

Documento Conpes

3616

**Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación**

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA DE GENERACIÓN DE INGRESOS PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y/O DESPLAZAMIENTO

DNP: DG-GPE, DDE, DDRS, DDS, DEPP, DDT
Ministerio de la Protección Social
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ministerio de Educación Nacional
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)
Banca de las Oportunidades

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 28 de septiembre de 2009

Resumen

El objetivo principal de la Política de Generación de Ingresos (PGI) es desarrollar e incrementar el potencial productivo de la población pobre extrema y desplazada (PPED), desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica.

En desarrollo de este objetivo, la PGI busca proveer a la PPED los mecanismos para superar las barreras que enfrenta en el proceso de generación de ingresos suficientes y sostenibles, mejorando, integrando y focalizando adecuadamente los instrumentos existentes, y conformando una institucionalidad para que desde el ámbito local se puedan satisfacer las necesidades de dicha población en este frente. Estos mecanismos se inspiran en soluciones de mediano y largo plazo y privilegian la aplicación de estrategias que fomentan la independencia económica de las familias, sobre aquellas que producen resultados en el corto plazo, pero mantienen la dependencia económica de la PPED.

La política se concentra en el aumento del potencial productivo de la población, es decir, en mejorar la oferta de mano de obra, más que en potenciar la demanda de esta. Sin embargo, algunas de las estrategias están encaminadas a favorecer la incorporación de la población en puestos de trabajo.

La política constituye la dimensión de Ingresos y Trabajo de la *Red Juntos* y se focalizará en adultos y jóvenes mayores de 18 años, que no hayan alcanzado los logros de la dimensión de Ingresos y Trabajo de la Red, que pertenezcan a los hogares del quintil más bajo del nivel 1 del Sisbén o que estén incluidos en el Registro Único de Población Desplazada.

Clasificación: Q512

Palabras claves: Pobreza, pobres extremos, desplazados, ingresos, emprendimiento, capacidades, y empleo.

Contenido

Siglas	4
DEFINICIONES OPERACIONALES	6
I. INTRODUCCIÓN.....	11
II. ANTECEDENTES.....	15
III. MARCO CONCEPTUAL	19
IV. CARACTERIZACION DE LA POBLACIÓN OBJETIVO	27
V. DIAGNOSTICO.....	42
VI. PLAN DE ACCIÓN PARA LA PUESTA EN MARCHA DE LA POLÍTICA.....	94
VII. FINANCIAMIENTO	112
VIII. RECOMENDACIONES	126

Siglas

AAT	Acompañamiento y Asistencia Técnica
ACO	Autoconsumo
ACNUR	Agencia de la ONU para los Refugiados
AT	Asistencia Técnica
BANCOLDEX	Banco de Comercio Exterior de Colombia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCF	Cajas de Compensación Familiar
CERES	Centros Regionales de Educación Superior
CIGI	Comisión Intersectorial de Generación de Ingresos
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CNC	Centro Nacional de Consultoría
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPGA	Centros Provinciales de Gestión Agropecuaria
CRC	Comisión Regional de Competitividad
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECH	Encuesta Continua de Hogares
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
ENA	Encuesta Nacional Agropecuaria
EPSAGRO	Empresas Prestadoras de Servicios de Asistencia Técnica
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentos
FeA-PD	Familias en Acción para Población Desplazada
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FNG	Fondo Nacional de Garantías
FUPAD	Fundación Panamericana para el Desarrollo
GED	Goce Efectivo de Derechos
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GC	Grupo de Competitividad (DNP)
GI	Generación de Ingresos
GPE	Grupo de Programas Especiales
ILES	Iniciativas Locales Empresariales
IMF	Instituciones Microfinancieras
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IVC	Inspección Vigilancia y Control
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible
MANA	Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MCIT	Ministerio de Comercio Industria y Turismo
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MERPD	Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad
NPJ	No Pertenecientes a la Red JUNTOS
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización No Gubernamental
PAI	Plan Ampliado de Inmunizaciones
PAI*	Plan de Atención Integral
PD	Población en situación de Desplazamiento
PJ	Pertencientes a la Red JUNTOS
PEA	Población Económicamente Activa
PET	Población en Edad de Trabajar
PGI	Política de Generación de Ingresos
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPED	Población en situación de Pobreza Extrema y/o desplazamiento
RESA	Red de Seguridad Alimentaria
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
RUPD	Registro único para Población Desplazada
SAA	Servicios de Acompañamiento y Asistencia Técnica
SDE	Servicios de Desarrollo Empresarial
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SGP	Sistema General de Participaciones
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales beneficiarios de Programas Sociales
SIAOD	Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo
SMMLV	Salario Mínimo Integral
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada
SNC	Sistema Administrativo Nacional de Competitividad
SNFT	Sistema Nacional de Formación para el Trabajo
SPE	Servicio Público de Empleo
SPS	Sistema de Protección Social
TD	Tasa de Desempleo
TGP	Tasa Global de Participación
TO	Tasa de Ocupación
VIS	Vivienda de Interés Social

DEFINICIONES OPERACIONALES

Población en pobreza extrema (PPE): Para efectos de este Conpes, será equivalente a la población definida como objeto de la Red JUNTOS: 1,2 millones de familias que presenten las condiciones de vida más bajas según el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN)¹. A partir de la base nacional con corte a marzo de 2008, se dividió a la población del nivel 1 del Sisbén en quintiles según su puntaje y se estimó que en los dos primeros quintiles se encuentran 1.260.867 familias, las cuales serán objeto de JUNTOS (considerados los más pobres entre los pobres).

Persona en situación de desplazamiento (PD): Según el artículo 1 de la ley 387 de 1997, una persona en situación de desplazamiento es aquella que "...se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, a abandonar su localidad de residencia y las actividades económicas habituales porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas. Las razones que conducen al desplazamiento son: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público". De acuerdo con el Registro Único de Población Desplazada – RUPD, a 31 de julio son 3.163.889 personas (718.194 hogares). Junto con los hogares en pobreza extrema, los hogares en situación de desplazamiento también hacen parte de la población objetivo de la Red JUNTOS.

Población Pobre Extrema y Desplazada (PPED): Es la población que se encuentra en el quintil más bajo del nivel 1 del SISBEN (PPE), y aquella que se encuentra incluida en el Registro Único de Población Desplazada – RUPD (PD). Este conjunto es el total de la población objetivo de la Red JUNTOS.

Enfoque diferencial: Las políticas públicas deben considerar las diferencias poblacionales y las características específicas de los hogares y personas que son objeto de intervención. Los lineamientos de la Política de Generación de Ingresos deben prever el desarrollo de medidas afirmativas a favor de las mujeres, los indígenas, los afrocolombianos y personas con discapacidad. Lo anterior en concordancia con el inciso 2 del Artículo 13 de la Constitución Política de Colombia que establece que, "*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados*" y la Sentencia T – 025 de 2004 sobre la Existencia del Estado de Cosas Inconstitucional en la atención a la población desplazada y sus autos de seguimiento, en especial los Autos 092 y 237 de 2008, 004 y 006 de 2009².

¹ El SISBEN es un índice que se fundamenta en un concepto de pobreza multidimensional, es decir, no sólo se relaciona con el ingreso, sino también tiene en cuenta otras características socioeconómicas de los hogares colombianos como la localización, las condiciones y servicios de la vivienda, la tenencia de bienes durables, el capital humano, la seguridad social, y características demográficas y de ocupación.

² Los Autos 092 y 237 de 2008 hacen referencia a las mujeres en situación de desplazamiento, el Auto 004 de 2009 hace referencia a comunidades indígenas en situación de desplazamiento, el Auto 005 se refiere a comunidades afrocolombianas en situación de desplazamiento y el Auto 006 se refiere a personas en situación de desplazamiento con discapacidad.

Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada (SNAIPD): Es el conjunto de entidades encargadas de atender a la población en situación de desplazamiento. El SNAIPD fue creado mediante la Ley 387 de 1997 y es coordinado por Acción Social. Las entidades son: Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Defensa, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Industria y Comercio, Departamento Nacional de Planeación, Vicepresidencia, Incoder, SENA, ICBF, Bancoldex, Banco Agrario, Consejería para la Equidad de la Mujer, Oficina Alto Comisionado para la Paz, Ministerio de Comunicación, Ministerio de Relaciones Exteriores, IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro y Acción Social.

Sistema de Protección Social (SPS): Según la Ley 789 de 2002 el SPS “se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos”. Hacen parte del SPS, el Sistema de Seguridad Social Integral (salud, pensiones, riesgos profesionales y protección al cesante), financiado mediante mecanismos de cotización o subsidios de acuerdo con las condiciones socioeconómicas del beneficiario; el Sistema de Promoción Social³ y el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, articulado al sistema educativo. Incluye, además, mecanismos de atención de desastres y otro tipo de herramientas que complementan estas estrategias en coyunturas particulares y temporales, así como programas de apoyo a las familias para que generen ingresos y adquieran activos como herramienta para mejorar sus condiciones de vida.

Sistema Nacional de Formación para el Trabajo –SNFT-: SENA, Instituciones de Educación Superior (Instituciones Técnicas, Institutos Tecnológicos, Instituciones Universitarias/Escuelas Tecnológicas, Universidades), Institutos de Formación para el Trabajo, las Cajas de Compensación Familiar (CCF) y las empresas.

Capacidades: son la cantidad, la calidad y la pertinencia del capital humano, es decir las *características y condiciones* requeridas para acceder al mercado laboral o, en general, a las actividades productivas.

Formación para el trabajo: “Es el proceso educativo formativo, organizado y sistemático, mediante el cual las personas adquieren y desarrollan a lo largo de su vida competencias laborales, específicas o transversales, relacionadas con uno o varios campos ocupacionales referidos en la Clasificación Nacional de Ocupaciones, que le permiten ejercer una actividad productiva como empleado o emprendedor de forma individual o colectiva”⁴.

³ El Artículo 31 de la Ley del PND 2006-2010 define que las acciones del Sistema de Protección Social, diferentes a las contempladas en el Sistema de Seguridad Social Integral y la Formación para el Trabajo, se organizarán en el Sistema de Promoción Social, que incluye la Red para la Superación de la Pobreza Extrema y el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Este subsistema comprende las acciones del Estado en sus diferentes niveles de gobierno, la sociedad, la familia y los ciudadanos, así como las instituciones y los recursos dirigidos a la superación de la pobreza y a la expansión de las oportunidades de los grupos poblacionales pobres y vulnerables. La promoción social impulsa procesos de superación de la pobreza bajo la lógica de la corresponsabilidad de los ciudadanos, estableciendo metas a mediano plazo para alcanzar los logros propuestos.

