza empresarial. Se espera que el comercio, la industria, las actividades profesionales, científicas y técnicas y la minería y el petróleo impulsen el crecimiento y contrarresten presiones a la baja en algunos sectores por motivos estructurales como la construcción y los servicios financieros. Los rezagos en el crecimiento de la agricultura por fenómenos climáticos y de obras civiles por cuellos de botella en la implementación de las obras de infraestructura de cuarta generación tendrían que ser contrarrestados con mayor inversión.

El Sistema de Naciones Unidas tiene gran experticia técnica en diversas áreas y problemáticas, el cual se espera poner a disposición del Gobierno Nacional y de los gobiernos locales, con el objetivo de aportar para transformar realidades de acuerdo con las necesidades del Estado colombiano.

El Sistema de Naciones Unidas es un banco de buenas prácticas, el cual cuenta con estándares y prácticas internacionales, modelos, expertos, entre otros, el cual podrá ser consultado para analizar las experiencias que han tenido otros países al abordar problemáticas similares a las que se identifiquen en el país y analizar cómo se pudiesen aplicar/adaptar al contexto colombiano, mediante ejemplos demostrativos, experimentación, innovación, etc.

El Sistema de Naciones Unidas tiene experiencia en construir y dejar capacidad instalada en los países mediante el fortalecimiento de capacidades institucionales, formación funcionarios, gestión territorial, enfoques poblacionales, fortalecimiento de capacidades comunitarias, entre otros.

El SNU tiene una amplia presencia en los territorios y la logrado construir lazos de confianza y reconocimiento con comunidades lo que permite llegar a territorios donde el Estado en ocasiones no ha logrado ingresar; acercar a la comunidad con el Estado y llevar y/o complementar la respuesta de la institucionalidad.

La ONU tiene gran experiencia y potencial para formular programas y proyectos con altos niveles de conocimiento técnico, basados en resultados que resulten catalíticos para las entidades del Estado que no cuentan con dicha fortaleza.

El Sistema de Naciones Unidas tiene como marco de trabajo el “Triple Nexus Humanitario Paz y Desarrollo”. Desde esa perspectiva es clave abordar las problemáticas del país y apoyar al Gobierno en el diseño de políticas públicas donde se plantee que el modelo de acción humanitaria y resiliencia a corto plazo se ancle en crear capacidades que deben perdurar en el tiempo.

El Sistema de Naciones Unidas tiene amplia experiencia en proveer respuesta inmediata en contextos de emergencia, tales como crisis migratorias. Cada agencia del SNU, desde su mandato, puede aportar a dar respuesta a la ayuda humanitaria, por ejemplo, en línea con el grupo de flujos migratorios mixtos, complementando los esfuerzos del Gobierno nacional.

Es importante resaltar que las Agencias del Sistema de Naciones Unidas son los líderes de la plataforma regional Grupo Interagencial sobre Flujos Mixtos Migratorios (GIFMM), con mandato de la Secretaría General. Se tiene la responsabilidad de coordinar las Agencias del sistema, con ONG nacionales e internacionales la respuesta a la problemática de la migración venezolana en apoyo a la institucional colombiana.

Se tiene gran experiencia en cuanto a apoyar al Estado colombiano en la movilización de recursos por parte de la comunidad internacional y el sector privado, como complemento a los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional y los gobiernos locales.

La ONU cuenta con la capacidad para apoyar a los Gobiernos para que refuercen la capacidad, los recursos y el perfil de aptitudes necesarias para el logro de los ODS, promover el progreso en las metas e indicadores que vayan rezagados, así como herramientas y metodologías pertinentes para concretar ejercicios de territorialización que tengan en cuenta las capacidades diversas, los retos de desagregación de la información y las brechas del desarrollo de los diferentes entes territoriales en el país

Las Agencias del Sistema cuentan con metodologías de medición de avances de ODS, al igual que estrategias para consolidar y analizar la información del país, con miras al cumplimiento de las metas 2030. Se debe resaltar que somos custodios de 21 indicadores. Adicionalmente, las Agencias pueden aportar a la movilización de alianzas globales para fortalecer la medición de aportes a los ODS, y así concretar ejercicios de aceleración de cumplimiento.

## 5. NOTA METODOLÓGICA

El siguiente documento presenta un resumen de los diferentes insumos recibidos durante el proceso de elaboración del *Common Country Analysis*. El objetivo del documento es proveer los elementos de análisis más importantes para la priorización estratégica, elaboración de la teoría de cambio y la estructuración técnica del marco de resultados.

El *Common Country Analysis* se ha construido en dos fases: 1) un ejercicio de recolección de datos y de análisis sobre los retos, necesidades, vulnerabilidades, riesgos y oportunidades en materia de desarrollo que presenta Colombia y su relación con el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y 2) un análisis de ventajas comparativas para responder a las necesidades y oportunidades identificados por las diferentes agencias.

La recolección de datos y el análisis de los retos, necesidades, vulnerabilidades, riesgos y oportunidades se construyó con base en insumos escritos por las agencias, fondos y programas del Equipo de País. Cada agencia analizó: 1) las principales tendencias, retos y oportunidades del país, los grupos poblacionales y los territorios más afectados por las tendencias descritas y las principales tendencias retos y oportunidades para las mujeres, 2) las tendencias frente a la evolución del marco normativo, el marco institucional, y los compromisos internacionales adquiridos por Colombia

relacionados con cada temática, 3) la relación de cada temática y los avances hacia el cumplimiento de los ODS (metas nacionales y/o globales), 4) la relación con el diagnóstico de necesidades y oportunidades en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Esto se complementó con un taller de análisis conjunto con oficiales del Departamento Nacional de Planeación para definir puntos de convergencia y de divergencia frente al PND. Las memorias del taller hicieron parte de los insumos para el análisis. El análisis de ventajas comparativas también se elaboró con base en insumos escritos de las agencias, fondos y programas del Equipo de País, así como de sus contrapartes institucionales. Cada agencia e institución analizó las fortalezas y desafíos del Sistema de Naciones Unidas y de las agencias, fondos y programas que la componen en Colombia para responder a las necesidades y oportunidades identificadas en la primera fase. Esto se complementó con un taller de análisis conjunto con las contrapartes institucionales para definir las principales fortalezas y desafíos del Sistema de Naciones Unidas. Las memorias del taller hicieron parte de los insumos de análisis.

## ANEXOS TEMÁTICOS

### A. SALUD Y BIENESTAR

- Colombia ha avanzado en el cumplimiento del ODS 3 sobre salud y bienestar, estrechamente relacionado con la vigencia del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental<sup>34</sup>. Su principal reto sigue siendo mejorar en la cobertura y acceso universal a la salud, con especial énfasis en poblaciones específicas en condiciones de mayor vulnerabilidad como los pueblos indígenas, campesinos afros y otras poblaciones que viven en áreas rurales dispersas y urbanas marginadas. En cuanto a avances de las metas del ODS 3, se observa reducción de la mortalidad infantil, mortalidad materna, incidencia de la infección por VIH, fecundidad en la niñez (10 a 14 años) y en la adolescencia y la tuberculosis, pero con grandes inequidades en poblaciones vulnerables como las indígenas, afro, rural dispersa, migrante y la población LGBTI, que muestran tasas muy superiores al promedio nacional. Por otra parte, rezagos en las enfermedades no transmisibles, abuso de sustancias psicoactivas en la salud mental, estado nutricional en los menores de cinco años y en la ocurrencia de enfermedades transmitidas por vectores y aquellas prevenibles por vacunas (ej. sarampión) a pesar de coberturas altas de vacunación. Estas brechas son mayores en población indígena, afro, rural dispersa, migrante lo que incrementa las barreras de acceso y las inequidades en salud.

#### *Tendencias*

- Cobertura: Mejora en cobertura de aseguramiento, pero con déficit en el acceso efectivo a servicios y la calidad de los mismos principalmente para población de las zonas rurales y dispersas. Obsolescencia tecnológica de entidades de primer nivel, una reducción de la capacidad instalada en el segundo nivel y crecimiento en la capacidad instalada de alta complejidad con ampliación de la participación de la oferta privada sobre la oferta pública. Hay rezagos de presencia de prestadores de salud en zonas rurales más pobres y dispersas.

Salud sexual y reproductiva: aunque la tasa de mortalidad materna de Colombia es menor que la meta de los ODS, presenta grandes inequidades, en la población indígena y de la zona rural dispersa. Con respecto al embarazo en adolescentes, aunque tiene una tendencia a la reducción, sigue siendo muy alto en las adolescentes del quintil más bajo de riqueza y de las zonas rurales, y el embarazo en la infancia (niñas de 10 a 14 años) presenta una tendencia al incremento, como resultado de la violencia sexual, el matrimonio temprano y la falta de educación en salud sexual y reproductiva a la cual están expuestas las niñas. En lo que respecta a acceso efectivo a la anticoncepción, además de los insuficientes conocimientos y prácticas del personal de salud, sobre todo de las zonas rurales, el 11.7 por ciento de las mujeres no unidas sexualmente activas, tiene necesidades insatisfechas de acceso a métodos anticonceptivos, siendo esta cifra mucho mayor en las zonas rurales dispersas.

- Enfermedades transmisibles: Junto con las condiciones nutricionales, estas ocupan el segundo lugar en la frecuencia de uso del sistema de salud (14.34%). En 2016 la tasa de incidencia de tuberculosis fue de 2,1 por 100.000; destaca su bajo nivel y los esfuerzos que están realizándose

---

<sup>34</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. **Artículo 12. 1.** *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Véase Estándares Internacionales sobre el Derecho a la Salud en el Sistema de las Naciones Unidas, OACNUDH Colombia, 2015.*

para su eliminación. En el 2017, la prevalencia de la infección por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) en la población de 15 a 49 años fue de 0,5%, con tendencia al aumento en jóvenes, hombres que tienen sexo con otros hombres, mujeres trans, personas que se inyectan drogas, habitantes de la calle y mujeres trabajadoras sexuales. La transmisión madre-hijo de VIH se redujo al 2.0% en 2017 y se ha mejorado el acceso al diagnóstico oportuno del VIH. Riesgos por incremento en reportes de brotes de sarampión, rubéola y rubéola congénita y reportes de casos de difteria, tosferina y tétanos a pesar de tasas altas de vacunación. La letalidad por dengue grave se incrementó al 9,3% en 2017, siendo un problema reemergente.

- Enfermedades no transmisibles: ocupan el primer lugar de frecuencia de uso del sistema de salud (65,51%). En el 2016, las enfermedades del sistema circulatorio causaron 31,7% de las muertes y las neoplasias el 19,8%. Entre ambos grupos de causas se produce casi un tercio del total de muertes, en una población envejecida en que las defunciones se producen principalmente en adultos mayores. Las principales causas de muerte de las personas entre 20 y 59 años son los tumores malignos, las enfermedades cardíacas y los accidentes de tránsito. La inversión del Gobierno en biotecnología ha fomentado progresos significativos en el diagnóstico precoz y el tratamiento oportuno del cáncer, aumentando así su sobrevivencia. Incremento de la conducta suicida y los suicidios consumados en algunas regiones del país, afectando particularmente a las comunidades originarias. En Colombia, la obesidad en las personas entre 18 y 64 años ha tendido al incremento; la prevalencia para 2010 es un 20% mayor que en 2005. Las exposiciones a la contaminación contribuyen significativamente a las muertes y discapacidades por enfermedades no transmisibles en Colombia. De acuerdo a las estadísticas del Instituto de Métricas y Evaluación en salud (IHME por sus siglas en inglés), los riesgos ambientales (sin los ocupacionales) son responsable del 7 % de todas las muertes anuales en 2017, siendo el tercer factor de riesgo, dos puntos porcentuales por debajo de las muertes causadas por tabaco.
- Uso del tabaco: Prevalencia ha disminuido en uso de tabaco, tanto en adultos como en población escolar, con retos para su prevención, detección y tratamiento adecuado y oportuno. El 40% de los hombres y 20% de las mujeres reportaron haberlo consumido alguna vez.
- Drogas psicoactivas: Aumento de consumo de drogas psicoactivas especialmente de población joven. Crecimiento del mercado interno es cada vez más amplio y diverso. Marihuana es la sustancia de mayor consumo, seguida de la cocaína, el bazuco y el éxtasis.
- Principales causas de mortalidad: fueron las enfermedades del sistema circulatorio, ENT neoplasias, las lesiones de causa externas y las enfermedades transmisibles. Hay reducciones en lesiones externas (ej. Homicidios). Persisten sin variación o incluso en aumento las enfermedades hipertensivas, las neoplasias, (ej. próstata y seno), el VIH/sida y las enfermedades crónicas de las vías respiratorias.
- Riesgos a la salud por gestión de sustancias químicas y residuos peligrosos: Dentro de estos desechos se presenta la liberación de sustancias químicas que pueden causar daños graves en la salud y el ambiente. Colombia alcanzó un pico máximo de residuos peligrosos tratados y aprovechados en 2014, pero actualmente esta cifra viene disminuyendo. Este descenso representa un reto en términos de la gestión de desechos, pues además de afectar el ecosistema, el contacto con sustancias químicas es causa de intoxicaciones y de enfermedades como el cáncer en el país.

### *Poblaciones y regiones en riesgo de ser dejados atrás*

- Poblaciones: Las poblaciones colombianas más vulnerables y en riesgo de ser dejadas atrás son las poblaciones indígenas y afrocolombianas. Para 2016, las razones de mortalidad materna más altas se encontraban entre estas poblaciones, alcanzando valores de 195,89 y 156,84 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, respectivamente.
- Las razones de mortalidad más altas se concentran en departamentos y municipios con una alta proporción de población indígena y afrodescendiente, como: Chocó (39.4), Buenaventura (28.3), Amazonas (27.2), San Andrés (25.5), Vichada (24.7), Vaupés (24) y La Guajira (22.1). Además, al desagregar estas tasas por la edad de la madre, se observa que en las mujeres de 40 años y más, se registran 33.9 muertes por 1.000 N.V., y en las madres niñas menores de 15 años se registran 25.3 muertes por 1.000 N.V. Muertes que se pueden prevenir y evitar, evidencian una persistente desigualdad y discriminación contra las niñas, adolescentes y mujeres, en tanto la prestación de servicios de salud es deficiente en la calidad y oportunidad y no se adecua interculturalmente a las necesidades específicas de esta población.
- La tasa de mortalidad perinatal y neonatal tardía nacional es de 14,7 muertes por 1 000 nacidos vivos; específicamente para las muertes perinatales ante parto e intraparto la tasa es de 9,4 muertes por 1 000 N.V. y para la muerte neonatal temprana y tardía es de 6,8, muertes por 1000 N.V. Las razones más altas, se concentran en las siguientes entidades territoriales que superan la tasa nacional; Choco con 39,4, Buenaventura con 28,3, Amazonas con 27,2, San Andrés con 25,5, Vichada con 24,7, Vaupés con 24,0, La Guajira con 22,1, por 1000 N.V. Choco, Buenaventura y Amazonas son los departamentos/distrito con los índices más altos de pobreza multidimensional para el 2015 y 2016.

### *Enfoque de género*

- Como mencionado anteriormente, las poblaciones indígenas y afrodescendientes en particular presentan las tasas más altas de mortalidad materna, perinatal, neonatal y las asociadas a desnutrición, la mayor prevalencia de embarazo en la adolescencia frente al promedio nacional, asociadas a las desigualdades en el nivel de riqueza y educación, que sumadas a las históricas desigualdades de género afectan el ejercicio de la autonomía, la capacidad en la toma de decisiones oportunas y del acceso a métodos anticonceptivos modernos
- Reducción en promedio mortalidad materna nacional, pero concentrándose en: las mujeres más pobres y con mayores tasas de analfabetismo, departamentos con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) más alto (ej. La Guajira, Chocó, Vichada), zonas rurales dispersas y en las mujeres negras, afrodescendientes, raizales e indígenas.
- Porcentaje de atención en parto por personal especializado o personal calificado a nivel nacional, con probabilidades más bajas de recibirlas para mujeres indígenas de medios rurales pobres.
- Fecundidad en adolescentes y en niñas de 10 a 14 años ha aumentado en la última década con impacto sobre acceso a la educación y al trabajo decente, en especial en mujeres que viven en condiciones de pobreza y condiciones de bajos ingresos, baja escolaridad, en zonas rurales que se han mantenido en el tiempo. A pesar de un incremento en anticoncepción moderna, las mujeres

adolescentes (15-19 años) registran mayores necesidades insatisfechas que el promedio frente anticoncepción.

- Tasas altas de violencia basada en género con mayores prevalencias en las zonas rurales, se detecta la necesidad de trabajar con los hombres (nuevas masculinidades), para poder influir en esta problemática, que afecta con mayor intensidad a las mujeres.
- Las adolescentes entre 13 y 19 años que han tenido hijos, el 11,6 % viven en zona urbana, el 20,3 % en zona rural, el 36,4 % tiene primaria como nivel educativo, el 22,7 % pertenece al nivel más bajo de riqueza. ENDS 2015.
- El embarazo adolescente (15-19 años) ha disminuido según la ENDS, sin embargo, los partos de niñas de 10 a 14 años están en aumento, lo cual además de la gravedad de revelar la incidencia del delito de abuso sexual refleja los grandes riesgos del embarazo subsecuente.

### *Marco institucional*

- Tendencias relevantes nacionales: Avances en asegurar cobertura y acceso a la salud, a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), y basado en un modelo de mercado regulado de aseguramiento que promueve servicios individuales y colectivos. Este SGSSS ha definido un Plan de Beneficios en Salud, que deben ser otorgados por las EPS, garantizando la cobertura a todos los afiliados al Sistema. Igualmente, se ha definido estrategias centradas en la atención primaria en salud con enfoque de salud familiar y comunitaria, el cuidado; la gestión integral del riesgo en salud y el enfoque diferencial de territorios y poblaciones (ej. PAIS y MIAS). Lo anterior ha sido complementado recientemente con el Modelo de Atención Territorial-MAITE que tiene como objetivo acercar el Ministerio de Salud y Protección Social a las regiones a través del diálogo directo con los actores. Este modelo MAITE reemplaza al MIAS. Es importante señalar la necesidad de fortalecer acciones para el acceso efectivo a servicios de salud de calidad en especial para la población de las zonas rurales dispersas.
- Aunque el MSPS rige y regula el sistema, la prestación de servicios colectivos (acciones de salud pública) orientadas a la promoción de la salud y prevención de la enfermedad están a cargo de las Entidades Territoriales (Gobernaciones y Alcaldías) donde hay mayores brechas de capacidades.
- Existe un Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI) con rezagos en su definición e implementación a nivel territorial.
- En materia de políticas públicas, hay avances en política farmacéutica para mejorar acceso inequitativo a los medicamentos; avances normativos sobre patentes y licencias obligatorias y determinación de precios de medicamentos; Consolidación de INVIMA como entidad reguladora nacional, en capacidades de gestión y atención en salud frente a desastres (ej. programa hospital seguro); generación de evidencia de impacto climático sobre la salud y propuestas específicas de adaptación a fenómenos que incluyen el comportamiento a mediano plazo de morbilidades como malaria y dengue (IDEAM, Cancillería, MADT y PNUD, 2015); normativas para asegurar el acceso a salud a migrantes.
- Compromisos internacionales: Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005) para prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger contra esa propagación, controlarla y darle una respuesta de salud pública proporcionada y restringida a los riesgos para la salud pública y

evitando al mismo tiempo las interferencias innecesarias con el tráfico y el comercio internacionales. En los últimos ocho años, Colombia ha cumplido sistemáticamente con la presentación anual de los informes de avance de las capacidades básicas para la aplicación del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) - 2005. Colombia adhirió al Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT OMS) en 2016 y ha avanzado en su cumplimiento emitiendo regulación sobre el tema. Finalmente, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CMPD) para América Latina y el Caribe, enfatiza el acceso a la información y los medios necesarios para garantizar los derechos y la salud sexual y reproductiva plena de toda la población

### *Vínculo humanitario y desarrollo*

- Asistencia de salud en emergencias en situaciones de desastres por riesgos naturales y antrópicos (fenómeno del Niño y calentamiento aguas del Pacífico), fortalecimiento de planes de gestión del riesgo en salud. Asistencia en salud para emergencias causadas por contaminación de aguas y del aire con mercurio por minería ilegal y derrames de petróleo, así como efectos de la salud por contaminación del aire en ciudades y fortalecimiento de planes de gestión del riesgo para su mitigación a largo plazo.
- Asistencia a víctimas de accidentes con artefactos explosivos para garantizar su acceso a servicios de salud física y psicosocial que contribuyan al ejercicio pleno y efectivo de sus Derechos Humanos y favorezcan su reincorporación a la vida social, económica y política.
- Brotes de enfermedades transmisibles, enfermedades dermatológicas y acceso a servicio para la salud materna, la anticoncepción, la prevención del VIH y las violencias basadas en género y asistencia en salud para la población migrante hasta el fortalecimiento de capacidades institucionales para cobertura y acceso al sistema de salud.
- En cuanto a víctimas de la violencia armada, existen necesidades de asistencia en salud mental, rehabilitación física (para víctimas de artefactos explosivos) rutas de atención para la violencia sexual, violencia basada en género y salud sexual y reproductiva, necesidad de facilitar el acceso a entidades prestadoras y fortalecimiento de capacidades territoriales para este objetivo.

## *Ventajas comparativas*

<b>FORTALEZAS</b>	<b>DESAFÍOS</b>
<p>Experticia internacional y movilización de recursos globales para el cumplimiento de compromisos internacionales de Colombia en materia de salud (ej. Convenio Marco para el Control del Tabaco; Reglamento Sanitario Internacional)</p>	<p>Mayor coordinación y trabajo interagencial, articulación según la misión de cada agencia. Fomento del diálogo interagencial y desarrollo de un marco estratégico común para la reducción de la morbilidades y mortalidades prevenibles. Sistematización para evidenciar experiencias exitosas e identificar oportunidades de mejoramiento en la entrega de la cooperación técnica</p>
<p>Disponer de mecanismos como el Fondo Estratégico y Fondo Rotatorio de la OPS/OMS para compras eficientes del Estado y mejoramiento del acceso y disponibilidad de suministros estratégicos de salud pública (medicamentos, biológicos, insumos, insecticidas, etc).</p>	<p>Mejorar el acceso a los medicamentos, contribuyendo a la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud y garantizando el derecho fundamental a la salud</p>
<p>Facilitar cooperación Sur-Sur y triangular, como una estrategia para el fortalecimiento de capacidades nacionales.</p>	<p>Apropiar experiencias internacionales y adaptar metodologías para la definición, monitoreo y evaluación de actividades con instituciones para asegurar impacto de las intervenciones.</p>
<p>Implementación de estrategias que fortalezcan las capacidades de las instituciones a nivel territorial, con énfasis en poblaciones más vulnerables, para mejorar acceso, calidad y pertinencia en la prestación de servicios de salud y bienestar frente a tendencias identificadas anteriormente.</p>	<p>Mayor trabajo intersectorial para mejorar el estado de salud y bienestar, con enfoque de determinantes sociales y ambientales y reducción de inequidades durante el curso de vida.</p> <p>Fortalecer el ejercicio de incidencia política para intervenir los determinantes de la salud, para el desarrollo de propuestas de políticas e intervenciones intersectoriales</p>
<p>Fortalecer los sistemas de información y de registros administrativos aportando metodologías para el procesamiento y análisis de datos que ayude a la toma de decisiones sobre política de salud pública.</p>	<p>A pesar de articular con el Ministerio de Trabajo como cabeza de sector, y en otros casos con instituciones especializadas (ej. ICBF), muchas veces las acciones a nivel territorial no se conocen por parte de estas instituciones.</p>

Desarrollo de capacidad nacional para generar evidencia sobre la presencia, magnitud e impacto de las desigualdades sociales y ambientales en la salud poblacional

Cooperación técnica en el desarrollo de metodologías de planeación estratégica, formación de formadores, que aseguren su sostenibilidad.

Capacidad de trabajo con entes territoriales y comunidades locales complementando el trabajo realizado por los entes nacionales.

Disponer de Clúster Salud liderado conjuntamente OPS/OMS y MSPS y del cual forma parte 54 socios; está, conectado con el Equipo Humanitario de País y la Plataforma Nacional de Refugiados y Migrantes. Ha facilitado la coordinación de esfuerzos, la armonización de planes y recursos, el mapeo de actores, los análisis de situación de salud, la definición de prioridades y la complementariedad en la respuesta en los diferentes niveles.

Fortalecimiento de una cultura de movilización de recursos, la cual se basa en principios de acción colaborativa entre funcionarios y en todos los niveles de operación.

Capacidad de trabajo a nivel territorial para fortalecer la capacidad institucional y de la sociedad civil en salud sexual y reproductiva.

Promover la institucionalización del monitoreo de desigualdades sociales y ambientales en salud como actividad de inteligencia sanitaria para juzgar objetivamente el progreso hacia la equidad en salud

Mayor articulación con el Ministerio de Salud durante la formulación de proyectos para evitar la inclusión de medidas no deseadas. Maximizar la coordinación entre el nivel institucional y comunitario.

Coordinación de múltiples actores y cooperantes para la respuesta a eventos emergentes y urgencias humanitarias.

El financiamiento global para la salud se ha disminuido en consecuencia a la desaceleración de la económica mundial, lo que ha restringido los presupuestos de ayuda internacional.

Facilitar que los mecanismos de respuesta humanitaria en salud trasciendan con intervenciones sostenibles en la agenda de desarrollo.