⁴Decreto 2020 de 2006.

Capacitación: Hace parte del proceso de formación para el trabajo y se entiende como el conjunto de actividades y procesos encaminados a potenciar las capacidades de las personas, complementando la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes. Es ofrecida por las instituciones del SNFT: SENA, Instituciones de Educación Superior (Instituciones Técnicas, Institutos Tecnológicos, Instituciones Universitarias/Escuelas Tecnológicas, Universidades), Institutos de Formación para el Trabajo, las Cajas de Compensación Familiar (CCF) y las empresas.

Capital Humano: Son los conocimientos, las aptitudes y la experiencia de los seres humanos, que los hacen económicamente productivos. El capital humano se puede incrementar invirtiendo en educación, atención de la salud y capacitación laboral⁵.

Capital Productivo: Para los fines de esta política se define como acceso a activos incluyendo asistencia técnica, servicios de desarrollo empresarial, y servicios financieros tales como microcrédito, microseguros, y acceso a tierras y riego.

Activos: Son aquellos factores productivos no inherentes a la persona (activos sociales, productivos y naturales⁶), que facilitan o potencian el desarrollo de actividades que generan ingresos.

Microfinanzas: Corresponde al tipo de productos financieros dirigidos a la población que no puede acceder al sistema financiero tradicional, y contempla entre otros: los pagos y las transferencias, el crédito, el ahorro, los seguros y el leasing⁷.

Servicios de desarrollo empresarial: Son servicios de apoyo o fortalecimiento de actividades empresariales. Puede incluir servicios financieros como crédito, ahorro e inversión, y servicios no financieros como el fortalecimiento de la administración, la contabilidad, la comercialización, el diseño de producto.

Servicios de asistencia técnica directa rural: Comprende la atención regular y continua a los productores agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros, en los siguientes asuntos: aptitud de los suelos; selección del tipo de actividad a desarrollar y planificación de las explotaciones; aplicación y uso de tecnologías y recursos; asesoría en posibilidades y procedimientos para acceder al financiamiento de las inversiones; asesoría en mercadeo de los bienes producidos y en la promoción de formas de asociación⁸.

Desarrollo local: Es un proceso mediante el cual los actores territoriales se articulan para ampliar y mejorar las oportunidades de las personas para transformar sus ámbitos de vida en espacios productivos, de realización personal y colectiva, que garanticen el desarrollo

⁵ Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondsp/glossary.html>. Febrero 2009.

⁶ Según la Fundación Ford (2006) dentro de los activos sociales se encuentran: conocimiento colectivo tradicional, capital social, solidaridad comunitaria, lazos grupales y representación política; dentro de los activos financieros: ahorro, seguros, remesas recibidas, participación en emprendimientos productivos; y dentro de los activos naturales: acceso a agua y a suelos de calidad. Documento "Proyecto Capital" 2006.

⁷ Ledgerwood, Joanna. "Microfinance Handbook: an Institutional and Financial Perspective". Washington DC: The World Bank, 2000.

⁸ Ley 607 de 2000.

humano sustentable a partir de las capacidades que poseen o pueden crear los territorios para articular, gestionar y potenciar sus recursos naturales, sociales, culturales, económicos e institucionales.

Asociatividad: Mecanismo para establecer relaciones o articulaciones entre individuos y grupos de individuos para lograr un objetivo común.⁹

Goce Efectivo de Derechos (GED): Es el conjunto de criterios mínimos que se debe garantizar a la población que ha sido víctima del desplazamiento forzado con el objetivo de alcanzar su estabilización socioeconómica y restituir los derechos que le fueron vulnerados. El Estado tiene la obligación de prevenir y mitigar los efectos del desplazamiento y garantizar los derechos a: Subsistencia Mínima, Alimentación, Reunificación Familiar, Educación, Identidad, Salud, Vivienda, Tierras, Generación de Ingresos, Vida, Integridad, Libertad y Seguridad Personal, Verdad Justicia y Reparación, Participación, Retorno y/o Reubicación. Cada uno de estos derechos está definido por unos criterios los cuales se encuentran contenidos en la Batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos¹⁰. Específicamente el indicador de Goce Efectivo del derecho a la generación de ingresos se refiere a que los hogares en situación de desplazamiento posean por lo menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia (proceso) y de pobreza (resultado)¹¹. En este momento el gobierno nacional adelanta un proceso de definición de indicadores complementarios que reflejen de mejor manera las estrategias que se plantean en este documento Conpes de política.

Corresponsabilidad: Es uno de los principios centrales bajo los cuales se ha diseñado y se ejecuta la Red JUNTOS. Consiste en que las familias, con el apoyo y acompañamiento del Estado, deben comprometerse con los objetivos de JUNTOS y esforzarse para fortalecer sus capacidades, potenciar sus activos, y adquirir habilidades y herramientas para superar su situación de pobreza extrema y desplazamiento. Adicionalmente, la corresponsabilidad también significa que las instituciones públicas de todos los niveles del Estado, el sector privado, la cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil, reconocen su papel en la formación de capacidades de la familia y de la importancia de colaborar efectivamente en su superación de la pobreza extrema.

⁹ Muñoz, Janeth P. “¿Qué es asociatividad?”, Revista Desarrollo Económico Local. Primera edición. 2007.

¹⁰ Los derechos que son objeto de observancia, han sido evidenciados a través de la sentencia T – 025 de 2004 emitida por la Corte Constitucional y sus autos de seguimiento. Específicamente, mediante el Auto 116 de 2008, la Corte Constitucional adoptó la Batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos. Para cada Derecho se definieron unos indicadores de Goce Efectivo y unos indicadores Complementarios. Estos son los criterios mínimos para garantizar el restablecimiento de la población en situación de desplazamiento y es el objetivo de la política pública de atención a población desplazada.

¹¹ La Corte Institucional adoptó como indicador de goce efectivo del derecho a la generación de ingresos la existencia de un nivel de ingresos adecuado para todos los hogares, expresado en dos indicadores el primero de proceso y el segundo de resultado así: *El hogar posee por lo menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia(proceso) y el hogar posee por lo menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia de pobreza (resultado).*

Intervención Psicosocial: Intervención Psicosocial: Es un componente transversal de la Política de Generación de Ingresos –PGI- para la población pobre extrema y especialmente para la población desplazada, quien presenta problemas de adaptación al entorno a causa del evento de desplazamiento. La intervención psicosocial se define como el conjunto de acciones que de forma permanente buscan la disminución del impacto emocional y los efectos sociales, culturales y ocupacionales generados como consecuencia del desplazamiento forzado y situación de pobreza extrema en las personas y sus familias, y en las relaciones de éstas con su entorno actual. Estas acciones son espacios de reflexión, expresión y reconocimiento con apoyo profesional individual, grupal y orientación ocupacional, que permitan avanzar hacia la resignificación del Plan de Vida, favoreciendo el desarrollo de las individualidades, el fortalecimiento de las relaciones familiares y sociales y la recuperación autónoma de sus capacidades. La intervención psicosocial responderá y se aplicará según el contexto cultural de la víctima y en respuesta al tipo de violación de derechos sufrida por ella.

I. INTRODUCCIÓN

Después de la crisis de finales de los 90, el Gobierno Nacional se vio en la tarea de adelantar una serie de políticas sociales que mitigaran el impacto de la crisis en la población y, adicionalmente, brindaran las herramientas necesarias para superar esta condición. En este sentido, se observan grandes avances en las últimas dos décadas en cuatro temas fundamentales. En primer lugar, el país le ha jugado fuertemente a fortalecer la focalización de la política social. La entrada del SISBÉN como instrumento de focalización permitió tener un criterio para hacer llegar el gasto social a los más pobres. Actualmente, en adición a la actualización del índice SISBÉN, se está trabajando con los programas nacionales para que mejoren sus mecanismos de focalización (en línea con lo contemplado en el Conpes Social 100).

En segundo lugar, se observan grandes resultados en materia de consolidación del Sistema de Protección Social –SPS-, pues se hizo evidente la necesidad de articular la oferta de servicios sociales para toda la población como una herramienta de acceso al aseguramiento formal, la formación de capital humano y la generación de ingresos. Adicionalmente, se sentaron las bases para el desarrollo del SPS. Teniendo en cuenta que no toda la población podía acceder por sus propios métodos a los mecanismos de dicho Sistema, se busca dar acceso preferente a la oferta de servicios sociales a la población más pobre. En este universo se incluyen programas como Familias en Acción (cuyo propósito inicial era prevenir la desacumulación de capital humano luego de la crisis y ahora es un componente importante en el ciclo de formación de capital humano).

Por último, el país avanzó en una dinámica acelerada hacia la universalización del acceso a servicios sociales básicos. Buscando reducir la desigualdad, el Gobierno Nacional ha hecho importantes esfuerzos presupuestales y logísticos para ampliar la cobertura teniendo como meta que a finales de 2010 se cuente con cobertura universal en Salud y Educación Básica. De esta forma, se logró la ampliación de la cobertura del aseguramiento del Sistema de Seguridad Social en Salud –SGSSS-, en particular en el Régimen Subsidiado, pasando de una cobertura de 55% (11.4 millones de personas afiliadas) en 2002 a una cobertura de 90% (22.7 millones de personas afiliadas) en el 2009. Para 2010, se tiene previsto que toda la población del país cuente con algún régimen de aseguramiento en salud.

Así mismo, en las dos últimas décadas ha habido un aumento importante en la cobertura de educación formal. En 2001, la cobertura bruta en educación básica era de un 93.4% y en educación media era de un 52.2%. De ahí en adelante la tendencia ha sido creciente y sostenida, al punto que para 2009 la cobertura bruta en educación básica se ubica en un 109.5% y en educación media en un 75.6%. Para el 2010 se espera, al igual que con el aseguramiento en salud, alcanzar cobertura universal en educación básica y aumentar la cobertura en educación media.