El trabajo más colaborativo a través por ej. de redes sociales.

Establecer alianzas estratégicas con el gobierno nacional y/o los gobiernos departamentales a fin de orientar la construcción de políticas en SAN.

En el marco del frente parlamentario contra el hambre lograra articulación con las entidades del estado a fin de propiciar compromisos políticos con el estado, en torno a la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición

Capacidad de gestión y distribución de vacunas y de anticonceptivos, combinados con lineamientos y guías, complementando la acción del Estado o apoyando objetivos de política pública.

Capacidad para la generación de conocimiento y desarrollo de guías, normas y protocolos en las prioridades de salud pública anteriormente como SSR, enfermedades transmisibles, crónicas, etc.

Apoyo al gobierno nacional en el diseño y adecuación de modelos de atención en salud con enfoque poblacional a partir de experiencias internacionales.

Articulación interagencial e intersectorial en la promoción y garantía de derecho a la salud en zonas afectadas por el conflicto.

Conocimiento en la implementación de políticas públicas en SAN y experticia apoyando a los gobiernos locales en los diagnósticos previos para el diseño de rutas de construcción de políticas públicas en SAN.

Experiencia en la generación de procesos de formación de capacidades en temas de nutrición y salud con enfoque étnico y de género.

Conocimiento del territorio y sus realidades para el diseño de proyectos productivos que

generen cohesión social y fomenten la recuperación económica territorial.

## B. EDUCACIÓN DE CALIDAD

Frente al ODS 4 de lograr una educación de calidad, en coherencia con los estándares internacionales sobre el derecho a la educación<sup>35</sup>, Colombia ha avanzado notoriamente en cobertura, lineamientos para inclusión de NNAJ con discapacidad, fortalecimiento a la formación y capacitación docente, ampliación de infraestructura, estrategias para el cierre de brechas en la calidad de la educación básica y media en zonas rurales, rutas integrales de atención (ej. Cero a Siempre), y esquemas de seguimiento (ej. Sistema de seguimiento Niño a Niño) que pueden servir de unificados sobre vigilancia y control en torno a la calidad del desarrollo infantil.

Sin embargo, para acelerar logros en todas las metas del ODS 4 tiene el reto de llegar a las zonas rurales y a las poblaciones más vulnerables asegurando trayectoria educativa de las niñas, niños y adolescentes con calidad y pertinencia, para asegurar sus aprendizajes y habilidades para la vida. Igualmente, existe la necesidad de aprovechar la mayor participación de las mujeres en la educación, mitigando las causas de deserción por embarazo adolescente y trabajo de cuidado. Finalmente, existe la oportunidad de un abordaje integral con relación a la provisión de servicios de agua y saneamiento (ODS 6) en instituciones escolares, ya monitoreados desde el Ministerio de Vivienda, y en materia de seguridad alimentaria en instituciones educativas relacionados a los avances del PAE (ODS 2) y de construcción de paz y promoción de la ciudadanía (ODS 16).

Según informes de la procuraduría general de la nación una de las razones mencionadas con mayor frecuencia por las ETC como justificación a los problemas de financiación de programas educativos de permanencia como lo es el PAE, ha sido la falta de recursos suficientes o no oportunos de la Nación. Estas dificultades se traducen contrataciones fragmentadas del Programa para cubrir los 180 días del calendario escolar. El no disponer de los recursos no solo conlleva a las dificultades anteriormente referidas, sino que, además, obliga a los alcaldes y gobernadores a hacer adiciones a los contratos originales, las cuales no necesariamente son la opción más eficiente en el uso de los recursos. En este mismo sentido, la falta de certeza sobre la disponibilidad de los recursos contribuye a que se opte por formas de contratación diferentes a la licitación pública para ajustarse a los plazos que impone el calendario escolar (urgencia manifiesta, contratación directa, contrato de prestación de servicios, selección abreviada, contrato de suministro, convenios de asociación, entre otros).

### *Tendencias*

- **Cobertura:** Aumento significativo en cobertura. Aumento en cobertura en las últimas décadas. Sin embargo, retos de cobertura en transición, secundaria y media. El país reporta 1.5 millones de NNA por fuera de la escuela que se encuentran principalmente en las zonas rurales dispersas y concentran población vulnerable como son los NNA con discapacidad, indígenas, víctimas, desplazados y migrantes.
- **Deserción:** No realizan sus trayectorias educativas de manera oportuna completa y con calidad. Niveles significativos de reprobación, deserción del sistema escolar y rezago/bajos niveles de

---

<sup>35</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales **Artículo 13. 1.** Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

aprendizaje. Bajo vínculo de los estudiantes con la escuela pues los NNAJ no consideran útil el estudio a futuro. Las familias tampoco le dan el valor que merece la educación para el desarrollo integral de sus hijos e hijas. Se evidencian mayores niveles de deserción en población adolescente y joven que no es cubierta por las estrategias de permanencia en los grados secundaria.

- Desempeño: Brechas de desempeño de escuelas y estudiantes de educación media depende de cercanía a ciudades por razones de oferta. Bajas tasas netas de asistencia escolar en la enseñanza secundaria en las zonas rurales.
- Alta estandarización de los ritmos de aprendizaje de los estudiantes, que termina siendo la causa de rezago en niñas, niños y adolescentes que se evidencia en resultados de aprendizaje que no corresponden al grado que cursan.
- Formación de docentes: Brechas en formación de docentes particularmente ofertas de actualización, metodologías costo-efectivas.
- Calidad: Diferencias y desarticulación en estándares de aprendizaje y la organización escolar y en los enfoques pedagógicos entre las sedes, niveles, grados y áreas educativas particularmente en educación media se requiere fortalecimiento de lineamientos en orientación socio ocupacional.
- Necesidad de medidas que mejoren la educación en materia de derechos sexuales y reproductivos.
- Educación inclusiva: falta pertinencia para responder a diferencias étnicas, discapacidad y población rural

### *Poblaciones y regiones en riesgo de ser dejados atrás*

- Poblaciones: Brechas de cobertura mayores en departamentos con mayores tasas de ruralidad. Grupos étnicos sin educación pertinente a su cultura, su contexto y su cosmovisión. Población en situación de pobreza.
- Regiones: aquellos con mayores tasas de ruralidad como Guanía, Vaupés, Amazonas y Guaviare.

### *Enfoque de género*

- Mujeres duplicaron su participación en educación. Mayor participación porcentual en educación superior que los hombres. Afectación diferencial de mujeres jóvenes involucradas en el ciclo de las economías ilegales.  
Resultados de aprendizaje de mujeres son mejores en lenguaje que en matemáticas
- Tasas mayores de deserción escolar por ocuparse en trabajo no remunerado vinculado al cuidado y embarazo en niñas entre 10 y 14 años y adolescentes entre 15 y 19 años.
- Deserción escolar aún no medida a través de indicadores cuantitativos relacionada con acoso sexual en el ámbito escolar y universitario.

### *Marco institucional*

- Cuellos de botella de gestión de la demanda de educación a nivel territorial. Ausencia de regulación y normatividad en educación inicial
- Ausencia de sistema de seguimiento a la trayectoria educativa (aprendizajes y factores asociados a la deserción, repitencia y rezago) que emplee sistemas de información.
- Necesidad de fortalecimiento de la práctica docente centrada en las interacciones de los maestros con los estudiantes. Necesidades de nuevos procesos de formación de docentes para seguimiento de trayectoria educativa.
- Oportunidad de currículos armonizados entre educación inicial, preescolar, básica y media.
- Avances en Estrategia de Gestión del Recurso Humano para asegurar relación de educación con mercado laboral, pero rezagos en implementación y en aplicación de estándares de calidad.
- El funcionamiento de la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos puede facilitar la educación en términos de derechos sexuales y reproductivos, así como los marcos normativos existentes en materia de convivencia, prevención de violencias y promoción de los DSDR.

### *Vínculo humanitario y desarrollo*

- Las dinámicas de violencia (cancelación de clases y la consecuente desescolarización de más de 140.000 NNA en 2018), incluyendo la presencia de artefactos explosivos, y del reclutamiento forzado de menores de edad y de confinamiento son obstáculos para el acceso a la educación. Existe la necesidad de garantizar que las instituciones educativas se conviertan en espacios protectores como requisito para reducir los impactos que tiene la violencia frente a la deserción, el desempeño educativo y la calidad, entre otros.
- La migración de NNA de Venezuela ha puesto presión sobre la capacidad de respuesta y atención de los programas y estrategias del gobierno nacional en educación, especialmente en territorios con brechas estructurales.

## Ventajas comparativas

FORTALEZAS	DESAFÍOS
<p>Potencial de acompañamiento de temas de educación rural y étnica.</p>	<p>Proponer intervenciones integrales e interagenciales que aborden la educación y sus vínculos con otras dinámicas socioeconómicas y otros ODS (ej. 2, 3, 8, 10 y 16).</p>
<p>Identificación, seguimiento a progreso de poblaciones más vulnerables</p>	<p>Proponer modelos innovadores (ej. para asegurar el aprendizaje y la permanencia de los niños en los ciclos de educación con base en experiencia internacional) que puedan adaptarse apropiarse por las instituciones y se establezca la viabilidad y las capacidades necesarias para implementarlos a escala. Reducir el número de proyectos piloto que luego no se pueden implementar por falta de recursos o capacidades.</p>
<p>Ejemplos de modelos sostenibles que vinculan pequeños productores con mercados privados e institucionales en beneficio de la seguridad alimentaria y la educación (ej. Selección por parte del Ministerio de Educación al PMA para la operativización del Programa de Alimentación Escolar en La Guajira, donde las compras locales son a través de cooperativas que reciben apoyo de la FAO en coordinación con el Min. Agricultura y otras instituciones).</p>	<p>Mayor trabajo interagencial para romper la duplicación que se ha presentado en algunos casos</p>
<p>Potencial acompañamiento al mejoramiento de resultados de aprendizaje en habilidades fundantes y para la vida en momentos clave de la trayectoria educativa.</p>	<p>Transferencia de capacidades al gobierno nacional y local para establecer mecanismos de control y seguimiento de los programas y promoción del empoderamiento de la comunidad educativa y control social</p>
<p>Capacidad de implementación efectiva en territorios y con poblaciones vulnerables en educación en crisis, como complemento a las acciones del Estado</p>	<p>Articulación con Entidades territoriales para la equitativa implementación del programa, garantizando, calidad, eficiencia y puesta en marcha de sistemas de monitoreo confiables.</p>
<p>Apoyo al gobierno en la implementación de programas y estrategias de permanencia en educación, como el PAE demostrando uso apropiado y eficiente de los recursos del estado. Reconocimiento de esta labor por parte de organismos de control</p>	<p>Proponer prácticas costo-efectivas para que los niños en educación inicial y educación media puedan alcanzar los resultados de aprendizaje y culminar su trayectoria.</p>

Apoyo a las estrategias de permanencia en el sistema educativo a través del suministro de alimentación escolar de emergencia para población escolar migrante, contribuyendo a mejorar las coberturas en poblaciones con altos niveles de inseguridad alimentaria

Mejorar la definición de estrategias de sostenibilidad progresiva por parte del Estado

## C. SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Y REDUCCIÓN DEL HAMBRE

Frente a las metas del ODS 2<sup>36</sup>, aunque la prevalencia de subalimentación (hambre) en el país se ha reducido desde 9,7% en el trienio 1999-2001, al 6,5% en el trienio 2015-2017 (FAO, 2018), aún existen en Colombia 3,2 millones de personas (6.6% de la población colombiana) no alcanzan a consumir la energía alimentaria diaria mínima recomendada para llevar una vida activa y saludable; de igual forma, aunque la mortalidad por desnutrición en menores de 5 años también se ha reducido, se requiere una aceleración para tener logros más significativos. La inseguridad alimentaria de los hogares sigue siendo alta (afecta a más de la mitad de la población).

Para el caso particular del departamento de La Guajira, los datos de desnutrición son alarmantes y resultan de una combinación fatal entre factores de nutrición y atención en salud. Así, la tasa de desnutrición aguda en menores de 5 años triplica la media nacional (1,6% de cara a 4,7 en La Guajira); y la de mortalidad por esta causa llega a ser ocho veces más alta que la del país (2018: 5,46 nacional, por cada 100.000 menores versus 45 tasa departamental) (secretaría de salud de La Guajira, 2018). Las graves tasas de cobertura en agua potable (4%) son un factor determinante en el acceso seguro a uno de los alimentos fundamentales para la vida.

Para el año 2019, según el Boletín Epidemiológico 45 de la Secretaria de Salud de La Guajira, se han presentado 1543 casos de desnutrición aguda en niños menores de 5 años en los municipios de Uribia, Maicao, Manaure y Riohacha. Y 29 casos de mortalidad en niños menores de 5 años por o asociado a desnutrición (SIVIGILA, semana 49, 2019) y para la semana 18 del 2020 se han presentado 423 casos de desnutrición aguda en niños menores de 5 años y una mortalidad por y asociada a desnutrición de menores de 5 años que corresponde a 25 niños (SIVIGILA, semana 18, 2020). De acuerdo con el informe de la defensoría del Departamento de La Guajira, se mantiene la alerta de las afectaciones en la comunidad Wiwa que habita la Sierra Nevada de Santa Marta en la zona del resguardo Wiwa, Kogui, Malayo y Arhuaco, en Dibulla, donde hasta la fecha se ha reportado la muerte de 3 niños por desnutrición aguda y se está verificando otras posibles muertes por causas desconocidas.

Los principales retos persisten en las zonas rurales dispersas y pueblos indígenas, donde hasta un 90% no puede cubrir sus necesidades básicas<sup>37</sup>. Hay oportunidades para un abordaje integral de los problemas de inseguridad alimentaria y nutricional en el país, fortaleciendo los vínculos entre los ODS 2, 11 y 12, con el fin de impulsar sistemas agroalimentarios territoriales que articulen circuitos cortos de abastecimiento y apropiar el valor agregado en el seno del territorio, pero también una proximidad en términos sociales y organizacionales que permita fortalecer la identidad sobre el consumo local de alimentos, una mejor interacción urbano-rural y nuevos modelos de gobernanza de los sistemas alimentarios con una participación ciudadana más consciente y activa. El consumo de alimentos saludables y la consolidación de dietas sostenibles dependen de procesos innovadores de educación alimentaria y nutricional.

En términos de malnutrición, el reto es abordar el problema desde la triple carga nutricional (desnutrición aguda, retraso en talla y sobrepeso), entendiendo las particularidades según momentos de la vida de los niños, niñas y adolescentes, promoviendo estilos de vida saludable, así como la

---

<sup>36</sup> Véase también el artículo 11 y el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Observación general 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el derecho a una alimentación adecuada.

<sup>37</sup> Fuente: Instituto Nacional de Salud. 2016. Sivigila, Colombia. Available at: <http://portalsivigila.ins.gov.co/sivigila/reportes/pages/vigilancia.php>

promoción de prácticas adecuadas de cuidado y crianza de los niños y niñas, en salud, nutrición, afecto, juego, comunicación, algunas veces asociadas a creencias tradicionales sobre la niñez.

### *Tendencias*

- **Acceso a alimentos:** La reducción de la pobreza ha incrementado el acceso a alimentos, sin embargo, de acuerdo con los resultados de la ENSIN 2015 (Encuesta Nacional de la situación nutricional) la prevalencia de inseguridad alimentaria en el hogar se encuentra en un 54.2% de los hogares colombianos, la cifra disminuyó desde el año 2010 cuando se encontraba en un 57.7%, sin embargo, las cifras para las zonas rurales dispersas son mayores. El incremento de la economía no ha beneficiado a todos por igual, lo cual refleja una distribución desigual de ingresos en detrimento de poblaciones rurales, hogares encabezados por mujeres e IDPs.<sup>38</sup>
- Precios de los alimentos de la canasta familiar por encima del IPC dificultan la adquisición de alimentos para los más vulnerables. Variaciones en la composición de la canasta básica de alimentos señalan un deterioro en la calidad de la alimentación en los hogares.
- Cambios en los patrones de consumo de alimentos: Menor consumo de alimentos “caseros”, frescos y naturales y mayor consumo de alimentos procesados y ultra procesados, altos en azúcares, grasas y sal/sodio, influenciados por los medios de comunicación, la tecnología y la industria de alimentos. Por ejemplo, de la canasta de alimentos actual de los colombianos, hoy hacen parte productos tales como: los jugos procesados, las gaseosas, el helado, las bebidas energizantes y la “leche” de almendras. (DANE, 2019)
- **Aceptabilidad Cultural:** Cambios alimentarios relacionados con la pérdida de conocimientos, alimentos y prácticas tradicionales que son protectores de la SAN de diversas poblaciones del país (especialmente de las rurales y étnicas). Es visible entre los principales riesgos que ponen a una persona en situación de vulnerabilidad alimentaria se encuentra el hecho de que su alimentación cambie por razones como el cambio climático, por la pérdida intergeneracional de conocimientos tradicionales, o por la disminución de la biodiversidad alimentaria (animales de caza, variedades vegetales, pesca, alimentos de recolección, etc.), sumado a que en diversos contextos territoriales, en zonas rurales y urbanas se presentan barreras económicas o geográficas para acceder a los alimentos, que en los grupos étnicos se hacen más complejos debido a mecanismos de discriminación y exclusión. Así, es un reto apuntar a que la aceptabilidad cultural sea un aspecto indispensable para la SAN, y permita que los alimentos disponibles o los brindados por los programas gubernamentales, se adapten a las tradiciones culturales y a las preferencias de los distintos sujetos y grupos poblacionales
- **Malnutrición:** Según la ENSIN 2015, el aumento del exceso de peso en adultos se incrementó en 10,6% en la última década, pasando de 45,9% en 2005 a 56.4% en 2015. Las mayores cifras se encuentran en mujeres y afrodescendientes, de igual manera, se observó un incremento del exceso de peso en escolares pasando de 18.8% en 2010 a 24.4% y en adolescentes pasó de 15.5% a 17.9%. Este incremento se encuentra relacionado con los cambios en los hábitos alimentarios

---

<sup>38</sup> OECD, 2014. OECD Territorial Reviews: Colombia 2014. Available at: <http://dx.dox.org/10.1787/9789264224551-en> 16  
Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 2016. See:  
[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/bol\\_pobreza\\_15\\_.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf)

descritos antes, junto con el bajo consumo de frutas y verduras y los bajos niveles de actividad física. En índices de riqueza más bajo, el retraso en talla es significativamente mayor

- Deficiencias nutricionales: Exceso de peso en adultos muestra deterioro de la nutrición. La tendencia al aumento del exceso de peso, en escolares y en adolescentes en el mismo periodo aumento y en mujeres asociados a hábitos alimentarios inadecuados, la falta de actividad física, falta de acceso a alimentación saludable y un fácil acceso a bebidas azucaradas y alimentos procesados. En índices de riqueza más bajo, el retraso en talla es significativamente mayor.
- Malnutrición en niños menores de 5 : Aunque años, se disminuyó el porcentaje de niños y niñas con retraso en talla para la edad, de un 13.2% reportado en el 2010 a un 10.8% reportado en el 2015, siendo las cifras mayores en hombres e indígenas, se observa un aumento del porcentaje de Desnutrición Aguda pasando de 0.9% en 2010 a 2.3% en 2015, de igual manera la ENSIN registra el porcentaje de niños de 6-23 meses de edad que cumplen con una dieta mínima aceptable (36,5%). De otro lado, el exceso de peso en este grupo de edad paso de 5.2% en 2010 a 6.3% en 2015 siendo mayores en hombres, las regiones más afectadas son la Central, Oriental y Bogotá. Un 90% de los niños indígenas menores de 5 años en el área del litoral del Pacífico colombiano sufren de malnutrición crónica, igual a un 60% en el sur y norte del país (Instituto Nacional de Salud. 2016). Anemia de niños IDPs menores de 5 años varía entre un 53 y un 78% (el promedio nacional está en un 27.5%) (ICBF/Prosperidad Social/WFP, 2013). Frente a la práctica de lactancia materna, la ENSIN 2015 muestra como el inicio temprano (es decir en la primera hora después del nacimiento) aumento de un 56.6% en 2010 a un 72.0%. Sin embargo, la lactancia materna exclusiva (suministro de leche materna como único alimento hasta los 6 meses de edad), disminuyó la práctica pasando de 42.8% en 2010 a 36.1% en 2015. Dado el impacto que tiene la lactancia para prevenir la mortalidad infantil ocasionada por enfermedades infecciosas, disminuir el riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles, así como impulsar el desarrollo cognitivo y emocional es necesario implementar las recomendaciones en la Evaluación de proceso del Plan Decenal de Lactancia Materna 2010-2020. Persisten deficiencias de micronutrientes como Vitamina A, Zinc, Hierro y Calcio.
- Mortalidad por desnutrición: Tasa de muertes por desnutrición en menores de cinco años ha tendido al descenso, con cifras mayores en el primer quintil de pobreza, y concentración en la población con menos acceso a fuentes de agua mejorada y el que enfrenta barreras al acceso a servicios de salud para la primera infancia y necesidades básicas insatisfechas. La tasa de mortalidad por desnutrición es mayor en poblaciones de predominio indígena y en territorios con ruralidad dispersa.
- En Colombia, la malnutrición materna es prevalente en particular en comunidades indígenas, en niveles socio económicos bajos y en zonas rurales apartadas. La ENSIN 2010 reportó que el 16.2% de las mujeres gestantes tienen bajo peso y el 34.6% tiene exceso de peso. Las gestantes presentan un bajo consumo de la dieta mínima aceptable en la gestación y un bajo consumo de suplementos de vitaminas y minerales. La anemia nutricional o por deficiencia de hierro en mujeres en edad reproductiva y gestación, es un problema de salud pública en el país con 37.2% de las mujeres gestantes (de 13-49 años) presentando esta condición.
- Pérdida y desperdicios de alimentos: Equivalente a un tercio de los alimentos destinados al consumo humano, la mayoría en las etapas de producción agropecuaria, cosecha,

almacenamiento, distribución, transformación industrial y consumo. En Colombia se pierde o desperdicia 9,76 millones de toneladas de alimentos al año, lo que equivale al 34% de los alimentos destinados al consumo humano (es decir, que, por cada tres toneladas de comida disponible, una tonelada se va para la basura) (DNP,2016). Del total de las pérdidas y desperdicios de alimentos, el 40,5% (3,95 millones toneladas) lo hacen en la etapa de producción agropecuaria, el 19,8% (1,93 millones de toneladas) se pierde en el proceso de poscosecha y almacenamiento y el 3,5% (342 mil toneladas) en los procesos de procesamiento industrial.

Afectaciones derivadas del Cambio Climático; las crecientes manifestaciones de eventos climáticos extremos impactan de manera directa el sector agropecuario el cual absorbe en una alta proporción las pérdidas y daños de medios de subsistencia agropecuarios de la población rural. El Niño y La Niña en 2014-2016 contribuyeron a sequías, desertificaciones, incendios forestales e inundaciones, los cuales disminuyeron la seguridad alimentaria y nutrición de poblaciones afectadas. El índice de riesgo climático clasifica Colombia en medio riesgo, expuesto a inundaciones, desprendimientos, terremotos, actividad volcánica y otras amenazas naturales La estrategia del gobierno incluye apoyo de agricultura familiar, mayor acceso a mercados y la provisión de inputs y asistencia técnica con la vista de mejorar la productividad y resiliencia de una manera sustentable. La seguridad alimentaria y nutricional tiene una relación muy fuerte con la resiliencia y adaptación al cambio climático. Este es un reto que debe abordarse desde el gobierno nacional con alcance territorial en las políticas públicas

### *Poblaciones y territorios vulnerables*

- **Poblaciones:** En la población indígena el retraso en talla es significativamente mayor; existe una alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en la población migrante y sus comunidades de acogida; en particular se ha observado un aumento en la desnutrición aguda en los niños y niñas menores de 5 años, particularmente en comunidades indígenas y desplazados.
- **Territorios:** Los departamentos con mayor ruralidad (Guainía, Vichada, Chocó, Guajira y Vaupés) presentan los niveles más altos tanto de mortalidad en la niñez, así como por causas asociadas a la desnutrición. Esto se debe en buena parte a la baja disponibilidad de alimentos, el limitado acceso a condiciones de salubridad como agua potable y el menor porcentaje de partos atendidos por personal calificado. Chocó y Guajira mantienen altos niveles de prevalencia de inseguridad alimentaria, hasta un 90%.

### *Enfoque de género*

- El inequitativo acceso a recursos productivos y a una alimentación adecuada hace que las mujeres enfrenten mayores riesgos de inseguridad alimentaria y nutricional.
- Patrones culturales generan una distribución inequitativa de alimentos entre los niños y las niñas, las mujeres y los hombres por estereotipos de género
- Incidencia de victimización de mujeres y niñas como las violencias de género, sobre el consumo y aprovechamiento de los alimentos al interior de la familia y de las comunidades.

- En caso de emergencia o pobreza extrema, mujeres y niñas embarazadas o lactantes no reciben alimentos suficientes, adecuados y/o de calidad para sus necesidades nutricionales y las de sus bebés.