Todos los avances logrados por la política social han permitido que el porcentaje de colombianos en situación de pobreza descienda desde el año 2002. Sin embargo, los indicadores de pobreza extrema han presentado una tendencia menos favorable, y al parecer,

conminada a no impactarse por los frutos del crecimiento económico. Este fenómeno hizo evidente la necesidad de diseñar e implementar una estrategia para acelerar la superación de la pobreza extrema en Colombia, y después de un esfuerzo conjunto de la Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) y del Gobierno Nacional, en septiembre de 2006 fue aprobada por el CONPES la creación de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza (Red JUNTOS), cuyo propósito es vincular de manera prioritaria a los hogares en situación de pobreza extrema y desplazamiento a la oferta de servicios sociales del Estado¹². La Red JUNTOS propone que los hogares beneficiarios, alcancen 45 logros básicos en 9 dimensiones diferentes, entendidos como el acceso a medios dirigidos a mejorar su calidad de vida.¹³

Tanto las recomendaciones de la MERPD, como el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 *Estado Comunitario Desarrollo para todos*, enfatizaron en la necesidad de proveer a las familias de la Red JUNTOS los instrumentos para generar ingresos suficientes y sostenibles, de manera autónoma. En tal sentido, una de las 9 dimensiones de la Red, es la de **ingresos y trabajo**. Esta dimensión, en los términos del Conpes 102 de 2006 “proveerá capacitación para el trabajo a mayores de 18 años y adultos desempleados, y promoverá su incorporación al mercado laboral, mediante intermediación con el sector privado y la promoción de alternativas productivas”¹⁴.

La iniciativa de construir este documento Conpes de *Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento* surge de la preocupación del Gobierno Nacional por complementar las acciones que hasta la fecha se han impulsado en el marco de la política social, especialmente a través de la Red Juntos, con herramientas que permitan a la población pobre extrema y desplazada superar su condición socioeconómica de manera sostenida, apoyados en el acceso a los servicios que el SPS les ha otorgado, reforzados con una política que permita el desarrollo y consolidación de su potencial productivo. Para esto, el Gobierno Nacional trabajará en superar la carencia de mecanismos adecuados para alcanzar el propósito antes descrito, aprovechando las capacidades de la población PPED y creando las oportunidades para que esta población pueda acceder y acumular activos, de forma tal que puedan generar ingresos suficientes y sostenibles. La iniciativa fue plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y por tanto, corresponde a un esfuerzo de las entidades del nivel nacional que tienen competencias en iniciativas orientadas a la generación de ingresos de población pobre extrema y desplazada.

Un diagnóstico preliminar sobre los programas e intervenciones del gobierno nacional existentes en esta área, coincide con lo planteado por la Honorable Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009, en cuanto a que la evidencia de que la oferta en materia de generación de ingresos, en general, corresponde a esfuerzos aislados y desarticulados, que en muchas ocasiones no logra reconocer las características particulares de la PPED (su origen rural, bajo capital humano, dificultad para asociarse, entre otros).

¹² Núñez, J. y L. Cuesta (2006).

¹³ Conpes 102, “Red para la Superación de la Extrema Pobreza – JUNTOS”, pagina 10. 2006

¹⁴ Ibid, pagina 16. 2006.

En enero del 2009, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno Nacional, a través del DNP, reformular la PGI para población en situación de desplazamiento y compartir el documento CONPES con la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a PD (Auto 008 de 2009). Todo lo anterior ha puesto de presente la necesidad de diseñar una política para reducir el carácter asistencial de las intervenciones y fomentar la independencia económica de las familias en situación de pobreza extrema y desplazamiento, con una intervención que mejore los instrumentos y su focalización, que coordine las iniciativas públicas y privadas, y que realice monitoreo y evaluación de las estrategias, en el marco de una institucionalidad adecuada. Posterior a la solicitud de la Corte, el DNP inició un proceso para revisar e incorporar en la Política un enfoque integral, coordinado y diferencial con el fin de contribuir al GED de la población en situación de desplazamiento en materia de generación de ingresos facilitando los medios que les permitan incrementar sus ingresos de forma sostenible.

La Política de Generación de Ingresos (PGI) tiene como propósito **desarrollar e incrementar el potencial productivo de la PPED, aprovechando sus capacidades y creando las oportunidades** para que los diferentes grupos que la componen, puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica. En desarrollo de este objetivo, la PGI debe proveer a la PPED los mecanismos para superar las barreras que enfrenta en el proceso de generación de ingresos suficientes y sostenibles, mejorando, integrando y focalizando adecuadamente los instrumentos existentes, y conformando una institucionalidad para que desde el ámbito local se puedan satisfacer las necesidades de dicha población en este frente. Estos mecanismos se inspiran en soluciones de mediano y largo plazo y privilegian la aplicación de estrategias que fomentan la independencia económica de las familias, sobre aquellas que producen resultados en el corto plazo, pero mantienen la dependencia económica de la PPED.

Por tanto, esta política se concentra en el aumento del potencial productivo de la población, es decir, en mejorar la oferta de mano de obra, más que en potenciar la demanda de esta. Sin embargo, algunas de las estrategias están encaminadas a favorecer la incorporación de la población en puestos de trabajo generados a través de la inversión a nivel nacional, territorial, pública y privada en proyectos de desarrollo de infraestructura. Adicionalmente, se considera que apoyar la creación proyectos productivos puede potencialmente generar empleos para las personas que al inicio de la intervención no pretendan o no cuenten con las herramientas para desarrollar sus propios proyectos. De esta forma, aunque la política no se concentre en la generación de empleos, las acciones que se plantean potencialmente aportarán en este sentido.

La PGI está dirigida a la población objetivo de la Red JUNTOS. Al interior de esta la PGI se focaliza en los adultos y jóvenes mayores de 18 años¹⁵, que no hayan alcanzado los logros de la dimensión de ingresos y trabajo de la Red JUNTOS y la estabilización socioeconómica (PD). Es importante señalar que la PGI se ha diseñado para todos aquellos que, siendo adultos en edad de trabajar, se encuentran en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. En el momento de la implementación de los instrumentos definidos por la política, se tendrán en cuenta las características diferenciales de la población objetivo.

¹⁵ Los menores deben estar acumulando capital humano.

El documento apunta a alcanzar los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (GED) en materia de generación de ingresos (definidos por línea de pobreza e indigencia) en la medida en que el desarrollo de capacidades y la acumulación activos le permitan a la población pobre extrema y desplazada, incrementar sus ingresos de forma sostenible. Por tanto, es una estrategia de largo plazo orientada tanto a población pobre extrema como desplazada, que se vincula a la política de tierras y vivienda, en la medida en que actuando de manera conjunta se constituyen en herramientas fundamentales para hacer sostenible el ingreso de los hogares. En la medida en que incluye acciones orientadas a incrementar la productividad de la tierra y del trabajo rural y a promover el autoconsumo, genera incentivos (de largo plazo hacia el retorno de la población desplazada a las áreas rurales). Es así que los resultados no son dependientes de manera exclusiva de la política, y se verán afectados por el esfuerzo individual de las familias y otras condiciones del entorno social, político y económico, no directamente influenciados por las estrategias propuestas. En el momento de la implementación de los instrumentos definidos por la política, y dada la flexibilidad que se pretende dar a los mecanismos de intervención, se tiene en cuenta las características diferenciales de la población objetivo.

Cabe destacar que la política se aplicará de manera progresiva, es decir por fases, lo cual implica la definición de metas de corto, mediano y largo plazo, que sean armónicas con los marcos de gasto de mediano y largo plazo de las entidades del gobierno nacional que participan en la misma.

El documento consta de seis capítulos, incluyendo esta introducción. En el capítulo II se presentan los antecedentes de la propuesta, a partir de una descripción de las iniciativas públicas recientes para combatir la pobreza extrema y el desplazamiento y fortalecer las capacidades de la PPEd para generar ingresos. En el capítulo III se presenta el marco conceptual de la política. En el capítulo IV se desarrolla un diagnóstico de las condiciones de vida de la PPEd y las políticas y programas existentes en materia de GI. Este diagnóstico parte de la definición del problema central de la PPEd para la generación de ingresos, y posteriormente, desarrolla cinco ejes problemáticos para los cuales se plantean una serie de estrategias y acciones en la siguiente sección del documento. En el capítulo V se presenta el plan de acción, y en la última parte, capítulo VI, las recomendaciones de política.

II. ANTECEDENTES

El Sistema de Protección Social (SPS) fue creado por la Ley 789 de 2002 y se definió como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos¹⁶. Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos, de tal manera que puedan afrontar una economía dinámica, según la demanda del nuevo mercado de trabajo y bajo un panorama razonable de crecimiento económico. Así, crea las bases para articular los subsistemas creados con legislación anterior, con el fin de dar cubrimiento más integral a la población colombiana.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006 -2010 “*Estado Comunitario: Desarrollo para todos*” plantea como una de sus principales estrategias la Reducción de la Pobreza y la Promoción del Empleo y la Equidad. La estrategia consiste en lograr que los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de un conjunto básico de servicios sociales, para que toda la población alcance ingresos suficientes para llevar una vida digna. El principal reto de la estrategia es la reducción de las brechas sociales y regionales, construyendo sobre lo que ya se ha logrado. Esto implica intervenciones focalizadas en los grupos o regiones más rezagadas, sin perjuicio de alcanzar coberturas universales en salud y educación. Adicionalmente el PND enfatiza en la necesidad de proveer a las familias de la Red JUNTOS los instrumentos para generar ingresos suficientes y sostenibles de manera autónoma. Además este PND ha tenido en cuenta documentos Conpes que a su vez se constituyen una base para el diseño de la PGI. A continuación se describen los principales:

En **materia de reducción de la pobreza**, el esfuerzo más reciente es el Documento Conpes Social 102 de septiembre de 2006, que pone en marcha la *Red para la Superación de la Extrema Pobreza – JUNTOS*¹⁷. Esta Red se constituye en una iniciativa del Gobierno Nacional, fundamentada en las recomendaciones de la MERPD. JUNTOS está orientada a promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres del país y en situación de desplazamiento a las redes sociales del Estado y a asegurar la superación de su condición, a través de las siguientes acciones: i) integrar la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea, ii) brindar transitoriamente acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan alcanzar condiciones mínimas de calidad de vida, y iii) generar un marco de corresponsabilidad con las familias para que éstas se comprometan con el proceso de superación de su situación.

¹⁶ Adicionalmente, esta ley establece que el objetivo fundamental, en el área de las pensiones, es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados, y en salud, permitir que los colombianos puedan acceder en condiciones de calidad y oportunidad, a los servicios básicos. Igualmente, establece que se deben crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral, y simultáneamente, se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales.

¹⁷ El Consejo Directivo de la Red en su sesión No. 5 del 27 de Febrero de 2007 aprobó el nombre de Red JUNTOS para la Superación de la pobreza extrema, para denominar a la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza.

Complementariamente, el Documento Conpes 3424 de mayo de 2006, “*La Banca de las Oportunidades: Una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social*”, puso en marcha una política que busca crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso al sistema financiero formal, mediante la provisión de crédito y otros servicios financieros, tanto de familias de menores ingresos como a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Otro antecedente importante es el Documento Conpes Social 91 “*Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) – 2015*” de marzo de 2005, que establece el compromiso del país en adoptar las metas y estrategias acordadas en la Cumbre del Milenio para reducir la pobreza.

Finalmente en cuanto a políticas para la reducción de la pobreza, en el año 2008 se aprobó el Conpes Social 113 *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, la cual parte del reconocimiento del derecho de toda persona a no padecer hambre y de que el fin último de la seguridad alimentaria y nutricional es que todas las personas dispongan, accedan y consuman alimentos de manera oportuna y permanente en suficiente cantidad, calidad e inocuidad. La seguridad alimentaria y nutricional se aborda desde la perspectiva del manejo social del riesgo, lo cual implica que si bien todas las personas, los hogares y las comunidades están expuestos al riesgo de padecer hambre o malnutrición, las acciones del Estado y la Sociedad deben estar dirigidas principalmente a la población que mayor grado de vulnerabilidad y exposición a amenazas concretas tenga.

En cuanto a la política de **formación del recurso humano**, en julio de 2004 se aprobó el Documento Conpes 81: “*Consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) en Colombia*”, el cual busca la articulación de los actores del SNFT para el incremento y la diversificación de la oferta de formación para el trabajo, así como asegurar la pertinencia de dicha formación de acuerdo con los requerimientos y necesidades del sector productivo.

Así mismo, en el marco de la política de ampliación de cobertura en educación superior, el Gobierno Nacional ha fomentado el acceso a este nivel educativo, especialmente para jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad, promoviendo la articulación público privada, facilitándoles el acceso al crédito educativo, brindando recursos para el sostenimiento de los jóvenes en el periodo de estudios, flexibilizando la oferta, mediante la creación de programas a distancia, virtuales y alianzas interinstitucionales que posibilitan el uso compartido de recursos (programa de Centros Regionales de Educación Superior – CERES) y fomentando la creación de programas de educación superior técnica y tecnológica en las zonas más apartadas del país a través de la aprobación del documento Conpes 3360 de junio de 2005, mediante el cual se autorizó a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral para financiar parcialmente el proyecto “Fortalecimiento de la Educación Técnica y Tecnológica en Colombia”.

Así mismo, y como señala el Plan Nacional Sectorial de Educación 2006 - 2010, La Revolución Educativa, la alfabetización ha sido un reto prioritario para el actual gobierno. En 2002 se inició el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos iletrados, el cual ha permitido alfabetizar a junio de 2009, 1.122.883 jóvenes y adultos

en extrema pobreza, en situación de desplazamiento, mujeres cabeza de hogar, indígenas y afrocolombianos.

En el **sector rural**, se han dado lineamientos de política pública orientados al alivio de la pobreza y el impulso a la generación de ingresos. Para esto se han aprobado tres proyectos, financiados con recursos de crédito de la Banca Multilateral: i) Conpes 3392 de octubre de 2005 por el cual se aprueba el proyecto “*Modelos Innovadores de Intervención para el sector Cafetero*”; ii) Conpes 3426 de junio de 2006 por el cual se aprueba un empréstito con el FIDA por US\$20 millones para el desarrollo del “*Programa para el Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales de Colombia*” que contribuye a la lucha contra la pobreza rural, a través del incremento del empleo y de los ingresos de las familias más pobres, mejorando para ello la competitividad e integración a los mercados de las microempresas rurales, y iii) el Conpes 3467, de abril de 2007, a través del cual se da concepto favorable para contratar un empréstito con el Banco Mundial para desarrollar el proyecto “*Apoyo a Alianzas Productivas Fase II*”, el cual busca incrementar la competitividad y el desarrollo empresarial de las comunidades rurales pobres, de manera sostenible, a través de alianzas orientadas por la demanda del sector privado comercializador.

Así mismo, desde el **sector educativo**, uno de los esfuerzos más notables durante los últimos años ha sido el Proyecto de Educación Rural (PER) iniciado en 2000 con el fin de ampliar el acceso de la población rural a educación básica de calidad, avanzar en la formación para la convivencia y la resolución pacífica de conflictos, y apoyar la formulación de una política de educación técnica. Para 2009, la Nación, a través del Ministerio de Educación Nacional, suscribió el Acuerdo de Préstamo No. 7504-CO con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – BIRF, para ejecutar el Programa de Fortalecimiento de la cobertura con calidad para el sector educativo rural, Fase II, con el fin de garantizar a la población rural el acceso y permanencia en una educación pertinente y de calidad desde preescolar hasta media, considerando la diversidad étnica.

En materia de **atención a población en situación de desplazamiento forzado**, el antecedente más relevante es el Documento Conpes 3400¹⁸ de noviembre de 2005: “*Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia*”, en el cual se establecen las metas de las entidades del SNAIPD para atender desde una perspectiva multidimensional a la población en situación de desplazamiento, lo cual incluye acciones orientadas al desarrollo productivo y a la promoción de mecanismos para la generación de ingresos de dicho grupo. Este documento Conpes es soportado por los lineamientos de política trazados en la Ley 387 de 1997 “*por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y la estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia de la República de Colombia*”, y sus decretos reglamentarios, y por las directrices establecidas en la Sentencia T – 025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional mediante la cual se declara el “*Estado de Cosas Inconstitucional*” y sus autos de seguimiento.

¹⁸ Como antecedentes a este documento Conpes está el Conpes 2804 de 1995 y 2924 de 1997 en los que el Estado colombiano reconoce la creciente dimensión del problema e insta a las instituciones de Gobierno a adoptar medidas para la prevención y atención del desplazamiento.

Entre 2008 y 2009, la Corte Constitucional profirió ocho Autos de seguimiento cuyas órdenes van dirigidas a desarrollar los temas de enfoque diferencial, coordinación territorial, registro y sistemas de información, e idoneidad de las políticas de atención a población desplazada¹⁹. Estos temas deben ser ajustados y desarrollados de forma articulada e integral. En particular el Auto 008 de 2009 el cual manifiesta la “*persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante sentencia T -025 de 2004*”, estableció que “... *A pesar de los logros alcanzados en algunos derechos, aún no se ha logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado*”. Para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, el Gobierno Nacional, debe demostrar entre otros, la idoneidad de las políticas públicas, para lo cual algunas de ellas deben ser replanteadas. Dentro de las políticas que deben ser replanteadas en su totalidad están la de Vivienda y Tierras y Generación de Ingresos que es objeto de éste documento Conpes²⁰.

La Política de Tierras para Población Desplazada, en riesgo de Desplazamiento y Otras Víctimas del Despojo, la cual se encuentra en construcción, tiene como objetivo contribuir a restablecer el goce efectivo de los derechos de dicha población, mediante acciones integrales y con enfoque diferencial dirigidas a la restitución y la protección de sus derechos sobre la tierra y territorio y a la recuperación de sus condiciones de trabajo relacionadas con el uso de la tierra. Este objetivo se logra a través de: i) el mejoramiento de los mecanismos de prevención del despojo; ii) el mejoramiento del sistema de protección de las tierras y territorios de la población desplazada y en riesgo de serlo; iii) la creación de mecanismos transicionales de reparación para víctimas tenedores; iv) la restitución de bienes inmuebles como medida de reparación; v) la formalización y seguridad jurídica de derechos y de expectativas de derechos sobre la tierra; vi) el mejoramiento de la capacidad institucional; y vii) mejoramiento de los sistemas información en materia de tierras y territorios.

Por su parte, la Política de Vivienda para población en situación de desplazamiento, que se encuentra en proceso de reformulación a partir del citado auto, tiene como objetivo contribuir a garantizar la observancia al derecho a la vivienda adecuada a la PD de manera progresiva, en consideración con sus condiciones culturales y de vulnerabilidad, a través de instrumentos que permitan avanzar en la satisfacción del goce efectivo de los derechos. Para lograr este propósito, la política se enfoca a desarrollar estrategias que permitan: i) mejorar la articulación de la política pública de vivienda con los componentes de la política de atención a PD, a través del fortalecimiento de los sistemas de información, la comunicación entre las entidades del SNAIPD y la continuidad de las intervenciones; ii) garantizar el GED de manera progresiva, integral y focalizada en materia de vivienda, a través de instrumentos que tengan en cuenta las condiciones específicas de la PD, los grupos poblacionales que la componen y el

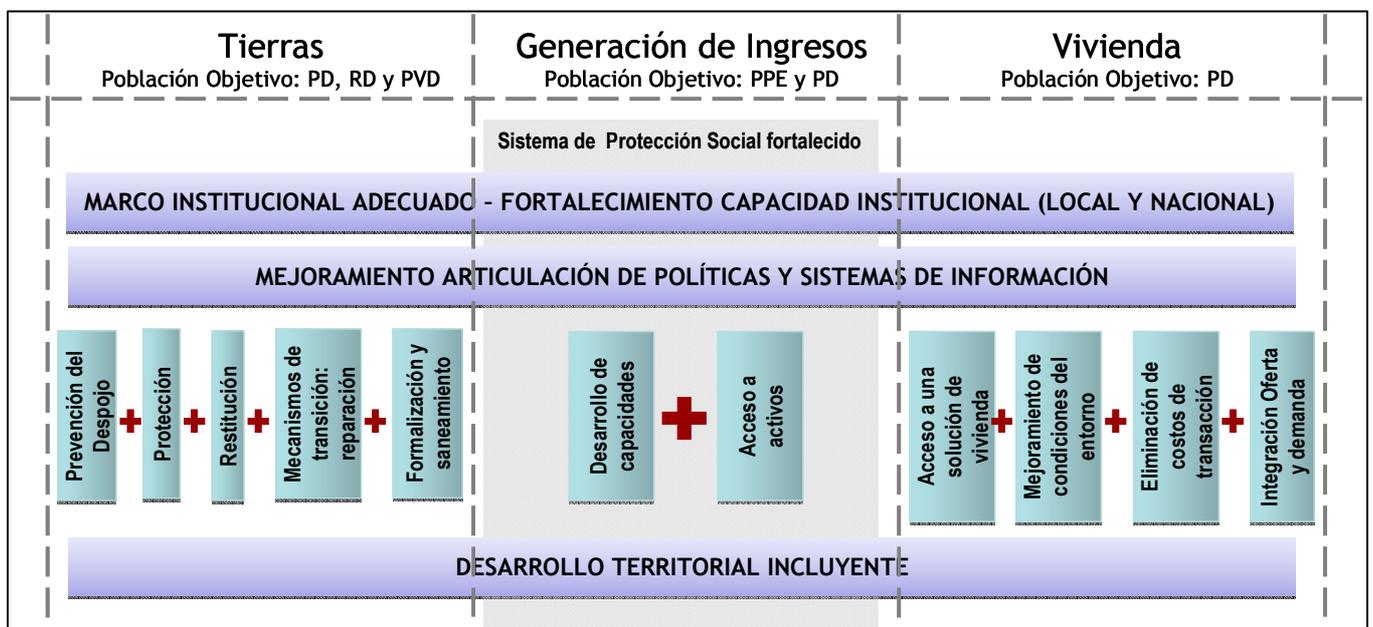
¹⁹ Sobre enfoque diferencial la Corte Constitucional profirió los siguientes Autos: Auto 092 y 237 de 2008 sobre mujeres, Auto 251 de 2008 sobre niños, niñas y adolescentes, Auto 004 de 2009 sobre población desplazada indígena, Auto 005 de 2009 población desplazada afrocolombiana, Auto 006 de 2009 población desplazada con discapacidad. De igual forma se profirió el Auto 007 de 2009 de Coordinación Nación – Territorio, el Auto 008 sobre la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional y el Auto 011 sobre Habeas Data.