### *Marco Institucional*

- En la tercera Reunión de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las Enfermedades No transmisibles de 2018, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron con medidas fiscales, informativas y legislativas recomendadas por la OMS, referidas al etiquetado nutricional y la publicidad de alimentos, a los impuestos a las bebidas azucaradas, a la promoción del ejercicio físico habitual.
- El Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, emitido por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2017) recomendó, en materia de políticas, programas y otros aspectos: invertir en los pequeños productores, hacer frente a la volatilidad excesiva de los precios de alimentos, abordar las cuestiones de género relacionadas con la SAN, fomentar la protección social en favor de la SAN, adoptar medidas urgentes para hacer frente a los efectos del cambio climático en la SAN y reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos, entre otras.
- En los acuerdos de Paz de la Habana de 2016, en el marco de la reforma rural integral, se acordó la creación de un sistema para la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación en el país.

### *Vínculo humanitario y desarrollo*

- De los 5,1 millones de personas con potenciales necesidades humanitarias, 4,4 millones evidencian necesidades en seguridad alimentaria y nutrición.
- Factores climáticos adversos (sequía e inundaciones) han limitado acceso y disponibilidad de alimentos resultando en pérdida de cultivos y producción pecuaria, fuentes principales de alimentos para el consumo familiar y restricción del acceso a las parcelas productivas.
- Llegada de refugiados y migrantes han limitado el acceso y disponibilidad de alimentos en las comunidades fronterizas. Los migrantes llegan con necesidad de seguridad alimentaria que tienden a mantenerse en el tiempo.
- Incremento en desplazamientos, confinamientos y restricciones a la movilidad, por las dificultades de generación de ingresos y medios de vida de muchas comunidades que viven en condición de pobreza y vulnerabilidad. El mayor impacto se refleja en los niños que revelan cuadros de desnutrición y mortalidad infantil por la falta de una alimentación variada y adecuada

## Ventajas comparativas

FORTALEZAS	DESAFÍOS
<p>Capacidad de implementación efectiva en territorios y con poblaciones vulnerables en contextos de crisis, como complemento a las acciones del Estado.</p>	<p>Fortalecer las estrategias de salida, que garanticen la sostenibilidad de los proyectos.</p>
<p>Capacidad de formar alianzas entre el sector privado (proveedores y productores), y el sistema de compras públicas.</p>	<p>Garantizar la transferencia de capacidades al Gobierno nacional y a los gobiernos territoriales.</p>
<p>Enfoques de género, étnico y protección en las intervenciones.</p>	<p>Desarrollar e implementar Sistemas Agroalimentarios Sostenibles, eficientes e inclusivos que se articulen con políticas públicas, e incorporen acciones que contribuyan a la generación de empleo e ingresos especialmente para familias vulnerables, en zonas rurales, fronterizas, grupos étnicos, víctimas del conflicto armado y mujeres cabeza de hogar.</p>
<p>Capacidad para fortalecer la gestión territorial de la seguridad alimentaria y nutricional con participación intersectorial y protagonismo de la sociedad civil.</p>	<p>Implementar procesos de rescate y conservación del patrimonio alimentario, a través de la recuperación de los diferentes elementos que integra el sistema alimentario: conocimientos sobre la producción y recolección tradicional; recuperación de semillas nativas; recuperación de prácticas tradicionales de pesca, recolección, silvicultura, agricultura, etc., valorando aspectos eco sistémicos y culturales (por ejemplo reconociendo las particularidades de comunidades étnicas nómadas y seminómadas en el país). También a través de la recuperación y valoración de cocinas tradicionales, y reconociendo la importancia de las prácticas culturales y de las creencias de las poblaciones respecto del uso y conservación del agua potable, o respecto de la generación de residuos. (Ej. Implementación de la Política de Cocinas Tradicionales y Alimentación del Ministerio de Cultura; adecuación de minutas diferenciales para la implementación del PAE en zonas rurales y territorios con presencia étnica; esfuerzos FAO para implementación de Sistemas Importantes de Patrimonio Agrícola Mundial – SIPAM).</p>
<p>Capacidad para diseñar e implementar estrategias de información, educación y comunicación para el empoderamiento de los consumidores en la selección, preparación y consumo de alimentos propios que contribuyan al consumo de una alimentación saludable.</p>	
<p>Capacidad para el diseño, adaptación e implementación de instrumentos y metodologías para la medición del hambre, la diversidad alimentaria, las pérdidas y desperdicios de alimentos; la prevención de la malnutrición, el rescate de prácticas tradicionales de producción, preparación y consumo de alimentos; entre otros.</p>	

Establecer alianzas estratégicas con el gobierno nacional y/o los gobiernos departamentales a fin de orientar la construcción de políticas en SAN.

Acompañar al gobierno nacional en la definición de política pública de reducción de desperdicios, así como en la definición de planes territoriales de SAN, participando en las mesas nacionales y territoriales de SAN

Construcción de la Ruta de Atención Integral de la Malnutrición, apoyando su y la definición de minutas diferenciales para los programas sociales

Ejemplos de modelos sostenibles que vinculan pequeños productores con mercados privados e institucionales en beneficio de la seguridad alimentaria y nutricional, la educación y el desarrollo rural (ej. Selección del Ministerio de Educación del PMA para la operativización del Programa de Alimentación Escolar en La Guajira, donde las compras locales son a través de cooperativas que reciben apoyo de la FAO en coordinación con el Min. Agricultura y otras instituciones).

Conocimiento en la implementación de políticas públicas en SAN y experticia apoyando a los gobiernos locales en los diagnósticos previos para el diseño de rutas de construcción de políticas públicas en SAN.

Experiencia en la generación de procesos de formación de capacidades en temas de nutrición y salud con enfoque étnico y de género.

Conocimiento del territorio y sus realidades para el diseño de proyectos productivos que generen cohesión social y fomenten la recuperación económica territorial.

Apoyo en diseño y pilotaje de lineamientos y rutas de atención a población vulnerable con altos riesgos de desnutrición aguda.

Desarrollo de capacidades territoriales para la identificación y atención temprana de niños y niñas en riesgo de desnutrición.

## 1. REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Las personas que viven en la pobreza a menudo son desatendidas o abandonadas por los políticos, los proveedores de servicios y los responsables de la formulación de políticas debido a su falta de voz política, capital social y financiero, así como por su exclusión social crónica. Son afectadas desproporcionadamente en sus derechos humanos. La discriminación en su contra está generalizada y es ampliamente tolerada. Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos por consenso en 2012, son lineamientos de políticas a nivel mundial centrados específicamente en los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza. Están destinados a que los gobiernos los utilicen para asegurar que las políticas públicas, incluyendo los esfuerzos para erradicar la pobreza, alcancen a los miembros más pobres de la sociedad; respeten y defiendan sus derechos, y tomen en cuenta los significativos obstáculos sociales, culturales, económicos y estructurales que enfrentan para gozar de los derechos humanos<sup>39</sup>.

La reducción de la pobreza y las metas relacionadas con el ODS 1 muestran un avance importante (ej. ampliación del periodo de licencia de maternidad, enfoque de pobreza infantil y protección curso de vida) pero hay retos en materia de focalización de políticas para la reducción de la pobreza, las mejoras en la resiliencia de las poblaciones más pobres frente a desastres naturales y antrópicos y el establecimiento de medidas integrales de protección social para los más vulnerables. En Colombia, el avance del ODS1, en especial sobre sus metas de erradicación de pobreza monetaria, tienen vínculos con el ODS4, el ODS5 y el ODS8 dada la relación positiva de mejoras en formalidad del trabajo, igualdad de género y educación en los índices de pobreza, permitiendo un estudio continuo desde el indicador de pobreza multidimensional. Asimismo, tiene una relación con el ODS 11 con la promoción de mejoras en acceso a servicios públicos y mejoramiento integral de barrios.

### *Tendencias*

- La pobreza es la principal manifestación de la desigualdad en Colombia. Entre 2010 y 2017 el país presentó una reducción importante de la pobreza, y también, y en menor medida de desigualdad. Entre 2010 y 2017, 5 millones de colombianos han dejado de ser pobres. En este periodo, la incidencia de la pobreza monetaria bajó de 37,2% a 26,9%, y la incidencia de pobreza extrema se redujo de 12,3% a 7,4% en el mismo periodo (DANE, 2017). El aumento de los ingresos de la población y el mayor crecimiento de los ingresos de los más pobres también ha resultado en la reducción de la alta desigualdad que ha caracterizado a Colombia. El incremento en gasto social ha aumentado la oferta de bienes públicos y de la atención y también explica esta tendencia.
- La inflación y crecimiento del costo de vida ha contrarrestado parcialmente el crecimiento de ingresos en términos reales.
- La pobreza multidimensional, más asociada al acceso a un conjunto más amplio de bienes sociales, se redujo tanto en zonas urbanas como rurales. Sin embargo, la contaminación por artefactos explosivos en zonas rurales sigue siendo un freno para su desarrollo socio-económico.

---

<sup>39</sup> El desarrollo de los Principios Rectores fue iniciado por el Comité de Derechos Humanos en el 2001, y su contenido fue debatido y perfeccionado durante más de una década de consultas con los Estados, las organizaciones de la sociedad civil, las agencias de las Naciones Unidas y las comunidades que viven en la pobreza. El proyecto final fue preparado por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, y presentado en su informe al Consejo de Derechos Humanos durante su 21° período de sesiones (A/HRC/21/39). Para tener una visión histórica completa del desarrollo de los Principios Rectores, sírvase consultar el Anexo I del informe oficial disponible a través de <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/DGPIntroduction.aspx>.

- La proporción de pobreza tanto monetaria como multidimensional en zonas rurales sigue siendo mayor, pero hay desaceleración de reducción de pobreza en zonas urbanas en los últimos tres años. La brecha territorial entre los máximos y mínimos de pobreza ha aumentado. En términos proporcionales, las ciudades capitales han seguido disminuyendo sus tasas de pobreza, mientras en la “otras cabeceras” han incrementado.
- La pobreza es la principal manifestación de la desigualdad en Colombia. Entre 2010 y 2018, el país presentó una reducción importante de la pobreza, y también, y en menor medida de desigualdad, sin embargo, en los últimos cuatro años este decrecimiento se ha desacelerado. Entre 2010 y 2018, aproximadamente 5 millones de colombianos han dejado de ser pobres. En este periodo, la incidencia de la pobreza monetaria bajó de 37,2% a 27%, y la incidencia de pobreza extrema se redujo de 12,3% a 7,2% en el mismo periodo (DANE, 2019). Por su parte, la pobreza multidimensional presentó una reducción importante en el periodo 2010-2018 donde se redujo de del 30,4% al 19,6% es decir más de 10 puntos porcentuales representando la salida de la pobreza multidimensional de más de 4 millones de personas (DANE, 2019). Bajo este contexto es fundamental seguir consolidando esfuerzos para que hogares que han salido de la pobreza se mantengan por fuera de ella y se consolide la clase media del país.
- El comportamiento de las dimensiones e indicadores del IPM en los últimos años mantenían una tendencia a la baja. Sin embargo, en 2018, algunos de ellos rompieron la tendencia y mostraron incrementos, especialmente en las dimensiones de vivienda y salud. Adicionalmente, las privaciones que más afectan a los hogares son: i) bajo logro educativo, ii) sin aseguramiento a salud, iii) trabajo informal, iv) rezago escolar y v) hacinamiento crítico. Es importante considerar el trabajo informal representa un alto porcentaje de hogares privados (72%), así como el bajo logro educativo donde casi el 44% de los hogares se encuentra privado. Por su parte, entre los indicadores en que los hogares colombianos tienen menos privaciones son: i) analfabetismo, ii) barreras a servicios para cuidado de la primera infancia, iii) trabajo infantil, iv) inasistencia escolar, v) barreras de acceso a servicios de salud, vi) material inadecuado de pisos y vii) material inadecuado de paredes exteriores, aunque son las que al mismo tiempo logran menores disminuciones entre 2010 y 2018.
- Frente a las metas del ODS 2[1], aunque la prevalencia de subalimentación (hambre) en el país se ha reducido desde 9,7% en el trienio 1999-2001, al 6,5% en el trienio 2015-2017 (FAO, 2018), aún existen en Colombia 3,2 millones de personas que no alcanzan a consumir la energía alimentaria diaria mínima recomendada (aún el X% de la población no logran el consumo de energía alimentaria recomendada mínima) para llevar una vida activa y saludable; de igual forma, aunque la mortalidad por desnutrición en menores de 5 años también se ha reducido, se requiere una aceleración para tener logros más significativos. La inseguridad alimentaria de los hogares sigue siendo alta (afecta a más de la mitad de la población).
- Más allá de los buenos resultados en superación de pobreza se estima que la pobreza multidimensional en hogares que cuentan con integrantes menores de 18 años es mayor comparado con la pobreza total nacional. Los niños, niñas y adolescentes son más proclives a vivir en situación de pobreza que los adultos con impactos en limitaciones permanente en desarrollo físico, cognitivo y social. En el mediano plazo, esto tiene consecuencias en la acumulación de capital humano y en la continuación de la pobreza intergeneracional.

---

[1] Véase también el artículo 11 y el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Observación general 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el derecho a una alimentación adecuada.

### *Poblaciones y territorios más vulnerables*

- **Territorios:** La pobreza monetaria en el rural disperso es 2.3 veces mayor que en zonas urbanas y 5 veces mayor en cuanto a pobreza monetaria extrema. Chocó y La Guajira, como prioritarios, y otros con incidencia de la pobreza y pobreza extrema considerable, especialmente aquellos con mayor incidencia en el rural disperso como Bolívar, Cauca, Magdalena o Caquetá.
- **Poblaciones:** La pobreza afecta al 61% de la juventud rural y al 38% de la juventud urbana, está por encima de la tasa promedio. Los niños, niñas y adolescentes son más proclives a vivir en situación de pobreza que los adultos. La pobreza multidimensional en familias que cuentan con menores de 18 años es mayor comparado la pobreza del total de las familias.

### *Enfoque de género*

- Rezago en disminución de la pobreza que afecta las mujeres. Índice de feminidad de la pobreza (entre 20 y 59 años) incrementó. En hogares con jefatura masculina la incidencia de la pobreza monetaria es menor que para aquellos con jefatura femenina,
- Dado que la incidencia de desempleo es mayor en mujeres, esto incide en mayor probabilidad de caer en condición de pobreza.
- El trabajo doméstico no remunerado es realizado desproporcionadamente por las mujeres – más del doble que los hombres - y los hogares que ellas encabezan suelen contar con más personas dependientes.
- Son necesidades el reconocimiento, reducción y redistribución equitativa de tareas domésticas y de cuidados dentro del hogar al igual que el fomento de una paternidad corresponsable, cuidadora y proveedora, el desarrollo de sistemas integrales de cuidados que respondan a las necesidades actuales y futuras de cuidado es una responsabilidad compartida entre el Estado, el sector privado y las familias.
- Embarazo en niñas y adolescentes alimenta los círculos de pobreza, afectando principalmente a familias de zonas rurales y urbanas marginales.

### *Marco institucional*

- El marco institucional para la reducción de la pobreza ha tenido impactos positivos (ej. en reducción de pobreza multidimensional, incentivos para la educación formal y técnica/tecnológica), en especial los sistemas de transferencias condicionadas (ej. Familias en Acción y Jóvenes en Acción), pero estos requieren un trabajo interinstitucional articulado para focalizar mejor la oferta. Igualmente, existen oportunidad de construir criterios de graduación de los programas y de seguimiento en el curso de vida que asegure la inclusión y movilidad social. Esto debe complementarse con un sistema de monitoreo y seguimiento a los subsidios de la política social y su impacto, mejoras de focalización para toma de decisiones (SISBEN IV), y mejores sistemas de información que permitan visualización de avances.

- Si bien en Colombia existe el Sistema de Protección Social, que abarca los pilares de Salud, Seguridad Social y Formación de capital humano, nunca se ha materializado alguna instancia de concertación ni se ha asignado a alguna entidad funciones de coordinación intersectorial para alinear los programas y proyectos de cada sector en torno a una operación holística del sistema. Esto se refleja en una dispersión de las políticas sociales y una sobre posición de la oferta del Estado entre algunos ministerios y aquellas entidades que lideran agendas poblacionales, como la Consejería para la equidad de la Mujer, Consejería Presidencial para la Juventud “Colombia Joven” y la Comisión de Primera Infancia o el ICBF.
- En materia de salud, las políticas de protección financiera deben fomentar la equidad, reducir la desigualdad de acceso a la salud, impedir el empobrecimiento de las familias por razones de salud y fortalecer las políticas para alcanzar la universalidad. Cualquier copago que se introduzca afectará la protección financiera e impactará negativamente el gasto de bolsillo.
- La unificación de una estructura institucional y normativa que respalde, tanto la implementación de la política de Primera Infancia, como la puesta en marcha de la política de Infancia y Adolescencia, así como la formulación de la Política Pública de Juventud que facilite la comprensión del enfoque de curso de vida y garantice el funcionamiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y la operatividad del Sistema Nacional de Juventud. La agenda de niñez y adolescencia debe tener un nivel de prioridad acorde con la Convención de los Derechos del Niño manteniendo la visión intersectorial de la atención integral de la niñez como un subsistema propio del Sistema de Protección Social.

#### *Vínculo entre lo humanitario y el desarrollo*

- La pobreza es un factor que incrementa riesgos de afectación humanitaria de desastres naturales y antrópicos dados los asentamientos irregulares en zonas de riesgo no mitigable en centros urbanos y zonas rurales y de afectación por violencia armada. Es necesario explorar la relación de programas de superación de la pobreza con estrategias de gestión de riesgo y resiliencia.
- La acción contra minas permite la liberación de tierras de la contaminación por artefactos explosivos y habilita el uso productivo de las mismas, lo cual proporciona oportunidades de generación de ingresos para las comunidades víctimas del conflicto armado y facilita la resiliencia de las mismas. Para que esto ocurra, es necesaria la articulación de la acción contra minas y los programas de desarrollo rural.
- Los territorios con mayores incidencias de personas con necesidades humanitarias por violencia coinciden con territorios con mayores tasas de pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Las estrategias de los diferentes clusters del Equipo Humanitario de País deberían articularse con los programas estatales por superar la condición de pobreza de las personas con necesidades humanitarias para asegurar su resiliencia. Los esfuerzos de construcción de paz y estabilización pueden servir como paso intermedio entre la asistencia humanitaria y la superación de la pobreza.

## Ventajas comparativas

FORTALEZAS	DESAFÍOS
<p>Conocimiento global y regional con base en evidencia sobre las causas de la pobreza y medidas para reducirla (ej. Índice de Desarrollo Humano, Escalafón de Competitividad Departamental).</p>	<p>Incrementar la cooperación Sur-Sur</p>
<p>Presencia territorial, capacidad de implementación y capacidad de fortalecimiento de capacidades de autoridades locales en territorios con altos índices de pobreza y de difícil accesibilidad.</p>	<p>Definir con claridad los aportes de asistencia técnica y de capacidad instalada sostenible por el cual deben trabajar las agencias de la ONU en apoyo a las instituciones dedicadas a la superación de la pobreza, en especial cuando reciben recursos estatales.</p>
<p>Asistencia técnica para la implementación de metodologías en la medición de impacto de las intervenciones (ej. UNICEF con DPS), UNMAS con Descontamina)</p>	<p>Trabajar en medidas de superación de la pobreza que generen resiliencia frente a los desastres naturales y antrópicos.</p> <p>Conducir estudios de impacto para asegurar que todas las categorías de población se beneficien del desminado humanitario y que este no contribuye a exacerbar las desigualdades o los conflictos.</p>
<p>Experiencia y resultados en implementación de proyectos de intervención integral para la superación de la pobreza vinculados a la generación de ingresos, emprendimiento, sostenibilidad ambiental, empoderamiento de la mujer, seguridad alimentaria, entre otros.</p>	<p>Trabajo para establecer rutas de superación de la pobreza con enfoque territorial y poblacional.</p> <p>Necesidad de mejorar las intervenciones que articulen medidas de superación de pobreza con riesgos ambientales.</p>
<p>Experiencia en inclusión socioeconómica de población afrocolombiana e indígena.</p>	
<p>Asistencia técnica para la aplicación de normatividad conducente a ampliar la cobertura</p>	

de seguridad social, a través de los pisos de protección social, que incide positivamente en la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad y que sea que sea fruto del diálogo entre trabajadores, empleadores y gobierno.

Incrementar la cobertura en el acceso a los servicios de salud y de seguridad social y, por tanto, reducir la tasa de informalidad laboral.

## 2. FLUJOS MIGRATORIOS MIXTOS

Frente a las metas relacionadas con migración en el ODS 10, Colombia ha venido estableciendo un marco institucional, y normativo progresivo al respecto ratificando las convenciones internacionales. Dadas los retos institucionales estructurales, la atención de flujos migratorios mixtos significativos representa un nuevo desafío para el país. Con relación con trabajadores migrantes y su protección es aún un reto. Sobre la promoción del trabajo decente y crecimiento económico de los migrantes en el ODS 8, hay avances normativos. Avances sobre gestión del riesgo en temáticas incluidas en los ODS 9, 11 y 13 pueden ayudar a prevenir mayor afectación a la población migrantes y mejorar la resiliencia de las comunidades de acogida.

### *Tendencias*

- Aumentó 2500% entre finales de 2015 y principios de 2019 de migrantes de Venezuela (Venezolanos y Colombianos retornados). Incremento estimado de 1.1 de migrantes en Colombia hasta diciembre 2018 a 2.2 millones en el 2019.
- Regularización: Avances en regularización de estatus de migrante (ej. Permiso Especial de Permanencia, Tarjeta de Movilidad Fronteriza, y Permiso Temporal de Tránsito) a cerca de TK migrantes.
- El acceso efectivo a procedimientos justos y eficientes de determinación de la condición de refugiado para los venezolanos que deseen solicitarlo en razón a la situación imperante en Venezuela, como parte de la formulación de la legislación y políticas públicas sobre movilidad humana.
- Una política integral para migrantes: A pesar de los avances importantes, persiste la necesidad de desarrollar e implementar una política estructural para la inclusión socioeconómica de la población venezolana con vocación de permanencia y de colombianos retornados, con el fin de reducir la dependencia en la asistencia humanitaria, promover su autosuficiencia y aumentar su capacidad de aportar al modelo de desarrollo económico del país.
- Se requiere una mejor caracterización de la población y fortalecimiento de los sistemas de información y monitoreo; medidas para mejorar los procedimientos administrativos y fortalecimiento de capacidades para dar respuesta al regreso de connacionales desde Venezuela, incluyendo víctimas del conflicto armado y refugiados y solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, las poblaciones indígenas binacionales y el abordaje la apátrida de los niños y niñas nacidos a padres venezolanos en situación irregular.
- Xenofobia y discriminación: Acciones conjuntas para reducir la xenofobia y formas particulares de discriminación que afectan a grupos particulares, como mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y la promoción de la coexistencia pacífica entre la población venezolana y la población de acogida.
- Salud: Las necesidades en materia de servicios de salud para la población migrante persiste, incluyendo mujeres embarazadas y lactantes. La falta de atención médica y el limitado acceso a medicamentos es uno de los principales motivos para abandonar el vecino país. El gobierno nacional ha hecho esfuerzos excepcionales para brindar asistencia en salud, incluyendo

atenciones sanitarias, consultas externas, servicio de urgencia, hospitalizaciones, procedimientos quirúrgicos –en especial de salud materna e infantil– vacunación.

- Aunque hasta la fecha no se han producido accidentes de migrantes con artefactos explosivos, su desplazamiento a través de zonas en las cuales persiste el conflicto y el desconocimiento del territorio hacen de ellos una población vulnerable y en riesgo.
- Persisten retos importantes. Migrantes sin documentación tienen barreras para acceder al sistema de salud y solo reciben atención médica de urgencia. Hay brechas críticas para los casos más complejos de enfermedades crónicas, como VIH/SID, por acceso a los medicamentos por el costo, limitado acceso a la atención en salud sexual y reproductiva y a métodos anticonceptivos modernos y otros desafíos propios del sistema de salud. Hay también un vacío en la prestación de servicios de control prenatal, atención a víctimas de violencia sexual, acceso a la interrupción voluntaria del embarazo, atención de enfermedades no transmisibles o de patologías complicadas y se requiere avanzar en prevención y tratamiento en casos de enfermedades transmisibles por vector (ej. Difteria, sarampión, malaria y fiebre amarilla)
- Educación: Avances normativos importantes para asegurar acceso a la educación de niños y niñas migrantes, inclusive irregulares, pero persisten obstáculos de trámites administrativos por falta de documentación, déficit de infraestructura, dotación de aulas y de docentes en lugares de llegada. Los departamentos y municipios de frontera tampoco han sido capaces de ampliar sus programas de alimentación escolar para los niños migrantes que asisten a las escuelas, generando serios problemas de xenofobia. Los programas no están adecuados para migrantes (ej. Etnoeducación). Migrantes reportan falta de recursos y barreras administrativas para acceso a educación terciaria.
- Seguridad alimentaria y nutricional: Un alto número de migrantes llegan a territorio colombiano y continúan luego de ingresar con necesidades de acceso a los alimentos, y continúan sufriendo inseguridad alimentaria luego de ingresar, al hospedarse en comunidades con brechas de seguridad alimentaria generando descapitalización; evidenciando presión sobre la demanda para el acceso a los alimentos pero también sobre la disponibilidad de ellos en las comunidades de acogida; panorama agudizado en territorios con problemas estructurales como el de Pobreza y con perfiles de riesgo exacerbado por el conflicto armado. Es necesario mejorar los sistemas de focalización y registro de esta población migrante y determinar el nivel de inseguridad alimentaria y nutricional. Actualmente, se responde a estas necesidades a través de comedores, bonos o cupones, kits alimentarios y asistencia en alimentación escolar. Este apoyo requiere incorporar nuevas modalidades de transferencia que apoyen aún más las economías locales, realizar atenciones específicas de acuerdo al contexto y conducir a los afectados hacia la integración socio-económica. Asimismo, se debe apoyar los sistemas de protección social para traspasar al Gobierno la asistencia sistémica y duradera de este apoyo a la población afectada.
- Inserción económica: Existe una oportunidad de integración e inclusión económica y laboral de poblaciones con formación técnica y profesional. Según cifras del DTM-OIM (diciembre 2018) 1.179 migrantes cuentan con formación técnica y 2.086 cuentan con educación superior. Existen casos de discriminación laboral y de explotación laboral por condición de vulnerabilidad en empleos informales y por economías ilegales presentes en zonas de frontera. Es necesario fortalecer los lineamientos de política pública asociados a la migración laboral con vocación de permanencia para establecer una ruta de acceso al mercado formal.

### *Poblaciones y territorios más vulnerables*

- **Territorios:** Maicao, Cúcuta, Villa del Rosario, Arauca, Puerto Santander, Uribia, Saravena, Arauquita, Tibú, Riohacha. Por otra parte, los principales municipios receptores de migrantes venezolanos son: Bogotá, Cúcuta, Maicao, Barranquilla, Riohacha, Santa Marta, Villa del Rosario, Arauca, Cartagena de Indias, Medellín. VBG en Norte de Santander. Trata de personas frontera con Venezuela y Ecuador, y ciudades de la Costa Caribe como Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Riohacha y Maicao, y Bogotá
- **Poblaciones:** Migración LGBT por condiciones normativas y la falta de acceso a medicamentos para aquellos que viven con VIH/SIDA, persecución, discriminación y falta de seguridad física y son vulnerables a la trata de personas, incluyendo trata con fines de explotación sexual.
- Niños, niñas y adolescentes expuestos a riesgos diferenciados (cerca de 15% de los migrantes registrados). La situación e identificación de menores no acompañados o separados continúa siendo un desafío y no se sabe con exactitud cuántos están en el país. Estos niños y niñas tienen altos riesgos de protección pues carecen de un estatus migratorio regular, y la búsqueda familiar se dificulta por trámites Consulares en Venezuela. Muy vulnerables de ser reclutados por grupos armados, economías ilegales y redes de trata de personas.
- Entre los pueblos indígenas más afectados por la crisis actual, se encuentran los Yukpa, los Wayuu, los Bari, los Amorua y los Sikuani. Los principales vacíos de protección para estos pueblos son el acceso a la documentación y al registro, así como al conjunto de los derechos socio económicos individuales y colectivos, particularmente el derecho a la salud, a la educación propia, a la seguridad alimentaria y al derecho al territorio y los procesos de construcción de identidad cultural

### *Enfoque de género*

- Las mujeres y niñas venezolanas refugiadas y migrantes constituyen uno de los grupos más afectados por distintas formas de discriminación y violencias de género, incluida la violencia sexual y la denegación de acceso a servicios y oportunidades. Muchas de ellas tienen acceso limitado a la salud, especialmente a la salud sexual y reproductiva, a la protección legal, al sistema de justicia, al empleo digno y a la educación. El riesgo de violencia sexual y basada en el género por hacinamiento y vinculación a economías ilícitas como el microtráfico y vulnerables a trata con fines de explotación es más alto para las mujeres migrantes.
- Dada su vulnerabilidad y dificultades de acceso a empleo digno, las mujeres, niños, niñas adolescentes y jóvenes migrantes son víctimas de redes de trata de personas y de explotación sexual.
- Dada la inaccesibilidad percibida del parto seguro en Venezuela hay complicaciones del embarazo observadas entre las mujeres venezolanas que dan a luz en Colombia. Esta población se enfrenta a enfermedades emergentes y reemergentes como la tuberculosis, el VIH y todas las enfermedades inmunoprevenibles.

### *Marco institucional*

- Desde 2003 Colombia ha venido estableciendo instancias de coordinación intersectorial para la implementación de la política migratoria y desarrollando la normativa alrededor de la misma, incluyendo el acceso a servicios (ej. Salud, educación) y acceso al trabajo. Más recientemente, ha hecho avances positivos, estableciendo documentos de política pública para implementar acciones de atención al fenómeno migratorio proveniente de Venezuela en temas de educación, salud, seguridad, alojamiento, entre otros servicios, y fortalecido las instancias de coordinación. Sin embargo, dadas las dimensiones de la crisis y la vocación de permanencia de un número significativo de migrante y la presión administrativa y fiscal que esto genera, existen grandes retos para adaptar y fortalecer la institucionalidad y las medidas para enfrentar la crisis migratoria en el mediano plazo.
- En complemento a los esfuerzos de Colombia, viene operando la plataforma regional para la respuesta a flujos desde Venezuela coliderada por OIM y ACNUR que viene apoyando al gobierno en la respuesta y atención a los flujos migratorios.
- Colombia ha adherido a un número importante de instrumentos internacionales relacionados con la migración. Estos incluyen la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990), la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes (2016), Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (2001), el Convenio 169 de la OIT reciprocidad pueblos indígenas transfronterizos y el Pacto Mundial para una Migración Segura, ordenada y regular (2018). El país ha incluido la definición establecida en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, así como la definición ampliada en la Declaración de Cartagena de 1984, sobre los refugiados en su normativa, pero persisten retos en tiempo de trámites y ajustes para lograr derechos de los solicitantes al trabajo, entre otros. Colombia ha adherido a la Convención para el Estatuto de las Personas Apátridas de 1954 y la Reducción de los Casos de Apátridía de 1961, pero no ha ratificado la Convención de 1954.
- Se ha iniciado un proceso de preparación para que el 2019 los actuales sistemas de protección social, particularmente “Más Familias en Acción” sea el principal instrumento de asistencia a la población migrante afectada. El Departamento de Prosperidad Social (DPS), la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y la Cancillería, se encuentran identificando las acciones para ampliar la cobertura de sus sistemas de protección social

### *Vínculo entre lo humanitario y el desarrollo*

- La necesidad de trabajar desde un enfoque de comunidades de acogida, en el que se aborden las brechas existentes y que se han intensificado por los flujos migratorios, reduciendo impacto de competencia laboral, especialmente acceso a empleos formales y aumento progresivo del sector informal en dichos lugares, acceso a servicios básicos y de vivienda y la capacidad de recepción de las instalaciones educativas y de salud.
- Hay necesidad de trabajar en recuperación de medios de vida, diseñado rutas que vayan del empleo en emergencia y recuperación de medios de vida por emergencias en zonas rurales para seguridad alimentaria, hasta el acceso al mercado laboral, emprendimiento y otras formas de generación de empleo decente. Esto en coordinación y apoyo a las políticas definidas por el gobierno para la materia.

- Buscar que esta población afectada sea cubierta por sistemas de protección social formal por parte del Gobierno colombiano, asegurando su incorporación dentro de las economías formales del país.

## *Ventajas comparativas*

<b>FORTALEZAS</b>	<b>DESAFÍOS</b>
Presencia y capacidad de respuesta a la crisis por flujos migratorios en emergencias en los departamentos de frontera y centros urbanos con mayor cantidad de migrantes. Alineación de experticia y mandatos con las necesidades de país (con base en experiencia de respuesta a necesidades humanitarias derivadas de la crisis migratoria).	Necesidad de mayor coordinación, la identificación de potencial trabajo interagencial y reducir casos de programación con base en oferta o disponibilidad de fondos con destinación específica (earmarked).
Experiencia en fortalecimiento de capacidad institucionales para atención a crisis humanitarias y a flujos de migrantes.	Necesidad de estrategia de comunicaciones coordinada con el Estado para asegurar que la asistencia de emergencia mejore la legitimidad del Estado a nivel territorial.
Capacidad de movilización y canalización de recursos y de alianzas a nivel global (ej. Compras a escala de insumos y alimentos)	Vincular la respuesta de emergencias con medidas que fortalezcan las capacidades del Estado, especialmente a nivel territorial, para establecer soluciones de mediano y largo plazo a los migrantes con vocación de permanencia. La sostenibilidad de este fortalecimiento debe acordarse de antemano con las instituciones.
Asistencia técnica para la implementación de estándares internacionales en materia de migración y el cumplimiento de compromisos internacionales adquirido (ej. Pacto Global por la Migración, 23 objetivos).	Necesidad de mejorar mecanismos de monitoreo y medición de impacto de las intervenciones.
Capacidad de fortalecimiento de sistemas de información y procesamiento y análisis de datos para la toma de decisiones.	
Capacidad en el manejo de sistemas de registro e información de la población afectada.	
Capacidad de evaluación de necesidades y estudios específicos para establecer los niveles de vulnerabilidad.	

Capacidad de planificar contingencias, realizar actividades de preparación y alerta temprana.

Conocimiento de modalidades de transferencia y diseño de programas de acuerdo al contexto

Capacidad de coordinación frente a crisis humanitarias, incluyendo algunas iniciativas de trabajo intera-gencial.

Experiencia en procesos de recuperación de la actividad agropecuaria, vinculando comunidades e instituciones para fortalecer la resiliencia post crisis.

Asistencia técnica para garantizar el respeto por los derechos laborales y la protección integral del migrante

Fortalecer la inspección, vigilancia y control del trabajo como medida que garantice el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, con arreglo a las normas internacionales del trabajo y correcta aplicación de las leyes laborales.

Transferir gradualmente la asistencia a los sistemas de protección social del Gobierno.

Conocimiento preciso de las necesidades de asistencia por sector.

### 3. IGUALDAD Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

Además de los avances frente a las metas del ODS 5, se observan avances en el ODS 3. Sin embargo, se mantienen retos para cerrar las brechas de avance frente a las poblaciones de mujeres más vulnerables (ej. mujeres indígenas, afro-colombianas y en condición de pobreza en cuanto a atención durante el parto, embarazo adolescente, privación agregada). Dadas las tendencias positivas en cuanto a empoderamiento económico y político, Colombia tiene la oportunidad de dar un salto cualitativo para el cumplimiento de las metas del ODS 5.

#### *Tendencias*

- Las mujeres y niñas colombianas constituyen más de la mitad de la población.
- Educación: duplicaron de participación en la educación. Coberturas de educación con importantes con brechas en la ruralidad y en las zonas pobres. Desafíos en la calidad y adecuación de la educación a las necesidades de niñas y adolescentes, asegurando que el ámbito educativo es un lugar protector.
- Salud: En cobertura de servicios de salud, cerca de cobertura universal en ambos sexos, pero se presentan dificultades en el acceso y en la calidad del servicio, en especial en las zonas rurales y dispersas. La tasa de fertilidad adolescente ha aumentado en la última década, con impacto negativo en las oportunidades de las mujeres y mujeres jóvenes para acceder a la educación y al trabajo decente. La mortalidad materna se ha reducido, pero continúa concentrándose en las mujeres pobres, con mayor porcentaje de analfabetismo y en las mujeres negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras y comunidades indígenas (proporcionalmente). Las múltiples barreras de acceso a métodos anticonceptivos ponen en gran desventaja a las mujeres para lograr mantenerse en el sistema educativo y acceder a empleos dignos.
- Participación laboral y empoderamiento económico: La participación laboral de las mujeres dio un salto importante a finales de la década pasada, pero se ha estancado recientemente (debajo del promedio de América Latina) favorecida por factores como la tasa de fecundidad, el incremento del nivel educativo de las mujeres y el cambio en el tamaño y la composición de las familias. Hoy, un cuarto de las mujeres son las aportantes principales en sus hogares especialmente en los niveles socioeconómicos más altos y más bajos.
- Sin embargo, la brecha en términos de participación laboral se ha mantenido casi constante (cerca de 20%) y la participación de las mujeres sigue siendo sensible a los ciclos económicos. El hecho que el trabajo doméstico no remunerado sea realizado desproporcionadamente por las mujeres y que sus hogares cuenten con más dependientes es un obstáculo para superar esta brecha. Por tanto, hay necesidad de reconocimiento, reducción y redistribución de tareas domésticas y de cuidados, fomento de una paternidad corresponsable y desarrollo de sistemas integrales de cuidados que debe reflejarse en un incremento sustantivo de servicios públicos. El embarazo en la adolescencia, el matrimonio y las uniones civiles con mujeres menores de edad y la violencia intrafamiliar (reporte de una de cada tres mujeres en una relación matrimonial) han creado nuevos riesgos económicos para las mujeres, particularmente aquellas con bajos niveles de integración laboral y bajos ingresos.
- Victimización: Adicional a lo anterior, cerca de la mitad de las víctimas del conflicto son mujeres, entre otras, por desplazamiento forzado, despojo de tierras y violencia sexual en el marco del

conflicto armado colombiano. Algunas de ellas han venido siendo restituidas en sus derechos con medidas de reparación y acceso a la justicia, pero aun de manera muy parcial e incipiente. En función de este contexto, el Estado ha adoptado programas y recursos para la atención a mujeres víctimas en los temas de restitución de tierras, generación de ingresos y prevención de la violencia sexual, entre otros. Avanzar en la reparación integral de las mujeres y las niñas, así como garantizarle el acceso real a la justicia siguen siendo retos importantes.

- Empoderamiento político: Los avances para garantizar su plena ciudadanía y participación, aunque significativos, son lentos: actualmente las mujeres siguen subrepresentadas en las instancias de decisión política, especialmente a nivel territorial. A pesar de la elección de la primera mujer vicepresidenta y de un gabinete paritario, el fortalecimiento y empoderamiento político de las mujeres requiere esfuerzos adicionales. Gran mayoría de mujeres con trabajo de liderazgo enfrentan graves riesgos de protección y la respuesta institucional es lenta.
- Pobreza: A pesar de la reducción significativa de la pobreza monetaria, se aprecia un rezago en el caso de las mujeres. El embarazo en la infancia y la adolescencia empeora las condiciones de pobreza de las niñas, adolescentes y sus familias.
- Violencia: Colombia tiene un amplio marco legislativo para prevenir la violencia contra mujeres, niñas y adolescentes (ej. ley específica sobre feminicidios), pero persisten tasas de pandemia de violencia relacionada con el género, ligada a la pobreza, la cultura patriarcal dominante y se profundiza en los contextos de conflicto armado y la violencia urbana. El 81% de los exámenes medicolegales por presunto delito sexual se practicaron a menores de edad, y el 73% a niñas y mujeres adolescentes. Colombia ha denunciado la práctica de la mutilación genital femenina, en algunas comunidades Embera (50.000 personas en más de 100 comunidades autónomas) con retos para identificar casos. Prevalencia de prácticas sociales que favorecen el matrimonio infantil y las uniones tempranas, cuestión que lleva a resultados negativos en sus proyectos de vida, tales como trayectorias educativas incompletas, mayor exposición a riesgos sanitarios en parto prematuro y/o embarazo no deseado.

### *Marco institucional*

- Colombia cuenta con un andamiaje jurídico e institucional para la igualdad y el empoderamiento de las mujeres. Entre los desarrollos legislativos más importantes están leyes para fomentar la participación de las mujeres en niveles decisorios de las ramas del Estado (incluyendo los principios de paridad, alternancia y universalidad), para prevenir, atender y sancionar todo tipo de violencia contra las mujeres (incluyendo el feminicidio), para incluir la economía del cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales, y para la igualdad salarial, entre otras.
- Adicional a los marcos normativos se han adoptado medidas institucionales a nivel nacional como la creación de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) y de secretarías de género en 16 de los 32 departamentos, y en más de 20 municipios y ciudades del país. También se formuló y adoptó una Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres que requiere de un liderazgo y coordinación institucional decidido para su implementación. La Dirección de Mujer Rural adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, incorporó lineamientos de política de Mujer Rural para consolidar información precisa de la realidad de las mujeres rurales con respecto a la gobernanza de la tenencia de la tierra, demás recursos naturales y su participación en la toma de decisiones agropecuarias, la implementación de planes de ordenamiento social de la propiedad rural con criterios de género, entre otros. La puesta en

marcha de estos lineamientos son una oportunidad. Igualmente, se requieren más y mejores estadísticas y sistemas de información en todo el país en relación con los derechos de las mujeres y la igualdad de género que permitan el seguimiento, evaluación de las políticas relacionadas.

- A pesar de contar con un enfoque de género transversal en el Acuerdo de Paz, la implementación de muchas de estas medidas tiene rezago y no se les ha dado la prioridad institucional y presupuestal necesaria.
- El Estado colombiano ha asumido la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las mujeres (CEDAW, 1979), entre otros compromisos internacionales relacionados reflejados en el marco nacional de garantías constitucionales y legales para los derechos de las mujeres y la igualdad de género. La CEDAW ha mencionado que los Estados están obligados a hacer más que establecer marcos normativos, institucionales y de política para lograr la igualdad de género.

#### *Vínculo entre lo humanitario y el desarrollo*

- El subgrupo humanitario-desarrollo sobre violencia basada en género ha permitido un análisis de esta afectación desde una mirada integral. Estas estructuras de coordinación mixtas pueden servir como vehículo para trabajar en la prevención de afectaciones humanitarias a las mujeres (parte de la estrategia de género del Equipo Humanitario) desde los factores que las habilitan (parte del trabajo del Grupo Interagencial de Género).

## Ventajas comparativas

FORTALEZAS	DESAFÍOS
<p>Asistencia técnica para la incorporación del enfoque de género en los desarrollos normativos, de política pública y de implementación de las mismas basados en estándares internacionales y que den cumplimiento de los compromisos internacionales de Colombia en la materia.</p>	<p>Hubo una mejora sustantiva en materia de capacidades del SNU en Colombia en cuanto al enfoque de género en los últimos años (ej. recomendaciones del Grupo Temático de Género tiene relación con la implementación del UNDAF y se realizan revisiones periódicas de la capacidad del UNCT de emprender la transversalización de la igualdad de género).</p>
<p>Fortalecimiento de capacidades institucionales en cuanto a sistemas de información, procesamiento de datos, y evaluación de políticas públicas relacionadas con género.</p>	<p>Ha habido mejoras en materia de planificación (ej. mayor número de indicadores sensibles al género), pero persisten retos programación y asociaciones (falta de programa conjunto en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, y falta de enfoque participativo de mujeres en la implementación del UNDAF).</p>
<p>Las agencias de UN cuentan con políticas de género, las que permiten definir las acciones específicas a desarrollar en los planes, programas y proyectos que se ejecutan directamente o a través de socios implementadores.</p>	<p>Reforzar el seguimiento a la implementación del enfoque de género en los planes, programas y proyectos de las agencias de las UN, como una manera de contribuir a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres.</p>
	<p>Dejar capacidades instaladas sostenibles para la implementación del enfoque de género en la implementación de políticas.</p>
	<p>Ampliar los recursos para seguimiento e implementación de los avances en políticas públicas.</p>

## 4. DESARROLLO RURAL

Conforme a la Declaración sobre el Derechos al Desarrollo<sup>40</sup>, el desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él. Para ello (Art. 8) y en atención a las desigualdades urbano-rurales identificadas en Colombia, los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales.

Los avances en materia de desarrollo rural guardan relación con varios ODS. Desde un enfoque multidimensional con el ODS 1, existe un vínculo con el ODS 2 de seguridad alimentaria, promoción de agricultura sostenible, y mejorar la nutrición, ODS 6 para el aseguramiento de agua limpia y saneamiento, en el que Colombia ha avanzado en cobertura de agua y alcantarillado y ha establecido planes para cerrar las brechas que persisten en zonas rurales. Se tiene también la aceleración del cumplimiento de varias metas del ODS 3,4,5,8, 12, 13 y 16. Finalmente, también desde el ODS 11, existe una relación al reconocer y fomentar los vínculos económicos, sociales y ambientales entre áreas urbanas y rurales fortaleciendo la planificación de dichas relaciones.

### *Tendencias*

- Modelos de desarrollo rural: Necesidad de generación de modelos que configuran sistemas alimentarios sinérgicos y sostenibles, capaces de responder y aprovechar las oportunidades de la economía global y local y combinen modelos de agronegocios con la agricultura familiar campesina (AFC).
- El desarrollo rural provee una gran oportunidad de impacto, dada la importancia social y económica que este sector de la población tiene en la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios, como pilares de la oferta de alimentos frescos para las ciudades, el resguardo de la agrobiodiversidad, la contribución a la cohesión social de los territorios, el empoderamiento económico y la disminución VBG de la mujer rural, entre otros.
- Necesidad de fortalecer el vínculo entre las políticas económicas, agrícolas y de desarrollo rural, de empleo y de protección social, haciendo un especial énfasis en la necesidad de coherencia y coordinación en materia de políticas.
- Ineficiencia en la utilización de la tierra: Colombia mantiene potencial en producción de alimentos, pues tiene tierras disponibles para la producción agrícola, recursos de agua, diversidad climática. Sin embargo, persiste la ineficiencia en la utilización de la tierra. Un alto número de productores declaran no haber recibido asistencia técnica, sobre postcosecha y en asociatividad, baja vinculación de productores a organizaciones de carácter económico productivo o comercial y bajo volumen de producción de la agricultura familiar vinculado a asociaciones.

---

<sup>40</sup> Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986

- Las políticas de establecimiento de cadenas y clústeres productivos rurales no han sido acompañadas por la provisión de bienes y servicios necesarios para su encadenamiento. Barreras como, la implementación de buenas prácticas agrícolas, la certificaciones y manejos fitosanitarios no permiten acceso a mercados internacionales.
- Fortalecimiento institucional: necesidades de fortalecimiento para la articulación interinstitucional y la puesta en marcha de mecanismos de planeación y participación territorial del Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de Desarrollo Rural. El Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y la Política de Adecuación de Tierras debe mejorar la evaluación de los recursos naturales y las prácticas de extensión con miras a avanzar en la sostenibilidad ambiental del sector (ej. Pérdidas de agua, mitigación de emisión de gases efecto invernadero, degradación de suelos) y en la identificación de alternativas de uso de la biodiversidad como alternativa económica sostenible, que redunden igualmente en un uso más eficiente de los recursos e incremente la productividad.
- Modelos de comercialización y alianzas comerciales: Necesidad de revisar modelos innovadores de comercialización, de asociatividad, y de transferencia de tecnologías y disponibilidad de sistemas de información para mejorar la competitividad del territorio, así como potenciar el papel de la AFC, ya que la mayoría de los alimentos en mercados locales provienen ellos. La vinculación de los pequeños productores a organizaciones gremiales es muy baja. Necesidad de desarrollar capacidades de liderazgo y promover espacios de participación en lo local y regional, promoviendo las cadenas productivas de la Agricultura familiar; hortofrutícola, especies menores, entre otros.
- Avances en materia de producción, pero requiere mayor conexión de territorios y productores con los mercados, buscando una mayor eficiencia en la comercialización de sus productos. Brechas de conectividad, y en especial de la red de vías (en especial vías terciarias) son obstáculo para los productores.
- Aunque la mayoría de los productores se encuentran vinculados con canales formales de comercialización como son cooperativas, supermercados, industria, centrales de abasto o comercializadores. Hay precariedad e informalidad en los mecanismos de vinculación comercial, deteriorando los ingresos de las familias y la seguridad alimentaria y nutricional. Solo cerca de la mitad acceden a circuitos cortos de comercialización. Hay un excesivo número de intermediarios en la cadena productiva, incidiendo directamente en el ingreso familiar. Una minoría accede a créditos y a instrumentos financieros para la gestión de riesgo.
- Pobreza y acceso a tierras: Mayores tasas de pobreza en población rural, con un reducido acceso a la tierra. Los pequeños campesinos producen cerca del 50% de los alimentos con un reducido acceso a la tierra. Solo un poco más de la mitad de las unidades productivas del área rural dispersa tienen lote para producción de autoconsumo. El flagelo de la contaminación por artefactos explosivos intensifica esta problemática.
- Altos índices de desigualdad de acceso a la tierra, y índices de informalidad en la tenencia de las tierras cercanos al 50%. Cerca del 40% de los predios rurales en el país presentan inconsistencias técnico – jurídicas asociadas a la tenencia, mientras que los predios no privados se encuentran en su mayoría aún en etapa de identificación, lo que limita significativamente la administración de tierras de la nación.