²⁰ “El tercer componente de la política que requiere un replanteamiento general dada la gravedad de las falencias detectadas y los índices tan bajos de satisfacción, es el relativo a la política de generación de ingresos. (...) La información presentada tanto por el Gobierno como por la Comisión de Seguimiento evidencia que no existe en realidad una política gubernamental dirigida a la generación de ingresos de la población desplazada y alcanzar su estabilización socioeconómica, sino esfuerzos aislados y desarticulados orientados a flexibilizar algunos de los programas existentes para la superación de la pobreza y de fomento de pequeñas y medianas empresas, que no tienen en cuenta el origen esencialmente campesino de la población desplazada, los bajos niveles educativos y su capacidad para la formación de pequeñas y medianas empresas que sean viables y sostenibles, ni las oportunidades reales de generación de empleo tanto del sector público como del sector privado, a nivel nacional y territorial. Las falencias en esta materia aumentan el riesgo de asistencialismo de la política de atención y la perpetuación de la entrega de ayuda humanitaria de emergencia”. Corte Constitucional, Auto 008 de 2009.

papel de los agentes privados y la sociedad civil del nivel nacional y su rol en la implementación de la Política de Vivienda para población en situación de desplazamiento y el papel de las entidades territoriales como sus ejecutores, a través de herramientas de gestión y un sistema efectivo de incentivos; y iv) disminuir los costos de transacción a través de acciones que eliminen gradualmente las barreras de acceso que tiene la PD, así como los trámites asociados en los que incurren los actores que intervienen en la materialización de una solución de vivienda.

A partir de la construcción de los lineamientos e instrumentos de las políticas, a continuación se ilustra la interrelación de las políticas desarrolladas, orientadas a mejorar la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento:

Ilustración 1: Interrelación de Políticas de Vivienda, Tierra y Generación de Ingresos para población desplazada



Fuente: DNP 2009.

III. MARCO CONCEPTUAL

1. Premisas de la PGI:

La GI es uno de los vehículos más importantes para el ejercicio pleno de los derechos sociales y económicos de la PPEd

La generación de ingresos es uno de los vehículos más importantes de la promoción social, pues sus beneficios, además de conducir al ejercicio pleno de los derechos sociales y económicos de la PPEd, le brindan a esta población la oportunidad de acceder a los frutos del crecimiento económico. En otras palabras, la generación de ingresos se convierte en una de las principales “puertas de salida” de la situación de pobreza extrema y vulnerabilidad.

La PGI es un componente fundamental de la estabilización socioeconómica de la PD en el marco del retorno voluntario al lugar de origen o la reubicación en un lugar diferente a su hogar de origen.

a. Participación activa de la población en el proceso de superación de la pobreza extrema y su estabilización socioeconómica

En concordancia con los lineamientos de la promoción social, la población objetivo es responsable directa de su propio proyecto de vida. Apoyándose en el principio de la equidad de la promoción social, se busca la ampliación de las oportunidades de toda población, entendiendo a los individuos como sujetos activos, que participan, proponen y definen su proyecto de vida.

b. Las intervenciones en materia de generación de ingresos deben ser integrales, progresivas, coordinadas y diferenciales.

La PGI adopta los principios de integralidad y progresividad; esto significa que: (i) la PGI es integral al interior de sus intervenciones y se vincula con las acciones previstas por otras políticas de atención a la PPEd, particularmente Vivienda y Tierras, y (ii) para el logro de esta integralidad, se identifican los elementos prioritarios e inmediatos y los que solo se logran de forma progresiva para garantizar el GED de la PD.

Por otro lado, la PGI basa su accionar en el principio de coordinación, que implica organizar y articular tanto la oferta estatal como la privada, con el propósito de generar impactos integrales y sostenibles en la PPEd y a partir de los principios de complementariedad y subsidiariedad, utilizar de forma eficiente los recursos.

Frente al enfoque diferencial, las acciones de la PGI buscan adecuarse, a partir de la caracterización, a las condiciones especiales de cada familia, logrando expandir sus capacidades de acuerdo con sus propias potencialidades. De esta manera, estas acciones deben tener en cuenta los elementos que obstaculizan el desarrollo de las capacidades y la acumulación de activos. En el caso de la PD, la PGI busca articularse con los planteamientos

desarrollados por las políticas diferenciales, en el marco de los autos proferidos por la Corte Constitucional en los autos de enero de 2009.

c. La PGI requiere un enfoque territorial

Si bien el Gobierno Nacional ha venido desarrollando estrategias sectoriales y regionales que buscan generar mayor equidad social y disminuir las disparidades regionales, también se ha avanzado en el reconocimiento de la importancia que tiene el territorio en la autogestión del desarrollo. En este sentido, se considera fundamental la participación y compromiso territorial en la implementación y logros de esta política a través del incremento del potencial productivo de la PPED y sus capacidades, aprovechando las particularidades territoriales y creando las oportunidades para que la PPED pueda acceder y acumular activos.

De esta forma, la PGI se formula con un enfoque territorial, en la medida que promueve la participación activa y el liderazgo de las autoridades y actores locales en el diseño e implementación de las estrategias para cumplir con los objetivos de la política, de acuerdo con las particularidades territoriales y las directrices establecidas en el Auto 007 de 2009.

d. La PGI tiene en cuenta los requisitos mínimos de racionalidad exigidos por la Corte Constitucional.

- La PGI tiene en cuenta las condiciones específicas de la PPED.
- Desarrolla, para cada uno de los ejes problemáticos, estrategias con metas de corto, mediano y largo plazo.
- Parte de un esfuerzo presupuestal destinado a atender, de forma específica, a la PPED.
- Brinda atención a la población JUNTOS: 1.500.000 familias pobres extremas y desplazadas en la totalidad de municipios del país.
- Apunta a consolidar una ruta de atención integral a la PPED que le permita acumular capacidades y acceder a activos para generar ingresos sostenibles y suficientes en el largo plazo.
- Plantea la consolidación de una institucionalidad que monitoree las brechas y los requerimientos específicos de la PPED en materia de GI, definido como desarrollo de capacidades y acumulación de activos. Será sostenible en el tiempo sólo en la medida que pueda consolidar una arquitectura institucional sólida con capacidad y cobertura progresiva
- Prevé mecanismos de evaluación, monitoreo y seguimiento que le apunten a evaluar el desarrollo de capacidades, acumulación de activos y por tanto el nivel de goce efectivo del derecho a la generación de ingresos.

2. Desarrollo conceptual de la política

Como se mencionó anteriormente, si bien la evolución de los logros en materia de política social son bastante destacados y hoy nuestro país se encuentra en la senda correcta para lograr temas tan importantes como la consolidación de un Sistema de Protección Social más incluyente y la universalización de servicios básicos como la salud y la educación, los

hallazgos de la Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), demostraron la existencia de cuatro elementos que obstaculizan el propósito de la reducción de la pobreza extrema, y que condujeron al Gobierno Nacional al diseño e implementación de la Red JUNTOS:

- A pesar de que la economía crezca y genere riqueza, una parte de la población permanece excluida de estos beneficios.
- A pesar de que el gasto público social se ha duplicado en las últimas dos décadas -como participación en el PIB-, la pobreza se ha mantenido alrededor del 50%.
- La pobreza es un fenómeno de carácter multidimensional, y no sólo una cuestión de ingresos.
- La pobreza es persistente, es decir, se transmite intergeneracionalmente por la existencia de trampas de pobreza.

Esto último significa que “las familias quedan atrapadas en la pobreza, generación tras generación, cuando existe un círculo vicioso que contrarresta los esfuerzos de los pobres [y del Estado] y a su vez alimenta las condiciones que crearon esta situación. En otras palabras las familias quedan atrapadas por unas condiciones –las trampas- que se retroalimentan y que frecuentemente empeoran su situación”²¹. De esta forma, sino se ataca el problema integralmente-como lo propone el diseño de la Red JUNTOS- el gasto público social puede tener efectos nulos (o pequeños) sobre la PPE²².

Un obstáculo adicional para el propósito de la reducción de la pobreza, son las condiciones adversas que enfrenta la población en situación de desplazamiento, pues aparte de la pobreza, ha sido víctima de la violencia y se ha visto forzada a abandonar su hogar. Esto ha conllevado a que las personas desplazadas no cuenten con redes sociales en el lugar de llegada, no posean activos, ya que fueron despojados de ellos, enfrenten condiciones de inseguridad y desconfianza, presenten dificultad de adaptación y no puedan generar ingresos, ya que sus capacidades no son consecuentes con las actividades del sitio de recepción. Estas características hacen que la población en situación de desplazamiento se encuentre en un grado de vulnerabilidad mayor que el de la población en situación de pobreza extrema, que obliga a que las intervenciones tengan en cuenta los obstáculos psicosociales que les son inherentes.

Aunque la Red JUNTOS integra “la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea”²³, y procura que las familias se mantengan en los procesos de formación de capital humano, cumplan las condiciones de acumulación de otros activos y se incorporen a los procesos de microemprendimiento y enganche laboral²⁴, es necesario reconocer que, actualmente, el Estado no cuenta con las políticas y programas suficientes ni adecuados para que las familias cumplan con estas condiciones, y especialmente,

²¹ Núñez, J. y L. Cuesta (2006); López, H. y J. Núñez. (2007)

²² Por supuesto que otro tipo de problemas como la mala focalización del gasto; la mala calidad de los servicios sociales; y las acciones desarticuladas hacen parte de las explicaciones de la ineficiencia del gasto en la reducción de la pobreza.