- Necesidad de mecanismos y alternativas que permitan el ordenamiento social de la propiedad rural, como el catastro multipropósito, se pongan en marcha.
- Desperdicio de alimentos: un tercio de los alimentos destinados al consumo humano, la mayoría en la etapa de producción agropecuaria, seguido por postcosecha y almacenamiento y finalmente en los procesos de procesamiento industrial.
- Empleo rural: Tasas mayores de informalidad laboral en zonas rurales, y por ende menor acceso a sistemas de protección social. Estas tasas son mayores en poblaciones vulnerables, tales como indígenas. Necesidad de ampliación de la canasta productiva en zonas rurales en actividades no-agropecuarias, que constituyen más de un tercio de la población ocupada. Estas también requieren créditos y vinculación con estrategias de trabajo decente, innovación, conectividad. Los pagos por servicios ambientales y los empleos verdes pueden ser una nueva fuente de ingresos.
- Sector minero energético responsable: a pesar de una mejor gobernanza y capacidad de fiscalización del sector minero, aún persisten retos para monitorear sus impactos ambientales y abordar los impactos sociales desde enfoques de sostenibilidad ambiental y de derechos humanos, tanto de la minería a gran escala como de la minería artesanal y de pequeña escala.
- Impacto del cambio climático y desastres sobre el desarrollo rural: Necesidad de prevenir y gestionar el impacto de la variabilidad climática sobre el sector agropecuario, incluyendo pérdidas causadas por los desastres de mediana y alta intensidad. Adicionalmente, el cambio climático ha incrementado la pérdida de aptitud climática para algunos cultivos a ciertas altitudes, degradación y desertificación de suelos, cambios en fenología de cultivo y un aumento en la incidencia de nuevas plagas y enfermedades, con impactos sobre la seguridad alimentaria y nutricional, y los precios de productos base de la canasta familiar.
- Impacto del desarrollo rural sobre el cambio climático y la sostenibilidad: la deforestación (conversión de bosques naturales a pastizales y a otras coberturas), como los procesos de fermentación entérica (liberación de metano – CH<sub>4</sub>) y la resiembra de cultivos permanentes (liberación de dióxido de carbono CO<sub>2</sub>e) relacionados a la agricultura, silvicultura y otros cambios de uso del suelo, son los principales aportantes a emisiones gases con efecto invernadero. Al reconocer que uno de los principales motores de la deforestación es el acaparamiento ilegal de tierras, los cultivos de uso ilícito, la extracción ilícita de minerales, la construcción de infraestructura y algunas actividades agropecuarias, es importante lograr una buena gobernanza forestal que empodere a los actores locales y reduzca la incertidumbre sobre la suerte de las coberturas boscosas y un sector agropecuario climáticamente inteligente. Además, de lo anterior es importante también conocer la dinámica forestal tanto de bosques plantados como nativos, de manera que se puedan diseñar estrategias enfocadas al manejo sostenible de los bosques tanto para captura como almacenamiento de carbono, ambas actividades con impactos positivos a la economía forestal del país.
- Necesidad de abordar el desarrollo rural desde enfoque sistémico y de protección de los ecosistemas estratégicos (ej. Páramos, humedales, acuíferos, bosques de niebla) y otros que son vitales para el suministro de agua y la oferta de servicios ambientales. A partir de considerar que el recurso agua es clave para el funcionamiento del sector, estos ecosistemas son relevantes para el manejo integral del sector. Para ello, uno de los desafíos es fortalecer estrategias para la transformación constructiva de conflictos, por ejemplo, entre productores campesinos y áreas protegidas, con todo lo que ellas incluyen, porque en la medida que avanza la destrucción de las

fuentes de agua, se hace evidente que tierra sin agua pierde valor y que los territorios sostenibles dependen de la existencia hídrica y de su adecuada regulación.

- Flujos migratorios y medios de vida: Aproximadamente el 40 por ciento de la población migrante no tiene un estatus legal, ya que han cruzado a Colombia a través de puntos de entrada ilegales. Los migrantes carecen de documentación formal y redes de apoyo por lo que algunos eligen quedarse en zonas rurales fronterizas de Arauca, La Guajira y Norte de Santander, las áreas con las tasas más altas de pobreza, desnutrición y desempleo en Colombia. El abordaje de la respuesta a esta situación debe combinar la respuesta a las necesidades alimentarias inmediatas de los migrantes, priorizando la atención a las comunidades en el (re) establecimiento de activos productivos y medios de subsistencia en la comunidad, los activos potenciales deben incluir; huertos comunitarios, granjas integrales, el restablecimiento de producciones pecuarias de especies menores y el mejoramiento del acceso a agua para consumo humano y producción agropecuaria.
- Huertas escolares y comunitarias como proveedoras del PAE: La producción local de alimentos constituye una oportunidad para autoabastecer a las comunidades estudiantiles y generar ingresos para la comunidad campesina aledaña a las instituciones educativas. Para asegurar el buen funcionamiento y la sostenibilidad del modelo de proveeduría de alimentos a las instituciones educativas, se debería fortalecer:
- Asociatividad, fomentando la creación de grupos de trabajos, huertas comunitarias y escolares que garanticen la producción diversificada, la agregación de valor y la logística de abastecimiento.
- Asistencia técnica permanente para garantizar volumen y calidad en la producción de alimentos alrededor de las instituciones educativas.
- Desarrollar modelos pedagógicos innovadores que vinculen la producción, con la transferencia de conocimientos a la comunidad educativa.
- Sustitución de cultivos de uso ilícito. En los territorios con mayor incidencia de pobreza las economías ilegales han encontrado un espacio para fortalecer las actividades asociadas al narcotráfico y al crimen organizado. En este sentido, muchas de las familias que habitan en estos territorios, se han vinculado a los cultivos ilícitos, ya sea como cultivadores, transformadores o comercializadores. Para 2016, según los datos del SIMCI de UNODC, se tienen 146.000 hectáreas de coca, en donde están vinculadas más de 106.000 familias en 23 departamentos. En este sentido la sustitución de cultivos debe fortalecer las estrategias atención durante la etapa de crisis de pérdida de los medios de vida y de manera paralela se debe dinamizar las economías locales mediante la generación de condiciones para el desarrollo de una producción diversificada, promoviendo la seguridad alimentaria y nutricional, la implementación de proyectos productivos competitivos y la generación de capacidades territoriales de tal manera que se asegure la sostenibilidad del proceso de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos.

## *Poblaciones y territorios en riesgo de ser dejados atrás*

Territorios: Territorios como Choco, Guajira, Putumayo en primera línea, pero también otros como Norte de Santander y Arauca, evidencian condiciones de doble afectación derivada de problemas estructurales como Pobreza Extrema en sus áreas rurales, pero también con impactos severos de orden social como el conflicto armado pero también por impactos de eventos climáticos extremos; crean en estos territorios una fuerte tendencia a quedar rezagados en su desarrollo debido a las altas vulnerabilidades, las evidentes amenazas y las altas posibilidades de registrar pérdidas y daños que aumentarían la brecha en el desarrollo en particular en el comparativo con las áreas rurales del resto del país.

### Poblaciones:

- Comunidades rurales, en particular de poblamiento disperso con características de pequeño productor, que a su vez suelen coincidir con poblaciones en pobreza extrema, se convierten en los grupos poblaciones con mayor riesgo de ser dejado atrás.
- Los migrantes y refugiados se caracterizan por tener condiciones socioeconómicas complejas. Esto es particularmente cierto para los migrantes irregulares. La población migrante tiene dos veces mayor probabilidad de estar desempleada que la población de las áreas receptoras y cerca de la mitad viven en condiciones de pobreza. En términos de salud, la población venezolana se enfrenta a una creciente desprotección en la atención médica, particularmente afectando a los migrantes irregulares, quienes están casi en su totalidad fuera del sistema de salud. Igualmente, la migración afecta el acceso y permanencia en el sistema escolar de niños y jóvenes, con un nivel de inasistencia escolar de cerca del 40% entre todos los migrantes, más del doble que la tasa de la población en áreas receptoras. La inasistencia escolar entre los migrantes irregulares es casi el doble que la de toda la población migrante.<sup>41</sup> Aun siendo predominantemente económica, la migración desde Venezuela sucede en un contexto de vulnerabilidad, lo que implica una menor capacidad de distribuirse hacia áreas donde pueden realizar su potencial económico e integrarse socialmente. Por ende, se genera un choque demográfico que puede desequilibrar los mercados locales, generar alzas en los precios de vivienda y de bienes de consumo y saturar la capacidad local de prestación de servicios públicos, ya de por sí limitada en zonas receptoras.<sup>42</sup>
- En Colombia existen 115 pueblos indígenas integrados por 1.905.617 personas - que constituyen el 4.3% del total de la población colombiana (DANE, censo de 2018) - y tres pueblos afrodescendientes de las comunidades negras, palenquera y raizal, integrados por 4'671.160 (Encuesta de hogares de 2018). En su mayoría habitan en las zonas rurales y poblados intermedios en las regiones colombianas más deprimidas y carentes de infraestructura y servicios básicos. Los índices de pobreza multidimensional son significativamente mayores en las comunidades étnicas rurales que en el resto de la población: 30,6% mayor que el promedio nacional. Conforme al censo de hogares de 2018, carecen en gran medida de cobertura de servicios de agua (40,2% por debajo del promedio nacional), alcantarillado (59,3% por debajo del promedio nacional), disposición de basuras (51,2% por debajo del promedio nacional) y de energía eléctrica (15,9%

---

<sup>41</sup> GRUPO BANCO MUNDIAL y STATE AND PEACEBUILDING FUND. "Migración desde Venezuela a Colombia". Octubre 2018.

<sup>42</sup> De Victor, X. (2016) Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts. The World Bank y International Monetary Fund Staff Discussion Note. (2016) The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges. International Monetary Fund.

por debajo del promedio nacional). Existe una extrema carencia de servicios básicos de salud y atención hospitalaria en las zonas con mayor población indígena y afrodescendiente. La disponibilidad promedio de camas hospitalarias por cada mil habitantes es apenas del 1,2. En regiones como el Pacífico y la Amazonía solo existen hospitales de nivel 2, sin UCI en la mayoría de los casos, y pueden estar ubicados a varios días de camino de los centros urbanos por vía terrestre o pagando un alto costo por vía fluvial y aérea<sup>43</sup>.

### *Enfoque de género*

- Falta de participación o incidencia de las mujeres en la toma de decisiones sobre los temas relevantes sobre la producción. Aún persisten patrones culturales en los cuales predomina una subvaloración de las capacidades de la mujer en la producción y comercialización de alimentos. Sin embargo, hay oportunidad de avances dado el incremento de la jefatura de hogar en lo rural
- Falta de seguridad jurídica en la propiedad de la tierra obstaculiza, para las mujeres, el manejo de los recursos naturales. Las mujeres son menos propietarias de tierras.
- Afectación especial de la movilidad y transporte de las mujeres en la zona rural dispersa que dificulta su papel en procesos productivos.
- Los principales retos en esta materia son: el cambio de concepción sobre la titularidad de la tierra en cabeza del hombre del núcleo familiar; la generación de ingresos de las mujeres rurales pequeñas productoras; la falta de acceso a líneas de crédito; el reconocimiento público de las labores del cuidado del hogar en cabeza de la mujer rural como aporte a la economía del cuidado; el reconocimiento de la coposesión ejercida por las mujeres rurales para la formalización de la propiedad; el acceso a recursos educativos para las mujeres rurales; la migración de la mujer rural hacia áreas urbanas; la baja participación en espacios de toma de decisiones por parte de las mujeres rurales; y el fortalecimiento del enfoque de género en los procesos de planeación de las entidades territoriales, departamentales y nacionales.
- De tales retos se derivan también oportunidades en cuanto a: políticas públicas con perspectiva diferencial de género; emprendimiento de alianzas público-privadas para apoyar iniciativas a favor de los derechos de las mujeres; alianzas público-privadas que busquen reconocer y fortalecer el talento de las mujeres y sus capacidades en cargos de responsabilidad y dirección de empresas privadas; autonomía económica en condiciones de equidad; vinculación y empoderamiento de la mujer rural como titular de derechos sobre la tierra; potencializar los liderazgos de las mujeres rurales; derecho a la participación política; entre otras.
- La existencia de los lineamientos de política de Mujer Rural son una oportunidad para consolidar información precisa de la realidad de las mujeres rurales con respecto a la gobernanza de la tenencia de la tierra, demás recursos naturales y su participación en la toma de decisiones agropecuarias. Así mismo, en formulación e implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural con criterios de género, la formulación de programas, planes y

---

<sup>43</sup> Los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes ante la emergencia por COVID-19 en Colombia. Observaciones y recomendaciones en materia de Derechos Humanos con Enfoque Diferencial según estándares internacionales. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), Colombia

proyectos productivos para las mujeres rurales para el uso sostenible de la tierra y demás recursos naturales, la seguridad y la soberanía alimentaria, la conservación de la biodiversidad, el cambio climático y el desarrollo de estrategias de prevención y atención frente a los impactos negativos de la minería y la agroindustria en la vida de las comunidades.

- El empoderamiento de las mujeres rurales es de suma importancia para el desarrollo sostenible y una paz duradera. En Colombia, las mujeres rurales sufren discriminación en tres sentidos: (i) por ser rurales, ya que hay un menor acceso a bienes y servicios básicos en comparación con las áreas urbanas; (ii) por ser mujeres, y por lo tanto estar sometidas a normas sociales y culturales que asignan roles específicos de género; y (iii) debido a la incidencia de la violencia contra la mujer, especialmente la relacionada con el conflicto armado colombiano (PNUD, 2011).

### *Marco institucional*

- Colombia cuenta con una estructura institucional que compone el sector agropecuario constituido además del líder del sector (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural) con entidades adscritas con multiplicidad de funciones de investigación como AGROSAVIA, de Planificación Rural como la UPRA, pero también de Desarrollo Rural como la ADR, de tierras representado por la ANT, de procesos de renovación del Territorio siendo la encargada la ART; especializadas en temas Acuícolas como la AUNAP; la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas URT; así como el Instituto Colombiano Agropecuario responsable de temas de vigilancia y control fitosanitaria. Pero también cuenta con entidades vinculadas dentro de las que se encuentran entre otras la Banca del sector.
- Sin embargo, es necesario precisar que si bien esta plataforma institucional es la directa responsable de jalonar los procesos de desarrollo rural; este también se encuentra mediado también por el apoyo técnico y sinérgico con otros sectores como el Ambiental, el de Inclusión Social, el de Salud y Protección Social y el de Vivienda y Territorio por mencionar algunos.
- Desde la ley 160 de 1994 y las reformas institucionales y legales de 2017, se han creado, en algunos casos modificado, instituciones y procedimientos, para aplicar enfoque territorial y construcción participativa con las comunidades. Por ejemplo, el Decreto Ley 902 del 2017 por medio del cual se faculta a la Agencia Nacional de Tierras para realizar formalización de la propiedad privada rural vía administrativa, directamente o a través de organismos cooperantes u operadores, articulando acciones entre distintas entidades. Esta figura jurídica genera descongestión judicial y dinamiza los procesos de formalización generando seguridad jurídica en el campo colombiano.
- El nuevo marco conlleva desafíos importantes para ayudar a promover la descentralización, dado que pretende resolver problemáticas que, en materia de desarrollo rural, requieren diseño de políticas y acción intersectorial coordinada en el territorio. Para ello, se debe buscar una modernización sectorial de las políticas públicas para atender la ruralidad; los sectores de educación, vías, salud, empleo, entre otros, deben empezar a entender y atender lo rural desde una perspectiva y necesidad local, con el fin de que exista concurrencia de actividades, recursos, acciones y de desarrollo rural.
- Particularmente, es necesario avanzar en políticas conjuntas entre el sector ambiente y el sector agropecuario, con el fin de atender problemáticas del cambio climático y la prevención de

desastres naturales, los cuales impactan el ordenamiento social y productivo del territorio y la propiedad rural.

- La institucionalidad ambiental y del sector agrícola del país han hecho esfuerzos conjuntos para la planificación y el uso sostenible de los recursos naturales y biodiversidad, a nivel de políticas nacionales se ha avanza en la implementación de la Política Integral de Gestión del Recurso Suelo, de la “Estrategia de adaptación del sector agropecuario a fenómenos climáticos” y un PAS Agropecuario de Mitigación de GEI.
- Una problemática importante del país respecto a la propiedad rural es aquella relativa a la existencia de propiedades rurales en inmediaciones de las áreas pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas; PNN reporta hasta 5082 unidades prediales al interior de estas áreas unas 17000 unidades de producción agropecuaria todas ellas con distintos grados de formalidad e informalidad los cuales pueden generar problemas de gobernanza (PNN, 2019)<sup>44</sup>. Para ello el gobierno nacional avanza en la implementación de una política de tierras para atender la situación de uso, ocupación y tenencia en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- Colombia ha decidido permitir la importación de semillas genéticamente modificadas, se resalta entonces la necesidad de contar con mecanismos de bioseguridad, o reglas que garanticen un manejo, transferencia y uso seguro de los transgénicos. Para ello los Ministerios de Agricultura y de Ambiente y Desarrollo Sostenible deben profundizar en las acciones para mantener niveles óptimos de bioseguridad para la aprobación del uso y generación de organismos genéticamente modificados (OGM) en el país, se requiere también una adecuada divulgación de los esquemas de implementación del Protocolo de Cartagena.
- El país debe continuar en la labor de promover y fomentar la aplicación de instrumentos económicos tales como el de Pago por Servicios Ambientales (PSA), para garantizar la provisión de servicios hídricos, en beneficio varios sectores, especialmente del sector agropecuario por su importancia en la seguridad alimentaria.

### *Vínculo humanitario y desarrollo*

- Recuperación temprana de medios de vida para la población rural, víctimas de desastres naturales y antrópicos y migrantes y refugiados. Acelerar la salida de la pobreza e incrementar la base de la clase media rural.
- Incrementar la cobertura de suministro de agua, saneamiento básico, y seguridad alimentaria, al mismo tiempo se que incrementa la provisión del resto de bienes públicos y servicios sociales que apoyen el desarrollo socio-económico de los pobladores rurales

---

<sup>44</sup>[https://www.minambiente.gov.co/sinap/images/wwwf/fases/Diagnostico/Documents/DOCUMENTO\\_POLITICA\\_SINAP\\_V2\\_01.07.2019.pdf](https://www.minambiente.gov.co/sinap/images/wwwf/fases/Diagnostico/Documents/DOCUMENTO_POLITICA_SINAP_V2_01.07.2019.pdf)

- La acción integral contra minas permite la liberación de tierras de la contaminación por artefactos explosivos y habilita el uso productivo de las mismas, lo cual proporciona oportunidades de generación de ingresos y contribuye al desarrollo rural en las zonas afectadas por el conflicto y a la mejora de la seguridad alimentaria de las regiones.
- Contar con campos sin artefactos explosivos facilita el desplazamiento de la población para acceder a servicios de salud, educación e iniciar procesos de siembra parte de las comunidades locales.
- Al contar con bienes y servicios públicos, la calidad de vida de los pobladores rurales mejora y se puede pulsar la competitividad rural mediante el desarrollo de actividades agropecuarias, con enfoque de sostenibilidad, que serán una fuente de ingresos para los pobladores rurales.

## Ventajas comparativas

FORTALEZAS	DESAFÍOS
<p>Capacidad de movilización de recursos de fondos internacionales (GEF, GCF, IKI, en el caso ONU-REDD) y el programa FAO UE FLEGT para implementación en Colombia, y de apalancar recursos del sector privado, así como recursos públicos nacionales y locales, alrededor de proyectos de desarrollo rural (ej. Trabajo SENA, OIM, ADR, cámaras de comercio y gremios , entre los que se encuentran FEDEMADERAS y ASOCARS)).</p>	<p>Necesidad de trabajo interagencial que abarque diferentes dimensiones del desarrollo rural, genere economías de escala y tenga mayor impacto.</p>
<p>Presencia territorial, capacidad de implementación y capacidad de fortalecimiento de capacidades de autoridades locales en territorios con altos índices de pobreza y trabajo con poblaciones más vulnerables.</p>	<p>La evaluación del impacto de las intervenciones del SNU sigue siendo un desafío. Las agencias se alinean a indicadores disímiles (ej. Algunos en el Plan de Desarrollo y otro no).</p>
<p>Experiencia en la definición de indicadores específicos de medición de impacto de la acción contra minas en el desarrollo de las regiones.</p>	<p>Promover buenas prácticas de liberación de tierras y medición de impactos entre los actores del sector de acción contra minas.</p>
<p>Asistencia técnica en la medición de ODS relacionados con el desarrollo rural.</p>	<p>Reto de reducir costos administrativos a través de economías de escala para hacer más costo-eficiente las intervenciones.</p>
<p>Experiencia y resultados en implementación de proyectos de intervención integral para la superación de la pobreza vinculados a la generación de ingresos, agro cadenas, bienes y servicios públicos, sistemas productivos, emprendimiento, sostenibilidad ambiental, empoderamiento de la mujer, seguridad alimentaria, entre otros.</p>	<p>Trabajar más decididamente en el cierre de brechas urbano-rurales, fortalecer más las herramientas de planeación regional y los vínculos de las ruralidades con las zonas urbanas para mitigar impactos negativos y promover vínculos que promuevan el desarrollo.</p>
<p>Experiencia y resultados en apoyo al Gobierno en la generación de mecanismos jurídicos para la formalización de predios rurales,</p>	
<p>Facilitación de alianzas entre el sector privado productivo, los pequeños productores,</p>	

autoridades locales y nacionales (ej. Mesa de Agricultura Familiar con el MADR)

Conocimiento global y regional de metodologías y modelos probados para adaptación e implementación en Colombia en materia de desarrollo rural (ej. Ordenamiento productivo y social de la propiedad).

Apoyo a Colombia en el cumplimiento de compromisos internacionales frente a la acción integral contra minas, adaptación al cambio climático y protección de la biodiversidad relacionados con el sector rural.

Acompañamiento técnico para la estabilización y recuperación de actividades agropecuarias en comunidades vulnerables o afectadas por crisis, en territorios diversos étnica, cultural, política, institucional y geográficamente.

## 5. TRABAJO DECENTE Y DERECHOS LABORALES

Toda persona tiene derecho al trabajo. Este derecho, reconocido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, en condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, para lo cual los Estados tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho (Arts. 6y 7). El derecho al trabajo es la base para la realización de otros derechos humanos y para una vida en dignidad. Trabajo decente es un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un empleo digno conforme a los estándares internacionales. El trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo; no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo.

Los avances en indicadores de aumento de cobertura en educación en todos los niveles, así como, la disminución en indicadores de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema, el aumento en la inversión al sector turístico, la disminución general de las tasas de trabajo infantil (total y ampliada) han tenido un impacto positivo sobre las metas del ODS 8 de trabajo decente. El avance en una política de crecimiento verde para el país también ha repercutido positivamente.

Sin embargo, existen retos para avanzar de forma integral en la generación de oportunidades de trabajo decente, vinculado principalmente al ODS 8, relacionadas con la pobreza multidimensional, el trabajo juvenil y los jóvenes que no se forman y no trabajan, cobertura en el sistema de protección social, mejoras en los niveles de productividad, fortalecimiento de la economía del cuidado, disminución de las brechas de ingreso al mercado laboral así como las brechas salariales entre hombres y mujeres y empoderamiento económico de la mujer. Otros retos destacados se encuentran en las estrategias para prevenir la muerte de líderes sociales, sobre todo, del sector sindical, pues afecta los derechos de los trabajadores, sobre todo el de libertad de asociación y sindicalización.

Respecto a las organizaciones sindicales y de empleadores es necesario cultivar espacios adecuados para informar, socializar y recibir sus insumos – incluyendo contribución de las organizaciones sindicales a los - objetivos para los reportes del país sobre los avances de la Agenda 2030.

### *Tendencias*

- **Trabajo Decente:** Ausencia de una política pública nacional de trabajo decente lo que limita las posibilidades de articulación de diferentes actores y podría generar heterogeneidad en las intervenciones en el territorio.
- **Informalidad Laboral:** Altos niveles de precarización y de informalidad laboral (alrededor de 48,2%): Pese a que los resultados en términos de la tasa de desempleo que se han mantenido en niveles por debajo de los dos dígitos (% desempleo), la precarización laboral y la informalidad siguen siendo altos, lo que significa que el empleo generado es de baja calidad. Las Micro y pequeñas empresas y trabajo por cuenta propia (la mayoría por necesidad y no por oportunidad) que son actualmente los generadores de cerca del 80% del empleo, se encuentran en sectores con baja productividad. En particular, las empresas provenientes del ámbito rural cuentan con bajos niveles de conexión con las ciudades, generan ocupación, pero precaria.

- Se requiere el fortalecimiento de la institucionalidad para coordinar la oferta institucional en términos de formación, y que involucre las necesidades y realidades del sector empresarial. Por último, se destaca la importancia de generar estándares en los programas de educación ofrecidos por los centros de formación con el fin de promover mejoramientos en la calidad.
- Protección social: Dados los altos niveles de informalidad laboral y las restricciones fiscales, persiste el reto de ampliar la cobertura de los sistemas de protección social, mediante pisos de protección social que garanticen la seguridad económica a lo largo de todo el ciclo vital y con acceso universal a servicios esenciales de salud. Las medidas encaminadas al establecimiento de mecanismos de cobertura para la protección social de la población más vulnerable, tales como, los Beneficios Económicos Periódicos, resultan ser insuficientes y no sustituyen la necesidad de regímenes pensionales que garanticen una vejez digna. Igualmente, se cuenta con niveles bajos de afiliación de riesgos profesionales, con limitados avances a través del Seguro Inclusivo que ayuden a transitar progresivamente hacia niveles más elevados de seguridad social. Dadas las altas tasas de informalidad laboral y su impacto sobre las cotizaciones al régimen de salud y pensional, se vienen proponiendo medidas encaminadas al establecimiento de un piso de protección social (ej. Beneficios Económicos Periódicos, mejoras en cobertura en afiliación de riesgos profesionales a través del Seguro Inclusivo, programa Colombia Mayor) que ayuden a transitar progresivamente hacia niveles más elevados de seguridad social.
- Disminución del trabajo infantil: Pese a los avances frente a la reducción de este flagelo que al IV trimestre de 2018 presentó una tasa de trabajo infantil (TTI) de 5,9% (por encima de la TTI a nivel regional (Américas) de 5,3%), el avance en las áreas urbanas (3,8%), se ha sido mayor que el observado en los centros poblados y rurales dispersos (11%); por género, se observa una mayor prevalencia del trabajo infantil en hombres pero una mayor participación de las mujeres en la tasa de trabajo infantil ampliada, que es la asociada a oficios en el hogar. Actualmente, el país cuenta con la línea de política pública de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección Integral al Adolescente Trabajador (2017-2027), y la línea de política pública para la prevención y erradicación para la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, así como, las estrategias para la prevención del reclutamiento forzoso de niñas, niños y adolescentes, lo que ha permitido establecer marcos diferenciados en los marcos de política.
- Limitaciones al derecho de libertad sindical y la negociación colectiva: las bajas tasas de sindicalización del país y negociación colectiva, con niveles inferiores al promedio de países de la OCDE, reflejan las dificultades de los trabajadores para fortalecer el movimiento sindical, sobre todo, en áreas rurales. Este panorama se explica principalmente por el aumento en formas atípicas de empleo que en muchos casos se ve reflejada en condiciones laborales precarias, tales como, la tercerización laboral ilegal que limita las posibilidades de afiliación de los trabajadores en condición temporal para sindicalizarse. De igual forma, la proliferación de los pactos colectivos limita las posibilidades de la negociación colectiva. Otro elemento que los trabajadores manifiestan en este sentido es que el marco normativo limita el derecho a la huelga, definiéndolo como ilegal en muchos casos. Finalmente, existe una preocupación por los nuevos brotes de violencia contra líderes sindicales, evidenciado en casos de homicidio contra líderes sociales, y en particular sindicales que no cuentan con mecanismos fortalecidos para su protección y prevención que se haya manifestado en investigaciones y sanciones de este tipo de casos.

Debilidad en los espacios de diálogo social tripartito: Pese a que tanto trabajadores, como empleadores y gobierno reconocen la importancia del diálogo social para lograr consensos en los temas laborales, aún es necesario fortalecer los espacios existentes para el diálogo tripartito.

- Desempleo juvenil: Dado que las tasas de desempleo juvenil son más altas que el promedio para la población total, hay necesidad de mejorar las rutas de inserción laboral para los jóvenes, sobre todo preocupa el aumento observado en aquellos que no estudian ni trabajan ni se encuentran en algún tipo de formación, con el propósito de evitar el incremento de brechas de inequidad, sobre todo con las mujeres, en particular aquellas en situación de embarazo adolescente y juvenil, para quienes existen aún mayores barreras de acceso al trabajo.
- Fortaleciendo la Institucionalidad: La debilidad en la capacidad de la inspección laboral para dar cumplimiento de la normatividad hace necesario mejorar la inspección del trabajo como principal mecanismo institucional para el cumplimiento de la normatividad laboral (ej. profesionalización de carrera administrativa, capacidad técnica de funcionarios, recursos y medios, mecanismos de control para garantizar transparencia y predictibilidad, cobro efectivo de las multas, coordinación con otras instituciones públicas y la colaboración con las organizaciones de empleadores y trabajadores).

Limitado fortalecimiento de articulación institucional para promover los empleos verdes y la transición justa: Pese a que se reconoce el importante aporte de los empleos verdes en las estrategias de crecimiento verde, así como, el aporte de un enfoque de transición justa para mitigar los impactos esperados en la reducción de empleos en los sectores donde se darán los cambios en la matriz energética para dar respuesta a los compromisos internacionales en materia de adaptación al cambio climático, la institucionalidad es aún débil y descoordinada. Adicionalmente, las emergencias ante la ocurrencia de desastres naturales y antrópicos implicarán respuestas de política que deberían ser abordadas con un enfoque de desarrollo sostenible, que sea abordado desde las políticas laborales.

- Política laboral de migrantes y retornados: Presión que genera la llegada de población proveniente de Venezuela en cuanto a competencia laboral, más específicamente la disminución del acceso a empleos formales, el aumento progresivo del sector informal en dichos lugares, y los mayores riesgos de violación de los derechos fundamentales del trabajo.

### *Poblaciones y territorios más vulnerables*

- Población: Los jóvenes representan las mayores preocupaciones en términos de desempleo, sobre todo las mujeres. Los jóvenes entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan, desde el 2016 han mostrado aumento de 1,7 puntos. Esta problemática se convierte en un punto de fragilidad, en donde urge revisar políticas públicas que incorporen a los jóvenes en acciones de formación y vinculación al mercado laboral. Más del 50% de los jóvenes entre 15 y 24 años que no trabajan ni estudian se concentran en los quintiles 1 y 2 y en los últimos siete años esta tendencia se ha mantenido, siendo las mujeres las que conservan la mayor proporción a lo largo de toda la distribución, con una brecha de 3,1 puntos. La finalización del bono demográfico del país puede acarrear impactos sobre el sistema de protección social. Por su parte, la población con mayor riesgo de trabajo infantil y trabajo forzoso son los niños, niñas y adolescentes, sobre todo los que se encuentran en mayor situación de pobreza. La población con discapacidad aún cuenta con barreras para su inserción laboral. La población migrante enfrenta riesgos de discriminación y acceso menor a empleos formales.
- Territorios: La mayor precariedad para el trabajo decente se correlaciona con territorios con menor inversión pública (ej. Zonas del Pacífico), mayor índice de ruralidad; la violencia

antisindical se concentra en Cauca, Antioquia, Valle del Cauca, Norte de Santander, Putumayo, Nariño, Córdoba, Meta, Caquetá.

### *Enfoque de género*

- Participación laboral de las mujeres dio un salto importante a finales de la década pasada, pero se ha estancado recientemente. La brecha en términos de participación laboral se ha mantenido casi constante, con una reducción menos pronunciada durante los últimos cuatro años. Los avances en buenas prácticas para la gestión del talento humano con enfoque de género se vienen dando, casi exclusivamente en empresas grandes. Es importante que los esfuerzos también incluyan a las cadenas de abastecimiento, principalmente PYME.
- Incremento en generación de ingresos, pero aún la tasa de participación es sensible a los ciclos económicos.
- Discriminación y desigualdad salarial entre hombres y mujeres, la cual según las estadísticas de Mintrabajo para 2017 asciende a una brecha de 17,6% a nivel nacional, desfavorable para las mujeres, lo que evidencia importantes brechas en materia de desigualdad.
- La Ley 1496 de 2011 sobre igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, y sobre mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación ha representado un avance importante. Al respecto la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), ha presentado observaciones que el país debería abordar.

### *Marco Institucional*

- Normas Internacional del Trabajo: Adicional a los ocho Convenios Fundamentales del Trabajo ratificados por el país, se cuenta con 61 Convenios de la OIT ratificados de un total de 189 convenios (52 de ellos se encuentran en vigor) que fomentan el cumplimiento de la normatividad laboral, al ser parte de su bloque de constitucionalidad. El seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) es un elemento de control que fortalece el cumplimiento. El reto principal no solo está dado por la ratificación de otros convenios primordiales para continuar avanzando en el fortalecimiento de las condiciones del trabajo decente, sino en la implementación de estrategias para el fortalecimiento de la capacidad de inspección, vigilancia y control del trabajo.
- Información estadística sobre el trabajo: Persisten retos de recolección de datos para el seguimiento de las políticas públicas laborales, sobre todo a nivel territorial. Oportunidad de fortalecimiento de la capacidad del DANE para implementar las recomendaciones y lineamientos técnicos de la OIT en estadísticas laborales que respondan a cambios del mundo laboral y que permitan mayor desagregación poblacional (ej. grupos étnicos, migrantes). Como punto de partida, se debe priorizar la definición de indicadores asociados a los ODS.
- Estatuto laboral: Propuesta para el sector desde el Ministerio del Trabajo, acompañado de ajustes en la estructura de la entidad, representan una oportunidad para mejorar la definición de lineamientos de política pública del sector que hoy están dispersas en sus entidades adscritas.

- **Compromisos:** La normativa internacional no solo involucran los asociados al ingreso de Colombia en la OCDE y los acuerdos de libre comercio, en los temas relacionados al capítulo laboral. En particular, el Plan de Acción Laboral de 2011 con el Gobierno de Estados Unidos, y los Tratados de Libre Comercio con los gobiernos de Canadá y la Unión Europea son una importante referencia.
- **Tripartismo:** La Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, es un órgano tripartito creado en el artículo 56 de la Constitución política y reglamentado mediante la Ley 278 de 1996. Dicha instancia cuenta con representación a nivel territorial en las Subcomisiones Departamentales, que son las principales instancias institucionales para el diálogo social.

### *Vinculo humanitario y desarrollo*

- Desarrollo de sistemas integrales de protección social pueden facilitar las transiciones al cambio por afectaciones por desastres naturales, por fenómenos de migración o por violencia armada a través de la recalificación de los trabajadores.

## Ventajas comparativas

FORTALEZAS	DESAFÍOS
Experiencia internacional y nacional en la implementación de modelos de generación de empleo con estándares de derechos, de género y de sostenibilidad ambiental. Capacidad de apalancar apoyo con base en alianzas globales (ej. Empleo migrantes, empleo verde)	Necesidad de trabajo inter agencial que abarque diferentes dimensiones de la generación de trabajo decente y se articule con intervenciones relacionadas a la reducción de la pobreza y desarrollo rural, entre otros.
Experiencia internacional y nacional en la implementación de modelos para aumentar la productividad y mejorar las condiciones de trabajo en las cadenas de abastecimiento, incluyendo un modelo específico para gestionar la igualdad de género en PYME y organizaciones de la economía social y solidaria.	La evaluación del impacto de las intervenciones del SNU sigue siendo un desafío. Las agencias se alinean a indicadores disímiles (ej. Algunos en el Plan de Desarrollo y otro no).
Asistencia técnica para la implementación de recomendaciones y compromisos internacionales en materia de derechos laborales y trabajo decente.	Garantizar la vinculación de los constituyentes de la OIT en el proceso de construcción, seguimiento y evaluación del UNDAF.
Experiencia internacional y nacional en la implementación de modelos de transición hacia la formalización, generación de empleo, y estrategias para fomentar el trabajo decente.	Dar cumplimiento efectivo a los compromisos internacionales de Colombia con relación a los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT y las observaciones de la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical.
Experiencia e investigación internacional y regional en cuanto a la definición y puesta en marcha de sistemas de protección social.	Vincular de manera efectiva la política de crecimiento verde del país a las estrategias en materia de política laboral y productiva
Capacidad de asistencia técnica para la medición de indicadores de los ODS y del empleo.	
Fortalecimiento de capacidades institucionales con altos niveles de apropiación.	

## 6. INNOVACIÓN, EMPRENDIMIENTO, INDUSTRIA, INFRAESTRUCTURA Y HERRAMIENTAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL

En Colombia, los retos frente a la innovación y el desarrollo regional implican grandes inversiones, dado que la ausencia generalizada de capacidades para propiciar un entorno innovador ha minimizado el accionar de la población para la generación de microempresas basadas en la transformación de la estructura productiva del país, la cual es principalmente extractiva. Se hace necesario entonces, reforzar la institucionalidad para que promueva la modernización de la infraestructura, el fortalecimiento de la investigación científica y la transformación de la industria para generar mayor valor agregado y abandonar la explotación exclusiva de los recursos naturales.

El ODS 9 refiere a la construcción de infraestructuras resilientes que promuevan la industrialización inclusiva y sostenible y que fomenten la innovación, su indicador trazador es el número de hogares con acceso a internet, y este ha aumentado en los últimos años. Sin embargo, otras metas e indicadores del ODS 9, como por ejemplo el acceso de pequeñas y medianas empresas al financiamiento, el contenido tecnológico de las exportaciones o los gastos en innovación siguen en niveles muy bajos. Según datos del “SDG Index”<sup>45</sup> el ODS 9 en Colombia es el ODS con el desempeño más bajo, con la excepción del ODS 10 (igualdad).

El esfuerzo debe realizarse con mayor énfasis en el nivel territorial, pues como menciona el PND “una de las explicaciones del estancamiento de la productividad en Colombia es el no aprovechamiento de las potencialidades de los territorios para lograr mejores resultados en términos de competitividad y de las condiciones de vida de la población, y en particular de la población rural”<sup>46</sup>. La Descentralización como política para mejorar la eficiencia de los entes territoriales puede ser un buen mecanismo para mejorar el desempeño administrativo, el desarrollo territorial, la competitividad y productividad regional, para el 2017 las transferencias del Estado SGP representaban en promedio el 47,7% de los ingresos locales<sup>47</sup>, tendencia que debe ser revertida.

### *Tendencias*

- **Acceso a Tecnologías de la Información:** Aumento en el acceso de la población a conexión de internet con diferencias notorias entre lo rural y lo urbano. En Colombia hay cerca de 9 millones y medio de hogares que pertenecen a los estratos 1, 2 y 3, de los cuales cerca de 6 millones cien mil (64,5%) no cuentan con una conexión a internet (DANE- GEIH 2016). Para efectivamente llegar a las personas más dejadas atrás y empoderarlas digital y tecnológicamente, debemos recorrer esa última milla y buscar generar la mayor conectividad para las regiones y las personas. Existen brechas marcadas entre las zonas urbanas y rurales que Colombia debe superar. En 2017 el 52.1% de los hogares en las ciudades tienen computador, mientras en los hogares rurales solo el 14.7% lo tienen, así mismo la conectividad urbana cubre el 59% de los hogares en este dominio, mientras que en los centros poblados y rurales apenas llega al 17% (DANE, 2010, 2017), entonces

---

<sup>45</sup> 2018 SDG Index and Dashboards Report; <http://sdgindex.org/>

<sup>46</sup> Bases Plan Nacional de Desarrollo, Página 796. XV-Pacto por la descentralización: Conectar territorios, gobiernos y poblaciones.

<sup>47</sup> Bases Plan Nacional de Desarrollo, Página 844. XV-Pacto por la descentralización: Conectar territorios, gobiernos y poblaciones.

promover iniciativas para cerrar las brechas en el uso de las TIC es fundamental y vital en el marco de la cuarta revolución industrial.

- **Transparencia y rendición de cuentas:** Aumento en las herramientas de seguimiento a la ejecución de los recursos financieros y a la regulación y monitoreo del sistema de compras y contrataciones estatales, así mismo mejoramiento de las fuentes de información para la toma de decisiones a nivel territorial
- **Sociedad 4.0:** Con la mayor penetración de las tecnologías de la información, la población adquiere mayor apropiación de las tecnologías generar procesos de innovación y emprendimiento digital. Se observa el aumento de la transferencia de tecnologías para la diversificación de la canasta exportadora, uso sostenible de recursos naturales y la economía naranja. Adicionalmente, si a través de incentivos adecuados, las Operaciones se enfocan hacia la eco sostenibilidad y los preceptos de las “smart cities”, se puede dar un aceleramiento para promover “a escala” la innovación en el país (nuevos conceptos de vivienda bioclimática, urbanismo sostenible, construcción de eco-barrios).
- **Innovación y emprendimiento:** Aún el país tiene bajos niveles de inversión y gasto público en asuntos de investigación y desarrollo. La dependencia de la economía a la explotación de los recursos naturales dificulta el emprendimiento e innovación.
- **Descentralización Fiscal:** El recaudo per cápita de una ciudad o un municipio perteneciente a una aglomeración urbana es dos veces mayor al de uno intermedio y casi tres veces mayor al de uno rural. Si bien se ha presentado un proceso de convergencia en tasas de crecimiento entre diferentes grupos de municipios, este ha sido insuficiente para cerrar las brechas en recaudo<sup>48</sup>.
- **Infraestructura para el acceso a servicios:** El déficit de vivienda urbano en 2017 alcanzo a 1,68 millones de hogares (14,97%), de los cuales 586.850 (5,22%) requieren vivienda nueva y 1.095.594 (9,75%) mejoramiento. En zonas rurales el déficit es similar. La cobertura de acueducto es 91% (97% Urbana – 73% Rural), ocupando el puesto 13 en América Latina que tiene una cobertura promedio de 95%. El agua apta para el consumo humano cubre al 94% población urbana 42% población rural. La pérdida de agua promedio a nivel nacional llega al 43%, presentándose los más altos porcentajes en los llanos orientales y en la región caribe. Sólo 36% de las aguas urbanas residuales son tratadas. La cobertura de aseo domiciliario es del 97,8% en las zonas urbanas y tan solo del 21,9% en la zona rural y se han identificado 166 sitios de disposición final no autorizados. El 17% de residuos son aprovechados de 11,6 millones de toneladas al año en el país, muy por debajo de países de la Unión Europea que utilizan en promedio el 67 %. En cuanto a la cobertura de energía eléctrica, esta es del 99,7% en las zonas urbanas y 85,7% en las rurales.

### *Poblaciones y territorios vulnerables*

- **Poblaciones:** Población rural y alejada de los centros urbanos se encuentra con mayores dificultades en el acceso o cobertura de infraestructura y herramientas para el desarrollo.

---

<sup>48</sup> Bases Plan Nacional de Desarrollo, Página 844. XV-Pacto por la descentralización: Conectar territorios, gobiernos y poblaciones,

Población indígena, migrante y desplazada, debido las condiciones de bajos ingresos, y acceso a procesos educativos formales.

La población con actividades económicas informales también es vulnerable a procesos vinculados al desarrollo, el aumento de la productividad en el sector privado, en especial de las PYMEs, debe ir de la mano con el trabajo desde una perspectiva de cadenas de abastecimiento, sectorial o regional donde los aumentos de productividad vayan de la mano con mejoras en las condiciones de trabajo, y en el mediano y largo plazo, con la creación de empleo de calidad.

- **Territorios:** Departamentos con mayor ruralidad (Guainía, Vichada, Chocó y Vaupés) presentan los niveles más altos tanto de mortalidad en la niñez asociada a desnutrición. Esto se debe en buena parte a poca infraestructura y desarrollo regional que se traduce en baja disponibilidad de alimentos, el limitado acceso a condiciones de salubridad como agua potable y el menor porcentaje de partos atendidos por personal calificado.

El Caribe fue la región con mayores necesidades en calidad de las viviendas (26,58%), mientras que el Pacífico presentó los mayores retos en materia de déficit cuantitativo (8,37%). En contraste, la región Oriental registró los menores porcentajes (3,97% y 3,67%, respectivamente)

### *Enfoque de género*

- Los estereotipos de género asociados a las propias poblaciones afectadas se reproducen en el acceso a los procesos de innovación o desarrollo dentro del territorio. Las desigualdades de género persisten y replican dentro de cada grupo poblacional, dificultando la superación de las barreras de acceso a las tecnologías de información y a conocimientos para el desarrollo de actividades económicas.

### *Marco Institucional*

- En los últimos años se han promovido y aplicado diferentes tipos de normas, plataformas, documentos CONPES y guías con las cuales se puede promover un desarrollo sostenible a partir de la construcción de infraestructura y de consolidación de procesos de innovación. Se encuentran también políticas para la promoción del emprendimiento y la construcción de un entorno innovador para las regiones, tal como El Sistema Nacional de Competitividad y el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual se estableció para coordinar los actores que desarrollan políticas de desarrollo productivo.

### *Vínculo humanitario y desarrollo*

- La implementación exitosa de los acuerdos de la Habana, en torno a la construcción de paz implica también un proceso de aumento de oportunidades y desarrollo económico en las regiones con mayor afectación del conflicto.

- Una mayor presencia estatal por medio del aseguramiento de bienes y servicios públicos aporta en la reducción de pobreza, los conflictos sociales y las desigualdades, que configuran aspectos relevantes de los conflictos sociales.

### *Ventajas comparativas*

FORTALEZAS	DESAFÍOS
Experiencia en la región y a nivel mundial en la elaboración de herramientas y metodologías para trabajar en este sector con las comunidades beneficiarias.	Fortalecer las alianzas estratégicas para la vinculación de diferentes actores
Conocimiento de territorios con alta complejidad social y económica.	Promover la construcción de capacidades a los gobiernos locales.
Implementación de los proyectos con enfoque de derechos humanos y perspectivas de género, edad y étnica	Implementación de mecanismos que generen mejor gestión de los operadores
Apoyos institucionales en la planeación regional y descentralización para mejorar la productividad, especialmente la construcción de vínculos urbano-rurales y nacionales-regionales	

## 7. SEGURIDAD, LEGALIDAD Y CONVIVENCIA PARA LA PROTECCIÓN Y GOCE DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA PARTICIPACIÓN EN DEMOCRACIA

En relación al ODS 16 para lograr la Paz, la justicia e instituciones sólidas, ha habido avances normativos y de política pública para reducir la trata de personas y el tráfico de migrantes, la corrupción, el lavado de activos y la financiación al terrorismo, al igual que las formas de violencia; poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños; y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos; y a reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas. Sin embargo, las crecientes dinámicas de la criminalidad organizada, economías ilegales, y corrupción como generadores de violencias aún son retos. El abordaje de estas problemáticas desde un enfoque de factores habilitantes relacionados con los ODS 1, 2, 4, 5 y en especial el ODS 10 son aún un desafío.

### *Tendencias*

- Corrupción: Aumento de percepción de la corrupción.
- Las reformas electorales de la última década en el país han logrado algunos avances para mejorar la rendición de cuentas de los partidos políticos, pero no han abordado los cambios que requiere el sistema de financiación de las campañas electorales.
- Múltiples casos en los cuales empresas del sector privado participa de los círculos de corrupción con delitos de soborno.
- Impacto negativo en sectores para el avance de goce efectivo de derechos como salud, infraestructura y educación.
- Economías ilícitas y criminalidad: Tendencia creciente de los cultivos ilícitos y la producción de cocaína, y de la explotación de oro de aluvi6n. Vinculaci6n de j6venes en dinámicas de economías ilegales y criminalidad.
- El impacto ambiental de las economías ilegales ha aumentado, al igual que los crímenes contra el medio ambiente como el tráfico de fauna silvestre, la deforestaci6n, la minería ilegal, contaminaci6n de las corrientes de cuencas y ríos por derrame de petróleo (atentados a oleoductos, en su mayoría). Hay necesidad de fomentar el desarrollo de estudios, diagn6sticos e investigaciones sobre delitos ambientales, fortaleciendo la formulaci6n de política pública para la protecci6n de los ecosistemas.
- Incremento del crimen organizado y la delincuencia alrededor de las economías ilícitas y de sus rentas. La competencia por las mismas es principal generador de violencia y dificulta el acceso de servicios sociales, facilitando la acci6n de organizaciones criminales y otros grupos armados ilegales que se disputan el control de estas economías, generando una alta exposici6n de las autoridades a la corrupci6n y niveles endémicos de violencia que afectan a tanto a la poblaci6n en general como a los defensores derechos humanos.
- Incremento de la violencia armada: Incremento en el número proyectado de personas afectadas por violencia armada, en especial por desplazamientos masivos, confinamientos, uso de artefactos explosivos con impactos en perdida de medios de vida e inseguridad alimentaria.

- Incremento en reclutamiento forzado, relacionado con la violencia armada, índices de violencia intrafamiliar, la violencia basado en género y el trabajo infantil, y el desarrollo socioeconómico medido con índices de pobreza y desigualdad y la capacidad institucional.
- Incremento en homicidios y violencia contra defensores y defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas sociales en regiones con altos niveles de pobreza multidimensional y presencia de cultivos ilícitos.
- La seguridad y la convivencia ciudadana: Aunque la violencia sigue siendo un grave problema en el país, la tasa de homicidios se ha reducido. Las ciudades enfrentan el impacto de la actividad violenta de las redes de crimen organizado en sus territorios: extorsión, hurtos en todas sus modalidades, microtráfico y narcomenudeo han aumentado y se han consolidado mercados locales asociados a estas actividades delictivas con afectación directa a las comunidades. Igualmente ha aumentado la percepción de inseguridad en ciudades.
- El acceso a la justicia: en especial en zonas rurales diferenciada, sistema de responsabilidad adolescente, sistema penitenciario, acceso a la justicia, lucha contra la impunidad en casos de violaciones de derechos humanos.
- Cifras significativas de entrada en Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescente, la mayoría entre los 14 y 16 años.
- Dialogo social y participación democrática: Falta de espacios legítimos y efectivos de participación ha incremento en la protesta social, lo cual ha incrementado la necesidad de mecanismos de resolución constructiva de las mismas, en observancia de estándares de derechos humanos, a través del diálogo y para prevenir violencia que afecte derechos de los ciudadanos.

### *Poblaciones y territorios con riesgo de ser dejados atrás*

- Territorios por corrupción: Entes territoriales con menos capacidad institucional tienen índices más altos de riesgo a la corrupción, zonas de mayor pobreza multidimensional se relacionan con mayores índices de riesgos de corrupción.
- Territorios por economías ilegales: Cultivos de coca en los departamentos de Antioquia, Putumayo, Norte de Santander y Cauca han tenido mayor incremento. La explotación de oro de aluvión en 131 municipios. En Nariño, Putumayo y Caquetá se registra una coincidencia espacial entre áreas afectadas por minería de oro de aluvión y coca.
- Poblaciones por seguridad y convivencia ciudadana: Las ciudades donde mayor descenso de homicidio fueron Villavicencio, Montería, Barranquilla, Cali y Bogotá, mientras que las capitales con tasas superiores respecto al nivel nacional fueron Quibdó, Puerto Carreño y Cali (50,7).
- Poblaciones por violencia armada: Los líderes sociales y las comunidades indígenas y afrodescendientes, comunidades rurales, continúan siendo las más afectadas por estos eventos. Las comunidades indígenas son proporcionalmente, unas de las más afectadas. En cuanto a la violencia contra defensores y defensoras, los más afectados fueron los directivos de las Juntas de Acción Comunal (JAC), con especial impacto también sobre líderes indígenas.