²³ Conpes Social 102: “ Red para la Superación de la Extrema Pobreza – JUNTOS” , página 2. 2008.

²⁴ *Ibidem*.

para que puedan desarrollar plenamente los logros familiares asociados a la ***dimensión de ingresos y trabajo***.

Por lo anterior, la PGI propone la creación y consolidación de una oferta integral de políticas públicas que favorezca el acceso de la PPEd a servicios sociales básicos e instrumentos esenciales para la generación de ingresos, elementos que a su vez sirven de herramienta para la protección del ciudadano frente a los riesgos que ponen en peligro la estabilidad del ingreso así como la posibilidad de ejercer sus derechos económicos y sociales.

Tal y como se mencionó anteriormente, es necesario que las políticas tengan en cuenta las características especiales de la PD, por lo cual la PGI considera las diferencias relevantes entre la población en situación de pobreza extrema y en desplazamiento. Obedeciendo a las dinámicas de desplazamiento, la atención debe ser focalizada y diferencial, teniendo en cuenta el tiempo que un hogar lleve desplazado. De igual manera las acciones que se diseñen e implementen deben realizarse favoreciendo el retorno en la medida que este sea viable y la reubicación cuando el hogar desplazado opte por esta alternativa.

3. Componentes de la política

i) El desarrollo de capacidades para incrementar el capital humano y social y acceso y acumulación de capital productivo por parte de la PPEd

La generación de ingresos para los más pobres y desplazados debe garantizar el desarrollo del capital humano (formación y capacitación) y social (asociatividad) y el acceso y la acumulación gradual del capital productivo (activos incluyendo servicios financieros, tierras y riego). En otras palabras, debe crear o fortalecer las condiciones para desarrollar el potencial productivo de esta población..

Este documento Conpes avanza en la superación de las barreras de la PPEd para desarrollar capacidades y acumular activos, dándole prioridad a las siguientes acciones: i) adecuación de algunas políticas e instrumentos para que la PPEd pueda acceder a los servicios de forma adecuada y oportuna; ii) diseño de nuevos instrumentos o la expansión de existentes; iii) la integración de los diferentes instrumentos que se crean o fortalecen a través de esta política, en el entendido de que la población requiere atención integral, tanto en las acciones intersectoriales, (v.gr. educación, servicios financieros, desarrollo rural etc.) como en lo que respecta a las acciones intrasectoriales (v.gr. al interior de desarrollo rural: acceso a tierra, riego, asistencia técnica, etc.); y iv) la organización de la política en fases, considerando que la PPEd cuenta con diferentes stocks de capital (educación, salud, tierras, servicios financieros, , etc.), y seguramente algunos de los beneficiarios deben comenzar por recibir los servicios de capacitación o asistencia técnica, y otros, por el acceso a servicios financieros u otros activos como la tierra. La integración de instrumentos, ya no sectorialmente -como lo hace JUNTOS-, sino en una serie de fases de corto, mediano y largo plazo, serán fundamentales para conducir adecuadamente el proceso de superación de la pobreza²⁵.

²⁵ Como ejemplo de esto último, se destaca la forma de operación de la Red JUNTOS, donde en primer lugar se atienden los derechos civiles (a través de la documentación de los individuos –registros civiles, cédula de ciudadanía, etc.-), posteriormente se ofrecen los servicios sociales esenciales (con programas de nutrición, salud y

ii) Desarrollo Local Incluyente

Es en el territorio donde se implementan las acciones delimitadas por la política por lo tanto este componente requiere de la definición preliminar de la vocación productiva, de evaluación de la capacidad institucional local para generar un desarrollo económico incluyente, y de la identificación y articulación de la oferta pública, privada, del tercer sector y de la cooperación internacional a nivel local en materia de GI.

La PGI requiere que las autoridades incluyan en la gestión del desarrollo local programas y proyectos de generación de ingresos para la PPED y que promuevan la participación del sector privado y otros actores locales en el logro de estos propósitos.

Este proceso demanda la identificación y utilización de los recursos locales para crear capacidad económica y social que contribuya en la generación de empleo y de oportunidades de ingresos para PPED a través del desarrollo de los mercados locales y del crecimiento empresarial.²⁶

El desarrollo local se promueve a partir de iniciativas a diferentes escalas (entre municipios de un mismo departamento, porciones de municipios de varios departamentos, entre departamentos, entre municipios-departamento y nación, y en zonas fronterizas con otros países). Se espera que estas iniciativas coordinen los esfuerzos de los diversos niveles de gobierno y actores regionales, propicien la participación representativa de los diversos sectores de la sociedad, fortalezcan el rol de los Gobernadores y Alcaldes como líderes y promotores del desarrollo local incluyente y principalmente propendan por la generación de ingresos sostenibles para la PPED.

iii) Un marco institucional para la generación de ingresos

Para alcanzar los objetivos de la PGI también es necesario contar con un marco institucional adecuado. Esto implica: i) conocer con certeza la oferta existente; ii) disponer de los mecanismos para focalizar la PPED; y iii) articular los programas y servicios bajo un enfoque centrado en la creación y protección de capacidades y en el acceso y acumulación de activos. Igualmente implica la adecuación de la oferta (flexibilizando los requisitos de acceso

educación), y finalmente, se satisfacen los derechos económicos (a través de la generación de ingresos y bancarización y ahorro).

²⁶ Para ello el departamento, en el marco de sus competencias en materia de desarrollo económico, puede realizar sus funciones de coordinación y promoción, intermediación entre el Gobierno Nacional y los municipios, promoción de sistemas de apoyo (ciencia y tecnología, educación, información, financiamiento, asistencia técnica, asociatividad), generación de infraestructuras y equipamientos regionales, entre otros.

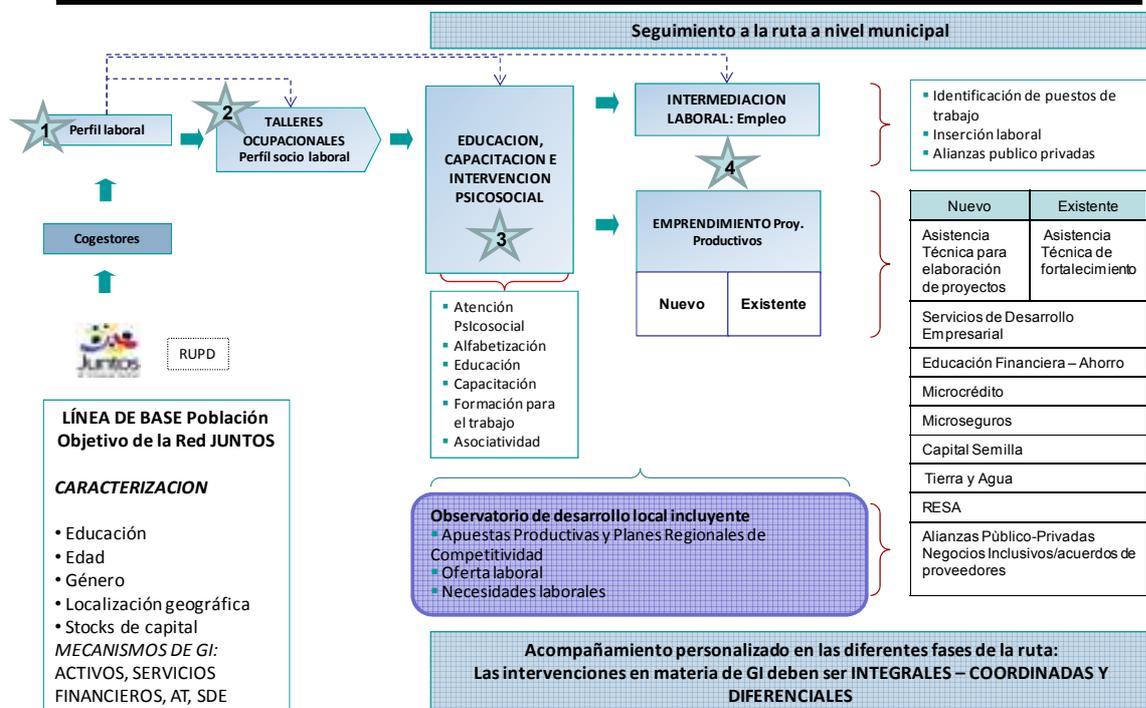
Por su parte el municipio se encargaría de promover la formación de capital social, generar oportunidades para el desarrollo económico a los diversos sectores y zonas del municipio, constituir la inversión pública promotora del desarrollo económico local, integrarse en sistemas productivos territoriales subregionales, promoción de la articulación sector – territorial para el desarrollo económico y la generación de economías externas facilitadoras y promotoras del desarrollo económico (entornos territoriales innovadores).

cuando haya lugar a ello), el aumento en la cobertura y la disposición de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan, de manera permanente, informar la política pública.

En tal sentido, se hace necesario integrar los esfuerzos de las agencias públicas, privadas, los organismos de cooperación internacional y las entidades territoriales, con el fin de diseñar mecanismos efectivos y de largo plazo, orientados a garantizar que la PPEd acceda a los beneficios del crecimiento económico. En particular, se requiere tener una coordinación local para que los hogares pobres extremos y desplazados puedan acceder a la oferta de la PGI, mediante la coordinación entre los gobiernos Nacional y locales. Esto último se logra mediante el diseño de un número determinado de diferentes rutas críticas, según las características de los individuos (e.g. alfabetización- asistencia técnica-microcrédito-riego; capacitación-empleo; educación financiera-ahorro-microcrédito, etc.).

En general la política le apunta a consolidar una ruta integral de GI que le permita a una familia pobre extrema y/o desplazada acceder a un esquema integral de servicios que le permitan adquirir o aumentar sus capacidades y acumular activos. Dicho esquema se logra con una combinación de las siguientes ofertas: i) caracterización e identificación de perfil laboral; ii) orientación ocupacional; iii) educación, capacitación e intervención psicosocial; iv) intermediación laboral y/o apoyo a nuevos emprendimientos y fortalecimiento a los existentes. Estas ofertas se fundamentarán de acuerdo con el potencial territorial que se observe a partir de un seguimiento sistemático de las variables sociales y económicas del nivel local. De igual forma, el nivel de coordinación se ejercerá en todos los niveles de gobierno: (i) a nivel nacional entre Ministerios y entidades ejecutoras de la política, (ii) a nivel territorial, entre los gobiernos locales y los agentes ejecutores y (iii) entre el nivel nacional y territorial.