- Territorios por violencia armada: Norte de Santander, Chocó, Nariño, Cauca han arrojado las mayores cifras de personas afectadas por desplazamientos. En cuanto a artefactos explosivos, los departamentos con mayor número de víctimas registradas desde el 1990 son Antioquia, Meta, Caquetá, Nariño, Norte de Santander, Bolívar, Cauca y Tolima. La tendencia reciente muestra un aumento preocupante de los incidentes en Arauca, Catatumbo, Corredor Chocó - Nudo de Paramillo - Bajo Cauca Antioqueño, Tumaco y Guaviare, zonas que sirven de corredores estratégicos para el desarrollo de economías ilícitas y donde se han concentrado acciones armadas entre los grupos armados no estatales y, en ocasiones, combates de éstos con la Fuerzas Armadas, lo cual agrava la situación de contaminación por artefactos explosivos. El incremento de asesinatos de defensores y defensoras de derechos humanos ocurrieron en contextos regionales donde persiste una falta de acceso a derechos de la población, principalmente a la justicia y a los DESC, la mayoría en aquellas calificadas como Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC).

### *Enfoque de género*

- Economías ilícitas: la criminalidad relacionada con las economías ilícitas promueve la trata de personas. A pesar de las medidas implementadas para su prevención, identificación, investigación y sanción la trata de mujeres migrantes y de mujeres en condición de vulnerabilidad en Colombia continua.
- Violencia armada: los homicidios presentados contra lideresas han aumentado, en particular en lo que se refiere a su participación en los procesos de sustitución o formalización de tierras y en regiones donde se mantienen altos niveles de violencia de género.
- Seguridad y convivencia ciudadana: En contextos urbanos, la utilización de menores de edad y mujeres para la explotación sexual, el tráfico de estupefacientes y la extorsión relacionadas con las condiciones de vida deficientes y falta de información sobre las modalidades de estos crímenes.
- Se registra aumento de la violencia homicida contra las mujeres y un incremento de la violencia sexual, especialmente en mujeres jóvenes

### *Marco institucional*

- Corrupción: Colombia cuenta con un sofisticado sistema normativo y de política pública para la lucha contra la corrupción (ej. Estatuto Anticorrupción) así como la transparencia y el acceso a la información y ha ratificado los instrumentos internacionales para la lucha del mismo (ej. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción, Convención de Lucha Contra de Soborno Internacional). Tiene una buena capacidad institucional de órganos de control, pero aún hay retos de capacidades, efectividad, transparencia, ética y probidad de los funcionarios, así como mejorar la participación ciudadana para lograr mejores resultados, principalmente a nivel territorial. A pesar del incremento de investigaciones por corrupción, los niveles de resolución de casos de corrupción siguen siendo bajos, debido a su complejidad y necesidad de mejorar las capacidades de investigación y juzgamiento. Hay necesidad de mejoras de detección, investigación, juzgamiento y sanción para reducir los niveles de impunidad.

- Economías ilegales: Colombia cuenta con un marco institucional y normativo robusto para la lucha contra las economías ilegales. Sin embargo, hay necesidad de actualizar datos e información cuantitativa y cualitativa, que permita abordar de manera más integral y los sistemas de monitoreo y evaluación y las políticas públicas. Estos se alinean con los compromisos internacionales a los que Colombia ha adherido como la Convención Única sobre Estupefacientes, Convención sobre Sustancias Psicotrópicas, Convención contra el Tráfico Ilícito de estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada, el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños y el Protocolo contra el Contrabando de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, entre otros.
- La continuidad del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS y el programa Formalizar para Sustituir, son retos importantes y su articulación con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y las políticas de sostenibilidad ambiental. Igualmente, frente a la combinación de tareas de erradicación de cultivos, persiste el reto de definir criterios y metodologías con enfoque de derechos, de sostenibilidad y de mitigación de riesgos, para definir las estrategias aplicables a nivel territorial.
- Violencia armada: Reto de Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas para garantizar acciones efectivas para la prevención y atención a los riesgos, con enfoque especial sobre la situación de mujeres, niños, niñas, personas LGBTI y comunidades étnicas que requieren medidas diferenciadas. Se requiere continuar los esfuerzos de la rama judicial por mejorar las investigación y sanción de estos casos de violencia.
- Necesidad de un enfoque preventivo – incluyendo sistemas de alertas tempranas y espacios de tomas de decisión y diálogo sobre garantías de seguridad; y acciones de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos de violencia armada-organizada- que tome en cuenta las causas estructurales que generan riesgos para la defensa de los DDHH en los territorios. Igualmente, persiste la necesidad de puesta en marcha de marcos normativos para la prevención y protección colectiva y de comunidades en riesgo, y el fortalecimiento de espacios protectores para los NNAJ.
- Seguridad y convivencia ciudadana: a pesar de la puesta en marcha de normativa y políticas (ej. Ley de Seguridad Ciudadana, Código de Policía) como y estrategias desde la Policía, aún hay déficit de capacidades civiles, especialmente a nivel territorial para coordinar una acción integral de seguridad y convivencia y asegurar la participación ciudadana en el proceso.
- Justicia: Necesidad de un nuevo modelo de administración de la justicia que propenda por la descongestión y que mantenga el uso efectivo de herramientas constitucionales para la garantía de derechos (ej. La acción de tutela) y ayude a reducir la impunidad.
- Mejoras en el acceso a la justicia local con Sistemas Locales de Justicia, y Casas de Justicia y complementados con mecanismos alternativos de resolución de conflictos, pero aún se requiere un mejor diagnóstico para el diseño de nuevos modelos de justicia local y rural.

- A pesar de grandes avances normativos y esfuerzos por reducir la congestión, aún persiste la necesidad de alinear mejor la política criminal para un uso eficiente de sistema penitenciario (ej. Reglas Mandela y Bangkok) y su administración, y promover la resocialización.
- El Comité sobre los Derechos del Niño reconoce que la normatividad sobre el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Colombia ha avanzado en coherencia con la Convención sobre los Derechos del Niño y otros compromisos internacionales, pero llama la atención sobre la necesidad de implementar adecuadamente la normativa. Su fortalecimiento y actualización, mejora de presupuesto, mejora en comunicación y recursos humanos, para atención integral y restaurativa a los adolescentes y jóvenes es necesaria.
- Diálogo social y participación democrática: A pesar de existir un número importante de espacios legalmente constituidos, hay una baja utilización de los mismos debida a la baja percepción de su utilidad por el continuo e histórico incumplimiento de los acuerdos logrados por parte del Estado. Se observa un alto nivel de fragmentación social, con lo cual cada vez se evidencian menores consensos para la representación de los intereses colectivos. Reducción del capital social y vínculos sociales. Bajo nivel de confianza y representatividad en cuanto a partidos y movimientos políticos derivan en baja participación electoral. Se requiere fortalecer el subsistema de participación con la elección de los Consejos Municipales de Juventud, conforme a la Ley 1885 de 2018. Necesidad de un sistema nacional de información y monitoreo de acuerdos relacionados al diálogo social.

### *Vínculo humanitario y desarrollo*

- La convivencia y seguridad ciudadana será aspectos claves para disminuir la criminalidad tanto urbana como rural. Aspectos claves como fortalecimiento de la confianza e incrementar el apoyo de la ciudadanía serán instrumentos estratégicos para ello. Al disminuir la probabilidad de ocurrencia de delitos se darán mejores entornos para el desarrollo socioeconómicos y de esta manera cerrar brechas urbano-rurales.
- Promover la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia con un enfoque sistémico y territorial mejorará las condiciones de vida de las poblaciones, resolviendo conflictos y previniendo nuevas manifestaciones de violencia.
- Incentivar la participación ciudadana mejorará la gobernanza colaborativa y multinivel, adicionalmente se logrará garantizar la incidencia efectiva de la población en la implementación de políticas a nivel local.
- La resolución pacífica de conflictos sociales, económicos y comunitarios será clave para la construcción de un Estado Social de Derecho, el cual será un escenario positivo para el desarrollo social y económico de las poblaciones.
- Se debe proveer protección a líderes y lideresas sociales, incrementar las medidas de prevención de violaciones de DDHH y DIH, lo anterior para promover un escenario de paz tanto en el nivel nacional como territorial.

- Desincentivar economías criminales minimiza los impactos negativos que estas generan en el desarrollo local y el empleo principalmente. Adicionalmente, se incrementa la percepción de seguridad y la credibilidad.

## Ventajas comparativas

FORTALEZAS	DESAFÍOS
Presencia y capacidad de implementación en territorios afectados por la violencia armada.	Mejorar los sistemas de rendición de cuentas frente a las acciones en materia de legalidad, convivencia y diálogo social y su relación de los sistemas de seguimiento de políticas públicas del Estado.
Experiencia y resultados en respuesta para el fortalecimiento de capacidades institucionales a nivel nacional y territorial.	Asegurar la sostenibilidad de las intervenciones relacionadas una vez termina la financiación. Debe haber acuerdos para dejar capacidad instalada.
Poder de convocatoria del SNU a nivel territorial y capacidad de facilitar diálogos y alianzas en temas relacionados con el goce efectivo de derechos (ej. mesas de garantías)	Necesidad de evitar la dispersión de acciones y mejorar la coordinación interagencial en la elaboración, implementación y monitoreo y evaluación de proyecto en asocio con las instituciones estatales.
Capacidad de recolección y procesamiento de datos y de su análisis para toma de decisiones en materia de derechos humanos y acción integral contra minas. Asistencia técnica para el fortalecimiento de sistemas de información y de monitoreo de políticas (ej. indicadores) relacionados con la materia.	Necesidad de establecer estrategias conjuntas de comunicación y “branding” que fortalezcan la legitimidad del estado en zonas de conflicto bajo estándares de acción sin daño.
Experiencia en potenciar la cooperación sur-sur de Colombia en materia de seguridad y brindar asistencia técnica para cumplir con medidas relacionadas con compromisos internacionales en la materia.	Necesidad de fortalecer la integración transversal de aspectos de gobernabilidad en las intervenciones sectoriales.
Imparcialidad de las Naciones Unidas permiten a sus agencias brindar asistencia técnica en contextos altamente politizados	

## 8. CONSTRUCCIÓN DE PAZ

En cuanto a los temas de prevención de violencias y construcción de paz, relacionados con el ODS 16, el país sigue avanzando en la implementación de la ley de víctimas y ahora la puesta en marcha de los acuerdos de paz con las FARC. El sistema de monitoreo de avances del Plan Marco de Implementación (PMI) es un logro importante. Además, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND) incluye el PMI como un referente para los esfuerzos de Construcción de Paz. El *Voluntary National Review* de Colombia presentado en 2018 sostiene que los indicadores del PMI coinciden con la totalidad de los ODS, de tal manera que su ejecución permitirá avanzar de forma acelerada en territorios que históricamente han sido dejados atrás. En tal sentido, los ODS constituyen un marco de referencia supranacional con indicadores y metas definidas para entender la paz como un componente indisoluble del desarrollo sostenible”. Resaltan el ODS 4, ODS 2, ODS 1, ODS 8 y ODS 11, además del ODS 16 por su alineación de meta e indicadores.

### *Tendencias*

- **Financiación:** El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) fijó las necesidades de inversión en Construcción de Paz de 129,5 billones de pesos, lo que supone un esfuerzo continuado de inversión de 8,6 billones por año como media. En los dos primeros años de implementación, en condiciones económicas adversas, no se alcanzaron estas cifras. El actual PND asigna 37,1 billones para el cuatrienio a este fin, inversión que superaría la media anual estimada.
- **Reforma Rural Integral:** Avances en formulación, pero rezagos en implementación de medidas en el Acuerdo de Paz relacionadas con la reforma rural integral, en especial de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y el Sistema para la Garantía Progresiva, donde cabe destacar la elaboración, concertación y firma de 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Según el 3er Informe del Derecho a la Alimentación. Instituto Kroc, al final de 2018, de las 104 disposiciones de la RRI, el 38% no se habían iniciado y el 51% tenían un nivel de implementación mínimo, siendo este punto el que presenta niveles más bajos de implementación. El componente de RRI demanda el 85,4% de las inversiones estimadas en el MFMP.
- Esto requiere mayor articulación interinstitucional con otros mecanismos de planeación territorial (ej. Planes Territoriales de Desarrollo) y estrategias relacionadas (ej. PNIS, Política de Seguridad y Defensa) para asegurar una mejor gestión y asignación de recursos adecuada. Se mantiene la necesidad de avanzar en otras medidas, incluyendo los avances legislativos (ej. Ley de Tierras, la Jurisdicción Agraria, Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación), la puesta en marcha de la Jurisdicción Agraria, aceleración del Fondo de Tierras, la estructuración de rutas y mecanismos que agilicen la formalización de tierras y la asignación de recursos para este fin, así como la puesta en marcha del Catastro Multipropósito.
- **Estabilización en territorios afectados por el conflicto:** La Política para la Estabilización y el PND ratifican la focalización de esfuerzos en torno a 170 municipios PDET. En éstos se presenta una convergencia de presencia de economías ilícitas, presencia de actores armados y organizaciones criminales, altos indicadores de pobreza y pobreza extrema y baja capacidad institucional que han vuelto a incrementar las dinámicas de violencia luego unos años de mejoras, (acciones armadas y homicidios que generan desplazamiento, confinamiento) en zonas dispuestas para la construcción de paz (municipios PDET agrupados en 16 regiones).

- Para romper estos ciclos de violencia se requiere una intervención integral del Estado que facilite la provisión de bienes y servicios sociales en estas regiones (vinculada a los indicadores del Plan Marco de Implementación) que pueda poner en marcha los PDET, y que articule avances en sustitución de cultivo, desminado humanitario y reincorporación, con garantías de seguridad y medidas de prevención y protección (con enfoque de derechos humanos) a través de estrategias de seguridad, justicia, convivencia y diálogo para las comunidades afectadas.
- Un elemento fundamental en estas regiones es el cierre social y económico de la brecha urbano-rural, para lo cual se precisa la inclusión social y productiva de los habitantes rurales, así como inversiones productivas, oportunidades y articulación de las producciones familiares con otros actores en el territorio, a partir de actividades sostenibles.
- Dadas las afectaciones humanitarias, existe la necesidad de acciones que vayan desde la asistencia humanitaria hasta programas que cierren brechas de desarrollo que faciliten el afianzamiento de las instituciones del Estado (ej. para la afectación por artefactos explosivos, las acciones pueden ir desde la educación en el riesgo, la asistencia a los sobrevivientes y sus familias, hasta el desminado humanitario que permite el uso productivo de las tierras liberadas). En el marco del Acuerdo de Paz, la acción integral contra minas fue reconocida como un prerrequisito para la estabilización del territorio y el desarrollo socio-económico.
- Es importante promover el involucramiento de la empresa privada en la construcción de paz territorial para el impulso de los circuitos económicos locales que provean oportunidades de crecimiento de dichas economías cerrando brechas entre campo y ciudad.
- Reincorporación: Avances en las primeras etapas de caracterización, establecimiento de rutas y programas de reincorporación temprana (servicios básicos y asistencia estatal), pero persisten retos para acelerar avances en todas las dimensiones de la reincorporación, en términos políticos, sociales y económicos, con un enfoque comunitario. Igualmente, existen necesidades de articular la reincorporación con los avances en materia de seguridad jurídica y física, con el fin de prevenir riesgos de reincidencia: junto con la necesidad de fortalecer la seguridad física de los desmovilizados, es necesario generar mecanismos más claros sobre la reparación que realicen los excombatientes a las víctimas. Una reincorporación efectiva de los ex combatientes de las FARC requiere el desarrollo de medios de vida sostenibles con un enfoque combinado de autoabastecimiento y generación de ingresos que permita la integración sostenible en las comunidades receptoras una vez se cierren o cambien las ETCRs
- La importancia de los entornos familiares y la reconstrucción del tejido social territorial, en las que tanto los excombatientes como sus familias son jóvenes y empiezan a contar con niños y niñas menores. Estos aspectos deben tenerse en cuenta en el desarrollo de medidas de reincorporación social y económica.
- La asociatividad implementada a través de cooperativas de excombatientes y campesino constituye una oportunidad para desarrollar capacidades e implementar activos productivos que fortalezcan los medios de vida de las comunidades de excombatientes.
- Derechos de las víctimas a la justicia, la verdad, la reparación y las garantías de no-repetición: Dadas el reciente incremento de comunidades confinadas, y de desplazamientos masivos rurales e intraurbanos, es importante mantener las rutas de registro, atención y protección de derechos de nuevas víctimas en el marco de la legislación existente. Para lograr esto, es necesario que, en el marco de la Ley de Víctimas, se aclare los roles de las entidades responsables tanto de prevenir

y proteger, como de atender, con el fin de no reemplazar estructuras ya operantes, en especial de la Unidad de Víctimas y del Sistema Nacional de Atención y Reparación integral a las víctimas.

- Avances sistemáticos en relación con el registro, la participación de las víctimas, educación, y la implementación del marco normativo e institucional para la protección y restitución de bienes abandonados y despojados, deben continuar. Sin embargo, aún persisten brechas especialmente en materia de restitución de tierras por las iniciativas legislativas para la reforma del capítulo de restitución de tierras en el marco de la Ley de víctimas, que supone reconocer derechos de opositores de restitución y equiparar sus derechos con los de las víctimas, desconociendo el marco jurídico, la jurisprudencia de la corte constitucional y el marco internacional de derechos de las víctimas. Aún persisten brechas especialmente en materia de restitución de tierras, no sólo en su avance, sino en aspectos como la seguridad de los demandantes o su reintegración socioeconómica en los territorios.
- Persisten necesidades de mejoras en los procesos de legalización de asentamientos urbanos, en especial en los que habitan víctimas (especialmente desplazados). Las condiciones de estos asentamientos no responden a criterios de sostenibilidad, prevención y mitigación de riesgos por desastres naturales y antrópicos, acceso a servicios, y ordenamiento territorial y previene la superación de su condición de vulnerabilidad.
- Es necesario activar procesos de diálogo social intercultural en contextos de conflictividades por titulación y/o uso de la tierra y el territorio. Adicionalmente se evidencia la necesidad generar respuestas institucionales expeditas para tramitar casos de tierras.
- Necesidad de armonizar el componente de asistencia de la política de víctimas con la política social y de promoción social, centralizando los sistemas de información y de caracterización en el SISBEN, manteniendo el enfoque diferenciado por calidad de víctimas, diferente al resto de la población beneficiaria de programas sociales (ej. políticas de retorno y reubicación diferentes de aquellas de “promoción social”). Necesidad de avanzar en los procesos de reparación, sin dejar de lado un enfoque integral de derechos expuestos en la normativa actual.
- Necesidad de mantener la integralidad del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No-Repetición, facilitando la articulación entre las instancias de reparación y memoria histórica, con aquellas relacionadas con la verdad y la justicia.
- Necesidad de superar los obstáculos administrativos para acelerar los procesos de indemnizaciones y de reparaciones colectivas y su articulación y concordancia con esfuerzos de reparación simbólica, asistencia psicosocial y de rehabilitación en el marco de la jurisprudencia constitucional y con una activa participación de las víctimas. En este sentido se debe garantizar que el alcance del Programa de reparación Colectiva responda a los daños colectivos identificados de los sujetos de reparación, desde un enfoque diferencial y territorial, brinde herramientas para la transformación efectiva de las comunidades y posibilite el tránsito al ejercicio de la ciudadanía
- Necesidad de asegurar la territorialización de los mecanismos de justicia transicional como clave para aprovechar el potencial de dichos mecanismos en la promoción de acciones de reparación y garantías de no repetición a las víctimas en el país, sobre una lógica de intervención integral en los territorios para que las víctimas, sus familiares y organizaciones puedan participar en condiciones de seguridad y dignidad. En este sentido es necesario que el Estado garantice la

sostenibilidad jurídica, programática y presupuestal del Sistema Integral como una condición necesaria para la construcción de paz territorial.

- Oportunidad de intensificar los procesos de reconstrucción del tejido social y organizativo de las víctimas y asegurar su participación en los procesos Verdad, Justicia, Reparación y medidas de No-Repetición.
- Necesidad de fortalecer el acceso a la salud en las zonas rurales dispersas, hay muchas barreras para lograr una atención oportuna y de calidad para el control prenatal y del parto, de la violencia sexual, el acceso a métodos anticonceptivos y salud mental.
- Necesidad de hacerle frente al reclutamiento forzado de niños y adolescentes, por parte de bandas criminales y delincuenciales, sicarios, extorsionistas y expendedores y trabajadores en los cultivos ilícitos.

### *Territorios y poblaciones en riesgo de ser dejados atrás*

- Reforma rural integral territorios: Los criterios de focalización de los 170 municipios PDET responde a un cruce de variables de pobreza, vulnerabilidad, capacidad institucional y afectación por conflicto y actividades ilícitas. Así, las 16 regiones en que se agrupan son las más rezagadas del país.
- Estabilización territorios: 170 municipios PDET, y en especial aquellos en los que ha incrementado la violencia en Bajo Cauca, Norte y Nordeste Antioqueño; Catatumbo; Pacífico Nariñense y sur del Meta. Igualmente, 180 municipios asignados a operadores de Acción integral contra minas Humanitario y 217 municipios del país siguen pendientes por intervenir. Finalmente, zonas en las que se han firmado acuerdos del PNIS como Vichada, Meta, Guaviare, Caquetá, Putumayo, Nariño, Cauca, Norte de Santander y Antioquia.
- Reincorporación territorios: 24 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación y otras zonas de asentamiento de los excombatientes como los “Nuevos Puntos de Reagrupamiento (NPR)”.
- Víctimas territorios: Los principales departamentos que reportan nuevas afectaciones son Nariño, Chocó, Norte de Santander, Putumayo y el Bajo Cauca Antioqueño. En ciudades como Medellín, Tumaco, Quibdó y Buenaventura se registra desplazamiento intraurbano. Putumayo la persistencia del reclutamiento de niñas, niños y adolescentes. En menor medida afectan también a personas de nacionalidad venezolana y a colombianos retornados en Catatumbo, Arauca y el Bajo Cauca. En cuanto a las regiones que presentan la mayor cantidad de registros de víctimas y potenciales sujetos de medidas de reparación e indemnización se encuentran en Antioquia, Bogotá., Valle del Cauca, Bolívar, Magdalena, Nariño, Cesar, Sucre, Cauca y Córdoba.
- NNA y Jóvenes: Se estima que 2,6 millones de jóvenes entre los 14 y los 28 años habitaban en las zonas rurales en 2015 (24,5% de la población rural). Un alto porcentaje del reclutamiento para actividades ilegales se produce en estas áreas. Cerca del 12% de los jóvenes rurales migra a los centros urbanos en busca de mejores oportunidades.

## *Enfoque de género*

- **Reincorporación:** A pesar de avances en el establecimiento de espacios para recomendar medidas, aún la falta de oportunidades, la escasez de programas adaptados a sus interés y necesidades, y la doble carga del cuidado de sus hijos ha limitado de manera significativa la participación y el empoderamiento social, político y económico de las mujeres ex guerrilleras.
- **Víctimas:** Las mujeres han sido víctimas, entre otras, de desplazamiento forzado, despojo de tierras y violencia sexual en el marco del conflicto armado colombiano. Algunas de ellas han venido siendo restituidas en sus derechos con medidas de reparación y acceso a la justicia, pero aun de manera muy parcial e incipiente. Hay necesidad de mantener los esfuerzos por acelerar la restitución de tierras, la generación de ingresos y la prevención, asistencia y reparación en casos violencia sexual. Sin embargo, la victimización y el desplazamiento por casos de violencia sexual continua, y en especial afecta a mujeres indígenas y afro-colombianas, al igual que migrantes de Venezuela (incluyendo población LGBT) en casos particulares.

## *Marco institucional*

- **Plan Marco de Implementación.** El CONPES 3932 de 29 de junio de 2018 recoge los *Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas del orden nacional y territorial*. La inclusión del PMI en el PND es un mandato constitucional para los sectores de acuerdo con el artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2017.
- **Estabilización:** A pesar de los avances el establecimiento de una nueva arquitectura institucional para la construcción de paz, hay necesidad de reformas que permitan una mejor gestión interinstitucional e intersectorial a nivel nacional, articular instrumentos de seguimiento de la implementación de acciones y de la ejecución de recursos, al igual que la puesta en marcha de Hojas de Ruta territoriales que faciliten la articulación entre PDET, acción integral contra minas, sustitución de cultivos, procesos de reparación y estrategias para brindar garantías de seguridad, entre otros. Estos ajustes están orientados desde la Política de Estabilización denominada “Paz con Legalidad”. la Política de Estabilización plantea articular la institucionalidad bajo dos focos: las entidades propias de la implementación, y la institucionalidad transversal. En el primer caso son claves la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) y a la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN).
- Es importante resaltar que la implementación del Acuerdo de Paz cuenta con el respaldo unánime del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mediante resoluciones 2261 (2016), 2307 (2016), 2366 (2017), 2377 (2017) y 2435 (2018), y con su verificación permanente a través de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia. Igualmente, las Resoluciones 1820, 1888, 1889, 1960 y 1325 del Consejo de Seguridad relativas a las mujeres, la paz y la seguridad, la resolución, 1612 sobre Niños y Niñas en Conflicto, la resolución 2365 (2017) sobre acción contra minas y las resoluciones 2250 (2015) y 2419 (2018) sobre juventud, paz y seguridad reconoce la importante contribución positiva que pueden hacer los y las jóvenes a las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz Finalmente, Colombia tiene compromisos en el marco de la convención de Ottawa, la cual obliga al Estado a retirar y/o destruir todas las minas antipersonal bajo su jurisdicción o control hasta el año 2021.