Ilustración 2. Propuesta de Ruta Integral de Generación de Ingresos



iv. Un Sistema de Protección Social consolidado

El Sistema de Protección Social (SPS) se define como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. De esta manera, contribuye a promover la igualdad de derechos, libertades y oportunidades de toda la población. Entendiendo la generación de ingresos como un medio esencial para disminuir la vulnerabilidad y mejorar las condiciones de vida, el SPS debe contemplar de forma integral y no excluyente, un conjunto de acciones directas e indirectas dirigidas a garantizar el acceso de la población a los servicios sociales básicos, con acciones diferenciales para la PPED. De hecho, y como se afirmó en la introducción de este capítulo, la PGI es un componente básico de la Red JUNTOS, que garantiza el logro de sus objetivos de corto plazo, y su sostenibilidad en el largo plazo.

En consecuencia, un SPS consolidado contribuirá a lograr los objetivos de la PGI puesto que genera la posibilidad de que los hogares de la PPED tengan: i) un ingreso estable puesto que, bajo el enfoque de manejo social del riesgo, le apunta a que la población esté protegida frente a choques que afecten la generación de ingresos; ii) un ingreso suficiente, dado que los mecanismos de solidaridad y redistribución, y los instrumentos de focalización del SPS, canalizan recursos de la población con capacidad de pago a la población pobre y vulnerable (sin capacidad de pago), permitiendo el acceso prioritario a los servicios sociales básicos; y iii) un ingreso creciente, debido a que con el acceso y protección del capital humano y productivo, es posible que la población acumule activos, y de esta forma, contribuya al crecimiento económico y a su propio bienestar.

El conjunto de políticas, estrategias y acciones del SPS que se enfocan en la población en situación de pobreza extrema y desplazamiento, conforman el componente de *promoción social*. Dentro del SPS, este componente es transversal, y le apunta en primer lugar a la reducción de la pobreza extrema y la vulnerabilidad (incluyendo acciones de *alivio* a la pobreza o *asistencia social*); y en segundo lugar, contribuye a que la PPED alcance logros en términos de inclusión social sostenibles en el tiempo. Su papel se destaca siempre que las condiciones de los individuos y las familias los lleven a situaciones de pérdida de bienestar, que requieran del apoyo estatal para superarlas. No obstante, una vez alcanzado un nivel de ingresos autosostenible, se espera que las pérdidas de bienestar sean transitorias y superadas por estrategias endógenas de las familias.

IV. CARACTERIZACION DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

La PGI está dirigida a la población en situación de pobreza extrema y desplazamiento (PPED), conjunto que comprende a 1,2 millones de familias más pobres según el índice del SISBEN²⁷ (pobres extremos) y a aquellos que fueron víctimas del desplazamiento forzado. Dentro de la PGED, la población objetivo de la PGI son los adultos y los jóvenes mayores de 18 años que no hayan alcanzado los logros de la dimensión de ingresos y trabajo de la Red JUNTOS. En la práctica, esta definición significa que los beneficiarios de la PGI son todos los mayores de 18 años que pertenecen a los hogares con el menor puntaje del SISBEN (hecho que demuestra su situación de pobreza extrema) ó están incluidos en el RUPD, y no han alcanzado los logros de la dimensión de ingresos y trabajo de la Red JUNTOS.

Dado que la población objetivo de JUNTOS cumple con las condiciones de pobreza extrema y desplazamiento definidas en este documento, la Política de Generación de Ingresos es una intervención complementaria a la Red JUNTOS. Para la caracterización de la población pobre extrema, con el fin de diseñar las estrategias más acertadas para su generación de ingresos, se utilizó información de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de los años 2003 y 2008. Con base en esta información el DNP calculó, el puntaje del SISBEN de los hogares encuestados, identificó aquellos con el puntaje más bajo, y posteriormente construyó los grupos de interés para el diagnóstico: i) hogares o personas pobres extremas que pertenecen a JUNTOS (PJ), ii) hogares o personas que no pertenecen a JUNTOS (NPJ).

Paralelamente para construir el diagnóstico de población en situación de desplazamiento se utilizó fundamentalmente información del RUPD y del estudio que el Gobierno Nacional presentó a la Corte Constitucional el 31 de octubre de 2008 sobre el cálculo de los indicadores de Goce Efectivo de Derechos. Estas fuentes son complementadas con la información de la evaluación de impacto del programa Familias en Acción para Población Desplazada y el Séptimo Informe del Proceso Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento de la Política Pública de Población Desplazada.

Para cada uno de los aspectos que se incluyen en este diagnóstico se presentará inicialmente la información correspondiente a la población pobre extrema y posteriormente la información para la población en situación de desplazamiento²⁸.

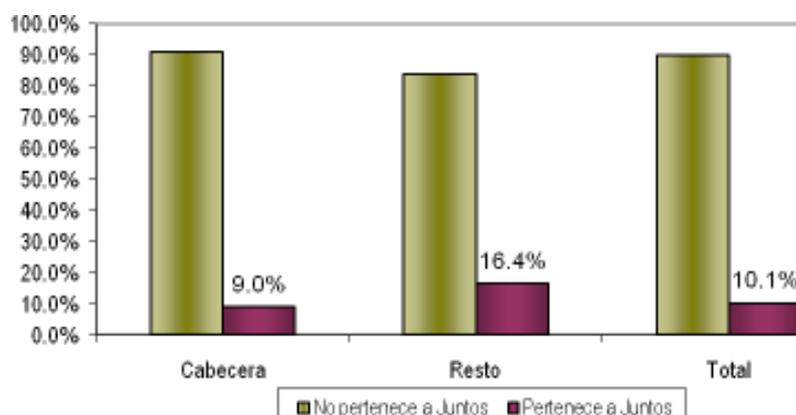
²⁷ El SISBEN es un índice que se fundamenta en un concepto de pobreza multidimensional, es decir, no sólo se relaciona con el ingreso, sino también tiene en cuenta otras características socioeconómicas de los hogares colombianos como la localización, las condiciones y servicios de la vivienda, la tenencia de bienes durables, el capital humano, la seguridad social, y características demográficas y de ocupación. Para seleccionar las 1.2 millones de familias según el índice, dado que éste es diferente entre zonas, se utilizó una distribución de 75% para la zona urbana y 25% para la zona rural. A partir de la base nacional del Sisbén de noviembre de 2008 se estimó que esta población objeto de JUNTOS se encuentra distribuida principalmente en los dos primeros quintiles de puntaje del nivel 1 del Sisbén.

²⁸ Las referencias en las gráficas a población Juntos, se refiere exclusivamente a población pobre extrema.

Distribución geográfica

Los resultados del ejercicio realizado con la ECV-08 indican que del total de la población colombiana, el 10,1% de los hogares pertenecen a la población pobre extrema objetivo de la Red JUNTOS. Al interior de las zonas, del total de los hogares que residen en las cabeceras y centros poblados²⁹, el 9% se clasifican como parte de la población objetivo de JUNTOS y en la zona resto, este porcentaje asciende al 16,45% (Gráfico 1). En términos operativos, del 1,2 millones de familias pobres extremas que se intervendrán con la estrategia JUNTOS, 75% se ubica en las cabeceras y el otro 25% en la zona resto.

Gráfico 1. Participación de los hogares pobres extremos en la Red JUNTOS, por zona 2008.



FUENTE: Cálculos SESS-DDS-DNP con base en DANE- ECV-2008

Haciendo un análisis similar al anterior a nivel de personas, los indicadores obtenidos con la información de la ECV-08 muestran que más de 5,7 millones de colombianos pertenecen a la población objetivo de la Red JUNTOS, cifra que equivale al 13% de la población total del país. Por su parte, revisando esta cifra por zonas, se encuentra, que el 12,2% de los que residen en las cabeceras y el 17,4% de los ubicados en la zona resto, pertenecen a la población objetivo de la Red JUNTOS (Cuadro 1). Cabe resaltar que la ECV no es representativa para la población desplazada y por tanto no es posible realizar una caracterización similar a la que se acaba de hacer para la población en pobreza extrema a partir de esta fuente.

**Cuadro 1.
Porcentaje de participación de las personas en la Red JUNTOS, por zona 2008.**

Grupos	Personas		
	Cabeceras	Resto	Total
No pertenece a Juntos	32,264,290	6,038,169	38,302,459
Pertenece a Juntos	4,475,097	1,268,276	5,743,373
Participación JUNTOS	12.2%	17.4%	13.0%
Total	36,739,387	7,306,445	44,045,832

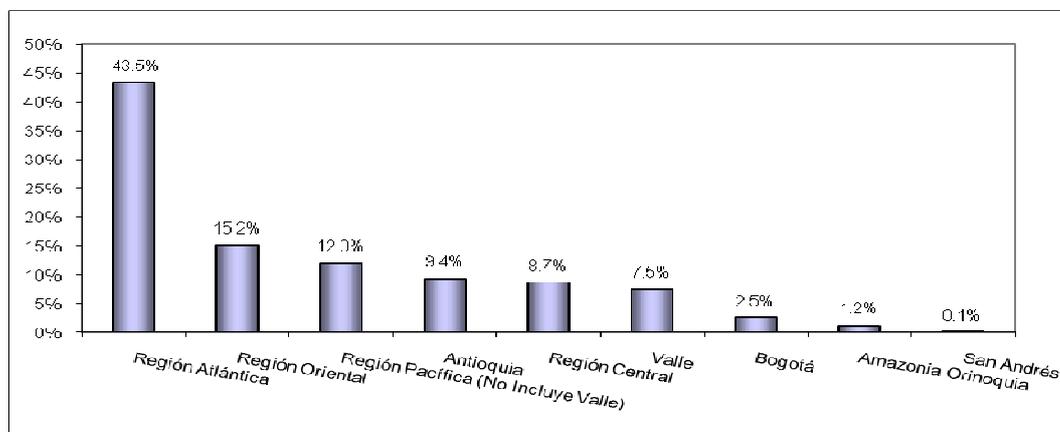
FUENTE: Cálculos SESS-DDS-DNP con base en DANE- ECV-2008

²⁹ En adelante denominada zona cabecera.

Por su parte, en cuanto a la población en situación de desplazamiento, a 31 de julio de 2009 son 3.163.889 personas incluidas en el RUPD (718.194hogares).

En cuanto a la distribución regional, el ejercicio realizado a partir de la ECV-08 muestra que la mayor parte de la población pobre extrema objetivo de la Red se encuentra en la Región Atlántica, con un indicador de 43,5% en la participación de los beneficiarios de la intervención. A este resultado le siguen, en su orden: la región Oriental (15,2%), la región Pacífica -sin incluir Valle- (12,0%), Antioquia (9,4%), la región Central (8,7%) y Valle (7,5%). El resto de regiones (Bogotá, San Andrés y Amazonía-Orinoquía) corresponden al 3,8% de los hogares (Gráfico 2).