- **Reincorporación:** La Agencia de Reincorporación y Normalización cuenta con una gran capacidad y experiencia en procesos de reintegración que viene adaptando para dar respuesta a las necesidades y condiciones actuales de la reincorporación de las FARC-EP. Requiere fortalecimiento de capacidades a nivel territorial para la implementación rápida de soluciones. Igualmente, en 2018 se aprobó la política pública de reincorporación que establece los lineamientos bajo los cuales se debe abordar esta problemática, que incluyen la reincorporación social, económica, y política, con enfoques de género, juventud, y comunitario.
- **Víctimas:** Colombia tiene uno de los marcos normativos e institucionales y Colombia cuenta con marcos jurídicos, jurisprudenciales y de política pública más avanzados en el mundo para la atención al desplazamiento. El desarrollo de un marco jurídico, a través de la Ley de Desplazamiento y la Ley de Víctimas, que integra los contenidos más relevantes de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.
- Descontamina Colombia construyó la Ruta Integral de Atención en Salud y de Rehabilitación Funcional para Víctimas de artefactos explosivos, la cual consiste en brindar orientación y acompañamiento a las víctimas, a sus familias y a las entidades territoriales cuando ocurre un accidente. Adicionalmente, con el apoyo de UNMAS, Descontamina Colombia lanzó un sistema de gestión de la información para las víctimas de artefactos explosivos y la prestación de asistencia (SISMAP).
- A pesar de los obstáculos administrativos, normativos y operativos que aún enfrenta, el establecimiento de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición siguiendo estándares internacionales de derechos humanos, derecho internacional humanitario y el Estatuto de Roma es un avance único en cuanto a soluciones de justicia transicional en el concierto internacional.

### *Vinculo humanitario y desarrollo*

- La consolidación de procesos en el territorio a partir de estrategias de participación comunitaria en la planificación y construcción del desarrollo junto con el fortalecimiento de capacidades institucionales el cual optimiza el acompañamiento técnico a las comunidades.
- El reconocimiento de las limitaciones y brechas tanto poblacionales como territoriales, las potenciales y fortalezas de los territorios, así como el reconocimiento de las realidades sociales y naturales de los mismos, es una contribución contundente al desarrollo a partir de la superación de crisis y conducidas mediante ejercicios planeados para la resiliencia.
- Fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias para la participación en los procesos de verdad, justicia, reparación y a las garantías de no-repetición. Lo anterior permitirá la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas al igual que contar con una garantía efectiva de las medidas de indemnización administrativa, restitución de tierras, vivienda y de capacidades productivas, rehabilitación, acceso a la justicia; y en la implementación de las medidas de reparación colectiva. Lo anterior con enfoques diferenciales.
- Fortalecer la inclusión social a través de una oferta de protección y promoción social permitirá mejorar el bienestar la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

- Reducir las brechas territoriales y poblacionales existentes mediante la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad.
- La acción integral contra minas y la agricultura familiar mejoran las condiciones iniciales del campo para llevar a cabo procesos socioeconómicos que cierren brechas urbano-rurales.

## *Ventajas comparativas*

FORTALEZAS	DESAFÍOS
Presencia y capacidad de implementación en territorios afectados por la violencia armada.	Mejorar los sistemas de rendición de cuentas frente a las acciones en materia de construcción de paz y su relación de los sistemas de seguimiento de políticas públicas del Estado.
Disponibilidad de un mecanismo de financiación colectiva (Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Posconflicto) con un órgano de gobernanza que incluye donantes, al gobierno y la ONU que permite alineación con prioridades nacionales, coordinación de acciones, estandarización en medición de resultados y rendición de cuentas.	Asegurar la sostenibilidad de las intervenciones relacionadas con la construcción de la paz una vez termina la financiación.
Experiencia y resultados en respuesta para el fortalecimiento de capacidades institucionales a nivel nacional y territorial.	Necesidad de evitar la dispersión de acciones y mejorar la coordinación interagencial en la elaboración, implementación y monitoreo y evaluación de proyecto en asocio con las instituciones estatales.
Poder de convocatoria del SNU a nivel territorial y capacidad de facilitar diálogos y alianzas en temas relacionados con la construcción e la paz y el goce efectivo de derechos (ej. mesas de garantías)	Necesidad de establecer estrategias de comunicación y “branding” conjuntas que fortalezcan la legitimidad del estado en zonas de conflicto bajo estándares de acción sin daño.
Capacidad de recolección y procesamiento de datos y de su análisis para toma de decisiones en materia de construcción de paz. Asistencia técnica para el fortalecimiento de sistemas de información y de monitoreo de políticas (ej. indicadores) relacionados con la materia.	Potenciar la cooperación sur-sur en materia de construcción de paz y brindar asistencia técnica para que Colombia cumpla con medidas relacionadas con compromisos internacionales en la materia.
Capacidad de transferencia de experiencia internacional para la implementación de la RRI en aspectos como Inclusión social y productiva, Asociatividad, Agricultura por Contrato, Compras Públicas institucionales, Catastro, Enfoque Territorial u otros	
El Acompañamiento Internacional a la Implementación del Acuerdo de Paz (asistencia técnica, financiación, otros) incluye 7 agencias, fondos o programas del SNU)	

## 9. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Colombia continúa avanzando en la formulación e implementación de políticas, programas y planes ambientales, principalmente en temas como biodiversidad, cambio climático, economía circular y transición energética. El lanzamiento de la Estrategia Nacional para la Economía Circular a finales de 2018 es un buen ejemplo de estos avances, al igual que el Reporte Nacional Voluntario, el cual cita algunas de las acciones que se han adelantado para avanzar en el cumplimiento de los ODS 6 y 7, tal como la diversificación de la matriz energética y la expedición y puesta en marcha de la ley que regula el uso de las fuentes de energía renovables no convencionales en el país.

Otro logros importantes que se han adelantado en el país referentes a las ODS están relacionados con el acceso a agua potable (ODS 6.1.1), la protección de ecosistemas relacionados con el agua, en particular páramos y humedales (ODS 6.6.1), inversiones para el saneamiento (ODS 6.a.1), acceso a combustibles y tecnologías limpias y eficiencia energética (ODS 7.1.2 y 7.3.1), reducción de emisiones del sector industrial (ODS 9.4.1), y aumento en la cobertura de áreas protegidas y en las inversiones para la gestión sostenible de los bosques y la biodiversidad (ODS 14.5.1, 15.1.2, 15.2.1, 15.a.1 y 15.b.1). Asimismo, avances importantes en temas de mitigación y adaptación al cambio climático se registran en la Política Nacional de Cambio climático y en la creación del Sistema Nacional de Cambio climático (SISCLIMA), que apuntan tanto a las metas del ODS 13 como a los compromisos del Acuerdo de París.

Con la intención de mejorar en estas áreas y brindar un impulso territorial, se está trabajando con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, en la implementación de una estrategia piloto que busca, por un lado socializar la Agenda 2030 con actores territoriales, y por el otro, ayudar a las administraciones locales a identificar cómo desde las acciones que ya vienen realizando están aportando al logro de los objetivos (trabajo en 13 regiones). El objetivo final de esta iniciativa es crear conciencia sobre la importancia de los ODS como instrumento que puede ayudar a orientar las políticas públicas de entidades territoriales y generar insumos a modo de línea base que sirva a candidatos y próximos mandatarios locales a construir sus planes de gobierno y sus planes de desarrollo municipales y departamentales en clave de ODS.

De igual modo, desde el punto de vista internacional, Colombia sigue siendo un actor activo y estratégico en este tema, especialmente en el marco de los acuerdos ambientales multilaterales (ratificando, accediendo o firmado un total de 19 convenios ambientales multilaterales, siendo el más reciente la Enmienda de Kigali al Protocolo de Kioto, entra en vigor el 1 de enero de 2019).

### *Tendencias*

- **Modelo económico extractivo:** A pesar de su buen desempeño, el modelo económico colombiano es poco diversificado, altamente concentrado en la exportación de productos primarios e intensivo en la utilización de los recursos, lo que produce grandes presiones sobre los ecosistemas y desencadena transformaciones que imponen grandes retos para poder conciliar el uso del territorio en ausencia de ordenamiento territorial.

- Transformación y cuidado de los ecosistemas: Un número significativo de hectáreas de ecosistemas naturales se vienen transformando en Colombia<sup>49</sup>, especialmente por los conflictos del uso del suelo de sobreexplotación y subutilización causados por el acaparamiento de tierras, la expansión de la frontera agrícola, los cultivos ilícitos, la extracción ilícita de minerales y la tala ilegal. De acuerdo con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) la deforestación a nivel nacional en 2017 fue de 214.744 hectáreas; aunque la cifra total del 2018 aún no ha sido publicada, las proyecciones indican que los niveles de deforestación han aumentado. Lo anterior también ha tenido un efecto particularmente en las comunidades indígenas y Afro, a través de la pérdida de las semillas, plantas y especies ancestrales, elemento vital para su seguridad alimentaria y nutrición y sus medios de vida.
- Adaptación y mitigación al cambio climático: Por sus características geográficas, ecológicas y socioeconómicas, Colombia presenta una mayor vulnerabilidad a los efectos que genera el cambio climático (incremento de temperatura media anual, aumento promedio de la temperatura marina, baja de precipitación) con importantes impactos sociales y económicos, incluyendo la falta de acceso a agua potable, medios de vida y alimentos, lo que ha llevado al país a ser muy activo en políticas climáticas desde los años 90 (IDEAM).

Actualmente toda la agenda climática del país está bajo la tutela del Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), responsable por articular y dar seguimiento a políticas de cambios climáticos entre sectores públicos y privados. Colombia está entre los 15 países del mundo con más acciones mitigativas de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL's) y presenta más de 8000 acciones adaptativas en su territorio, la gran mayoría vinculada a recursos hídricos.

En cuanto al componente de adaptación el país enfocará con una meta al 2030 los esfuerzos que aportan otras metas globales como las del Convenio de Diversidad Biológica (CBD), la Agenda de Desarrollo 2030, la Convención de Lucha contra la Desertificación (CNULD) y el Marco de Acción de Sendai 2015-2030 definidas en las siguientes Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC): que el 100% del territorio nacional cuente con planes de cambio climático, un sistema de indicadores de adaptación, haya 10 gremios del sector agrícola con capacidad para adaptarse, la delimitación de 36 complejos de páramos, la inclusión de consideraciones de cambio climático en los Proyectos Nacionales de Interés Estratégico (PINES), aumentar en hasta 2,5 millones de hectáreas de áreas protegidas, que las cuencas prioritarias contarán con instrumentos de manejo y consideraciones de variabilidad y cambio climático, entre otras.

Colombia cuenta a su vez con un Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) el cual orienta la formulación de programas y proyectos prioritarios, los cuales han servido para la preparación de varios insumos como una hoja de ruta para la formulación de planes de adaptación sectorial, cálculos de impactos económicos del cambio climático y guías de adaptación basadas en comunidades y ecosistemas.

El país ha hecho un esfuerzo en identificar acciones de mitigación sectoriales que se materializan entre otros en planes integrales de cambio climático y contribuciones nacionales determinadas, las líneas estratégicas priorizadas sectorialmente (Minas y Energía - Industria, comercio y turismo – Vivienda – transporte - Agricultura y forestal) explorando también el gran potencial en energías alternativas. Mantener estos esfuerzos sectoriales es un gran reto, buscando el mejoramiento y

---

<sup>49</sup> Principalmente bosques basales húmedos, sabanas estacionales, las sabanas inundables, zonas pantanosas basales, los boques inundables basales y los bosques subxerofíticos basales.

eficiencia de uso de recursos incluyendo a través de medidas como la economía circular y el proceso de reconversión tecnológica.

Colombia se ha posicionado como un país con una matriz energética limpia por la alta presencia de hidroeléctricas con una participación del 69.92%, mientras el 29.18% es generada por fuentes fósiles como ACPM, gas, carbón y combustóleo (UPME, 2017). Pero es importante resaltar que, aunque sea una matriz energética limpia desde el punto de vista de emisiones de gases efecto invernadero, esta tiene un grado de vulnerabilidad importante frente al cambio climático, y la variabilidad climática.

El potencial del país es de 30.000 MW en energía eólica concentrada fundamentalmente en el norte del país (NVR, 2018). De igual forma en términos de energía solar contamos con una irradiación de 3000 Kwh por metro cuadrado. Para ponerlo en proporción, Alemania tiene un potencial de energía solar de 900 Kwh por metro cuadrado, es decir que Colombia tiene un potencial 3 veces mayor, pero Alemania en 10 años ha logrado que la energía eólica y solar representen el 33% de la matriz de energía, mientras en Colombia no supera el 2% de participación

- Gestión de sustancias químicas y residuos peligrosos: De acuerdo con el gobierno, 970 municipios hacen disposición adecuada de sus residuos sólidos; sin embargo, en los últimos años se ha presentado un aumento significativo en la generación de residuos, pasando de 13,8 millones de toneladas en el 2014 a 18,7 millones de toneladas en el 2018. En 2016 el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), aprobó \$188.528 millones de pesos para la nueva política para la gestión integral de residuos sólidos en Colombia.

Por otra parte, Colombia alcanzó un pico máximo de residuos peligrosos tratados y aprovechados en 2014, pero actualmente esta cifra viene disminuyendo, manteniendo los riesgos sobre la salud (ej. intoxicaciones y enfermedades como el cáncer), sin embargo, el uso y liberación de mercurio relacionados con la minería ilegal está en crecimiento, y a pequeña escala o artesanal donde no se cuenta con medios para implementar buenas prácticas ambientales, es también un factor de contaminación y riesgo para la salud.

- Consumo y producción sostenible: En noviembre de 2018 el gobierno lanzó la Estrategia Nacional de Economía Circular, cuyo objetivo es promover la innovación y la generación de valor en sistemas de producción y consumo a través de la optimización, reciclaje y regeneración de materiales, agua y energía. Mediante esta estrategia se espera dar un marco para la transformación no solo de los sectores productivos sino también de los consumidores, especialmente en cuanto a las 9R: Repensar, Reutilizar, Reparar, Restaurar, Remanufacturar, Reducir, Re-proponer, Reciclar y Recuperar. Además, existe el Plan de Acción Nacional de Compras Públicas Sostenibles 2016-2020 el cual es un instrumento vital para asegurar el rol del estado en el cumplimiento del ODS 12.
- Biodiversidad: El principal desafío que enfrenta el país en sus esfuerzos por reducir las presiones sobre la biodiversidad es mejorar la integración de este objetivo en las políticas públicas. En este sentido, Colombia ha realizado importantes avances para la incorporación de la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial y el desarrollo sectorial, para dar respuesta a muchas de las problemáticas actuales. Sin embargo, las principales presiones sobre la biodiversidad siguen viniendo de: la ganadería extensiva y de baja productividad, la minería, el desarrollo agrícola (mayoría del suelo con erosión), la explotación forestal ilegal (42% de la producción total de madera), la infraestructura para la regulación hídrica (impacto sobre migración de peces), la acuicultura informal pone en riesgo los ecosistemas y la biodiversidad nativa y no garantiza la

viabilidad social, las especies introducidas que afectan la biodiversidad, la acelerada expansión urbana, el incremento de los cultivos ilícitos (un tercio en parques naturales nacionales), el cambio climático, la contaminación por macro plásticos y micro plásticos.

- Los sectores estratégicos que contribuirán a impulsar el crecimiento verde son el agropecuario, energía, industria, agua potable y saneamiento básico, forestal y el de la bioeconomía. Para lograrlo, el país necesita fomentar las mejores prácticas ambientales en el desarrollo de los proyectos e incorporar al sector privado. La promoción de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, a través de prácticas ambientalmente sostenibles, en sistemas productivos situados en ecosistemas estratégicos (ej. bosque seco, Mojana, Amazonía) y la incorporación de consideraciones de biodiversidad en sectores de alto impacto (ej. minería) siguen siendo un reto importante.

### *Poblaciones y territorios vulnerables*

- Poblaciones: En los últimos 100 años Colombia ha experimentado un aumento en la ocurrencia de desastres naturales en su territorio, especialmente de origen climático. Más de 6,5 millones de personas se encuentran socialmente vulnerables a desastres y 80% de la población vive en la región Andina, de geografías vulnerables. En los últimos 20 años, los fenómenos hidrometeorológicos representan más del 85% de los desastres en el país. Desde 1990, más de 25 millones de personas han sido afectadas por algún tipo de desastre en el país, resultando en más de 9000 muertes.

En las áreas con mayores índices de ruralidad se presentan las mayores problemáticas para la población, especialmente en las que también se presentan afectaciones por violencia armada y pobreza extrema. Las consecuencias se reflejan principalmente en casos de desnutrición infantil, mortalidad infantil y otras dificultades de salud que por la ausencia de bienes y servicios públicos no logran ser atendidas a tiempo. En este escenario, las niñas y niños son la población con mayor vulnerabilidad, particularmente los pertenecientes a grupos étnicos. Desde el punto de vista de la gestión del riesgo, las regiones y población con mayor afectación se ubican en Putumayo (con principal énfasis en Mocoa), la región de la Mojana, el Eje Cafetero, y la Región Pacífica. Cabe señalar que muchas de las comunidades más vulnerables afrontan más de una afectación, derivada de la situación de conflicto y delincuencia, de los impactos por fenómenos de origen natural, y del fenómeno migratorio proveniente de Venezuela, lo que hace que estén puedan estar en doble y triple afectación

- Territorios: Varios territorios presentan diferentes dificultades, por un lado, en las áreas urbanas la afección de mayor representatividad es la relacionada con la calidad del aire, ciudades como Bogotá o Medellín presentan alerta naranja varias veces al año. Por otra parte, espacios territoriales con la presencia de colectivos indígenas y afro-colombianos sufren el mayor impacto por las economías ilícitas.

La mayor pérdida de bosques se encuentra en Caquetá, Chocó, Meta, Antioquia y Norte de Santander. Las mayores áreas de erosión se encuentran en la Guajira, Magdalena, Cesar, Santander y Meta (grado severo y muy severo). En cuanto al uso de mercurio, se concentra en 102 municipios del país (puntos calientes) y afecta el recurso hídrico de los afluentes. Los departamentos con más personas afectadas por desastres son Bolívar y Chocó. Los fenómenos La

Niña (2010-11) y El Niño (2014-16) han provocado pérdidas económicas de aproximadamente 2,5% del PIB del país. La totalidad de departamentos y por tanto de municipios del país tienen algún grado de riesgo frente al Cambio Climático siendo las dimensiones de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Agua las más vulnerables según los resultados presentados por las Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático TCNCC (MADS – IDEAM 2015).

Una aproximación preliminar a una visión integral de la vulnerabilidad ambiental en el territorio continental de Colombia puede ser visto desde variables como deforestación, índices de aridez y desertificación, nivel de amenaza de los ecosistemas (derivado de la Lista Roja de Ecosistemas de Colombia), huella hídrica, asentamientos humanos y calidad del agua, entre otros. Fuente (ONU Medio Ambiente 2019). La región caribe presenta mayores niveles de vulnerabilidad, especialmente el departamento de la Guajira.

### *Enfoque de género*

- Sigue siendo un reto lograr la transversalización del enfoque de género en las políticas ambientales, así como la incorporación de indicadores de género en los diferentes instrumentos de política pública y proyectos. Sin embargo, se han venido evidenciando logros en proyectos ambientales que permiten promover y visibilizar la participación efectiva de la mujer en la conservación y uso sostenible de la Biodiversidad.

### *Marco institucional*

- Colombia tiene un Sistema Nacional Ambiental establecido por la Ley 99 de 1993 o Ley de Gestión Ambiental. Esta ley creó el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; el Consejo Nacional Ambiental; las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente. Asimismo determinó el alcance e injerencia de los departamentos, municipios y otras entidades territoriales y de planeación en la formulación y desarrollo de programas ambientales, así como las obligaciones de vigilancia y control de los recursos naturales; reiteró el mandato constitucional sobre participación ciudadana en la toma de decisiones que afecten el medio ambiente, y creó el Fondo Nacional Ambiental (FONAM) y el Fondo Ambiental de la Amazonia como mecanismos de cooperación técnica y financiera.
- A pesar de contar con un marco institucional robusto, la capacidad para la gestión ambiental en Colombia es muy variable y se reduce significativamente cuando se pasa del gobierno central a los gobiernos departamentales y de estos a los municipales, en particular en las regiones menos desarrolladas, más remotas o más afectadas por el conflicto. Los entes de control, en particular la Contraloría General de la Nación, La Procuraduría General de la Nación, y la Defensoría del Pueblo tienen delegadas para asuntos ambientales desde dónde ejercen un rol central en el cumplimiento de la normatividad ambiental del país.
- La Corte Constitucional de Colombia ha proferido fallos y sentencias en favor del ambiente, en temas como la protección de los páramos, la protección del río Atrato como sujeto de derechos o la defensa de los derechos a un ambiente sano, a la vida, a la salud, la alimentación y el agua, amenazados por la tala indiscriminada en la Amazonia y sus efectos en el calentamiento del país.

- Si bien el cambio climático y la biodiversidad se abordan de manera independiente en el ámbito internacional a través de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático – CMNUCC y la Convención de Diversidad Biológica -CDB, es irrefutable que tienen una estrecha relación desde el punto de los instrumentos de gestión del territorio. Esto se evidencia justamente en la Política Nacional de Cambio Climático, en donde plantea como una de sus líneas estratégicas “el Manejo y conservación de ecosistemas y sus servicios ecosistémicos para el desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima”.

Así mismo, dentro de la política de biodiversidad como en su plan de acción PNGIBSE, se establecen acciones concernientes a la mitigación del impacto ambiental sobre los ecosistemas y a la adaptación de los mismos fortaleciendo su resiliencia al cambio climático. Un reto importante reside en la implementación de acciones de mitigación y adaptación a nivel municipal con base en ley de cambio climático (1931 de 2018) con apoyo de las Corporaciones Autónomas Regionales y asegurando la dotación de herramientas y el apoyo necesarios para que cumplan estas obligaciones sin sobrecargarlos.

- En el ámbito internacional, el país ha ratificado y se ha vinculado a diferentes plataformas de lucha contra la deforestación, la adaptación al cambio climático y la protección de la diversidad, entre esas, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la desertificación; Convención de Estocolmo; Convención de Basilea; Convenio de Minamata; Protocolo de Montreal y enmienda de Kigali; Colombia ratificó la Enmienda de Kigali; y Protocolo de Montreal.

#### *Vinculo humanitario y desarrollo*

- En Colombia, los eventos de afectaciones humanitarias se vinculan desde el ámbito del conflicto armado, el riesgo de desastres y la migración. Resulta evidente que en algunos territorios la doble o triple afectación se presenta en las comunidades de mayor vulnerabilidad y con mayor ruralidad. Para alcanzar la sostenibilidad ambiental es necesario tomar en consideración acciones destinadas a la intervención de los territorios desde un enfoque sistémico, que además de propiciar la ayuda humanitaria, fomenten el desarrollo territorial sostenible con criterios de gestión del riesgo, modernización institucional para la vigilancia y diferentes incentivos a la conservación de la biodiversidad.

## Ventajas comparativas

FORTALEZAS	DESAFÍOS
<p>Experticia y conocimiento técnico en materia ambiental y de nuevas tecnologías para el desarrollo sostenible. Capacidad para identificar cuellos de botella críticos y catalizadores del cambio para el desarrollo sostenible en asuntos ambientales y su Nexo con las áreas económica, social y de gobernabilidad. Experticia y conocimiento técnico incluye fortalecimiento de las capacidades comunitarias e institucionales para la gestión, la gobernabilidad y la gobernanza ambiental; el fomento de la participación de las comunidades en el dialogo político para construcción de consensos sobre el desarrollo territorial sostenible; y la formulación de propuestas con visión de desarrollo sostenible integral, entre otros.</p>	<p>Fortalecer la capacidad de los sistemas de información para mejorar las capacidades institucionales.</p>
<p>Disponibilidad de mecanismos de financiación para el cumplimiento de la agenda 2030 y los objetivos de Desarrollo Sostenible.</p>	<p>Necesidad de la búsqueda de abordajes alternativos para el acceso a los servicios de agua y energía en las zonas no conectadas. Y cómo priorizar poblaciones vulnerables.</p>
<p>Asesoría normativa en materia ambiental y apoyo a la aprobación, ratificación, implementación, monitoreo y reporte de los Acuerdos Multilaterales Ambientales y sus protocolos, así como al cumplimiento de estándares de la OCDE.</p>	
<p>Vinculación a procesos regionales y globales en materia ambiental como el Foro Regional de Ministros de Medio Ambiente y su vínculo con el Foro Regional de Desarrollo Sostenible, UNEA y el HLPF.</p>	
<p>Asesoría de política pública basadas en la evidencia para la generación de escenarios socioeconómico-ambientales para la toma de decisiones e identificación de temas ambientales emergentes para la inclusión en la acción política.</p>	<p>Aplicar en las políticas de desarrollo territorial un enfoque ecosistémico y relacionado con las capacidades institucionales. Considerar este enfoque para el uso de los recursos y para la prestación de los servicios públicos.</p>
<p>Capacidad de respuesta con ayuda humanitaria (gestión de albergues, registro) e infraestructura humanitaria para la atención de emergencias por desastres.</p>	<p>Fortalecer las capacidades institucionales, sobre todo a nivel local, para garantizar la sostenibilidad de estas acciones.</p>

Experticia y conocimiento técnico en procesos de generación de activos y medios de vida resilientes con enfoque territorial, basado en la generación de evidencia a través de metodología innovadoras y nuevas tecnologías.