Gráfico 2. Porcentaje de participación de los hogares de la Red JUNTOS, por región 2008



FUENTE: Cálculos SESS-DDS-DNP con base en DANE- ECV-2008

Según el RUPD los mayores departamentos expulsores de personas desplazadas son en su orden Antioquia (16,4%), Bolívar (8,4%), Magdalena (7,4%), Chocó (5,7%) y Cesar (5,1%). Por otra parte los departamentos con un mayor número recepción de personas son en su orden Antioquia (15,9%), Bogotá D.C (8,5%), Magdalena (6,5%), Valle (6,0%) y Bolívar (5,7%)³⁰. Para efectos del presente documento es importante tener en cuenta que de la población en situación de desplazamiento un 93% ha sido expulsado de la zona rural y que de éstos, un 98% se ha desplazado hacia la zona urbana.

Estructura demográfica de la PPEd

Según los resultados de la ECV-08, el 46,8% de los pobres extremos son menores de 18 años, resultado que no presenta cambios significativos para el periodo 2003-2008: la población menor de 18 años representaba el 48,4% del total de la población en situación de pobreza extrema en el año 2003. No obstante, en el año 2008 se encuentran algunas diferencias importantes entre zonas: la participación de los menores de 18 años era de 45,2% en la zona resto, mientras que en las cabeceras era de 47,3%. Por su parte el 48% de la población en situación de desplazamiento son menores de edad.

³⁰ RUPD: 31 de julio de 2009, Información Acumulada.

En el grupo de los adultos, las estadísticas indican que la población objetivo con más de 60 años aumentó su participación de 7,3% en 2003 a 9,1% en 2008, en las zonas rurales; y en las cabeceras, disminuyó de 6,3% en 2003 a 5,4% en 2008. Por su parte, el grupo de población en edad productiva (18 a 60 años) pasó de 45% en 2003 a 46,9% en 2008. Este aumento es más notorio en las zonas rurales, donde la participación de este grupo etario pasó de 41,9% en 2003 a 45,7% en 2008. La distribución de la población pobre extrema por género, indica que el 51,8% de los beneficiarios son hombres, y el 48,2% son mujeres. En cuanto al género de la jefatura de los hogares, la ECV-08 indica que el 76,2% de los jefes de hogar son hombres y 23,8% son mujeres. En la población que no es parte de la población objetivo de la Red JUNTOS, el 69,6% de los hogares tienen jefatura masculina y el 30,4%, jefatura femenina.

Por su parte, para la población en situación de desplazamiento las personas con más de 60 años representan el 5%, el grupo de población en edad productiva (18 a 60 años) es el 44% de la PD. El 49% son mujeres y el 51% son hombres. En cuanto al género de la jefatura de los hogares, el RUPD indica que el 52% de los jefes de hogar son hombres y 48% son mujeres. Respecto a las comunidades étnicas desplazadas según la información disponible del RUPD (20% de la totalidad de la PD³¹), el 9% de la PD es indígena, el 39% es negro o afro colombiano y el 3% es Gitano(a) ROM. En cuanto a la PD con discapacidad, de la información disponible en el RUPD (30% del total de la PD³²) se reporta que el 3.16% tiene alguna discapacidad³³.

Comportamiento de los ingresos de la PPEd

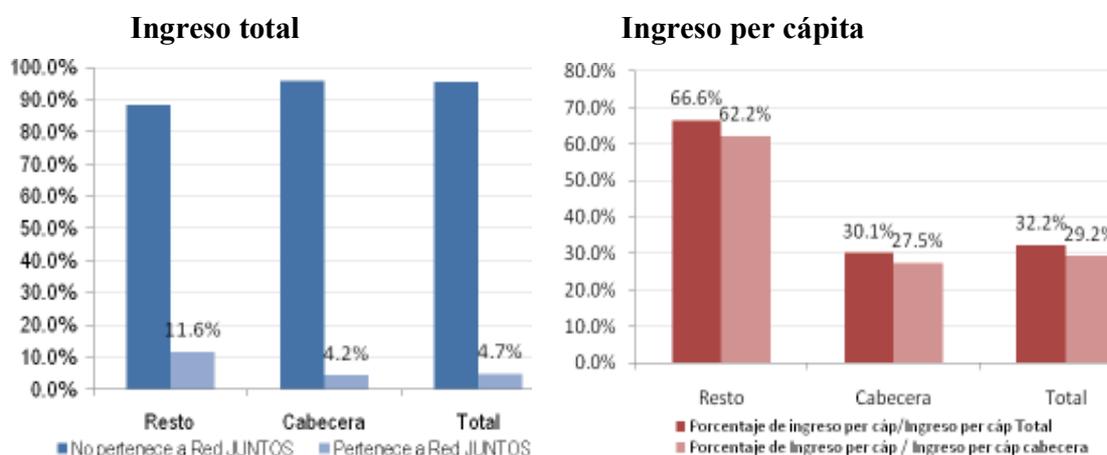
Como se esperaba, la participación de la población pobre extrema objetivo de la Red JUNTOS en el ingreso total de los hogares es baja. De acuerdo con los resultados que se presentan en el Gráfico 3, a nivel nacional, esta población tiene una participación de 4,7% en el ingreso total de los hogares. Al interior de las zonas, la participación es de 4,2% para los que residen en las cabeceras, y de 11,6% en los hogares de la zona resto (Gráfico 3).

³¹ El 76% de la población no responde y el 4% no se encuentra disponible.

³² El 70% de la información no se encuentra disponible.

³³ Las opciones que reporta el RUPD son: Mudez, parálisis inferior, parálisis superior, retraso mental, sordera, otra y más de una discapacidad.

Gráfico 3. Participación de la población pobre extrema objetivo de la Red JUNTOS en el ingreso total de los hogares y en el ingreso per cápita, por zonas 2008.



FUENTE: Cálculos SESS-DDS-DNP con base en DANE- ECV-2008

La estadística de la participación de los pobres extremos de la Red JUNTOS en el ingreso per cápita de la población, coincide con los resultados obtenidos para el ingreso total de los hogares. En el total nacional, esta población tiene un ingreso per cápita por hogar que asciende al 32,2% del ingreso per cápita promedio del país, y al 29,2% del ingreso per cápita de la población que no pertenece a la Red (Gráfico 4). En las cabeceras, los resultados muestran un comportamiento similar, el ingreso per cápita de la población pobre extrema de la Red JUNTOS equivale al 27,5% del ingreso de la población que no pertenece a la Red, y al 30,1% del promedio del país. Sin embargo, a nivel rural la situación difiere sustancialmente. El ingreso per cápita de la población pobre extrema de la Red JUNTOS en la zona resto es el 66,6% del ingreso per cápita promedio, y el 62,2% de la que no pertenece a la Red. Esto se debe a que el ingreso en la zona resto es inferior.

Gráfico 4. Porcentaje de participación de las diferentes fuentes de ingreso 2008



FUENTE: Cálculos SESS-DDS-DNP con base en DANE- ECV-2008

En cuanto a la **fuerza de ingresos**, a nivel nacional, el 31,4% de los ingresos de la población pobre extrema objetivo de la Red JUNTOS proviene de las actividades por cuenta propia, el 30,5% se obtiene de rentas derivadas de la tenencia de vivienda, el 29,1% de los salarios y 8,9% de otros ingresos (gráfico 4). Al interior de las zonas, es importante resaltar que en el campo, el 48,2% del ingreso de la población pobre extrema objetivo de la Red JUNTOS proviene de las actividades por cuenta propia. En las cabeceras, la participación de este tipo de ingresos es de 27,9%, resultado que representa alrededor de cuatro puntos porcentuales por encima de la participación observada entre la población que no pertenece a la Red JUNTOS.

Por otra parte, al comparar por posición ocupacional, se observa que los ingresos de un trabajador independiente³⁴ de la población JUNTOS rural representan el 72% de los ingresos de un trabajador por cuenta propia no pobre rural. Sin embargo, la mayor diferencia se encuentra entre trabajadores cuenta propia no pertenecientes a la población JUNTOS cuando se compara entre zonas. Un trabajador cuenta propia no JUNTOS rural percibe 49% de los ingresos de un cuenta propia no JUNTOS urbano. Lo que indica que las mayores diferencias se encuentran entre zonas y que en general los ingresos en las áreas rurales son menores a los de las áreas urbanas (Cuadro 2).

Cuadro 2.
Comparación entre ingresos por zona y por grupo 2008

Posición Ocupacional	Juntos/No juntos		Rural/Urbano	
	Rural	Urbano	Juntos	No Juntos
Asalariado	60%	46%	61%	47%
Independiente	72%	33%	108%	49%
Empleado domestico	80%	64%	66%	53%
Trabajador sin remuneración	41%	8%	90%	18%

Fuente: ECV 2008, cálculos DNP

La situación de los ingresos de la población en situación de desplazamiento es aún más crítica. El Informe del Gobierno que fue presentado a la Corte Constitucional el pasado 31 de octubre de 2008, denominado “Levantamiento de información y línea base del cálculo de indicadores de Goce Efectivo de Derechos”³⁵, en adelante Informe de Gobierno, mostró que, medida por gastos, la proporción de hogares en situación de desplazamiento bajo la línea de pobreza es de 94,2% y bajo la línea de indigencia es de 47%. Este resultado no difiere mucho, en materia de pobreza en lo encontrado por el Proceso Nacional de Verificación de la

³⁴ El trabajador independiente incluye el profesional independiente, trabajadores cuenta propia, patrón o empleador y trabajador de su propia finca.

³⁵ Con el propósito de calcular la Batería Integral de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos – GED- aprobados por la Corte Constitucional mediante el Auto 116 de mayo de 2008, el Gobierno Nacional realizó una encuesta a hogares desplazados con cobertura y representatividad nacional. La encuesta se realizó a partir de un diseño muestral basado en un universo conformado por 2.491.818 personas (561.775 hogares), que corresponde al 96.5% del total de personas y hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada - RUPD- a 31 de mayo de 2008. El Estudio fue realizado por Econometría S. A mediante licitación pública. Este informe que constituye la línea de base del cálculo de los indicadores de GED fue presentado el 31 de octubre de 2008 a la Corte Constitucional.

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado³⁶ en su informe, en adelante, VII informe del Proceso Nacional de Verificación, el cual indica que medido por ingresos totales mensuales el 96,9% de los hogares desplazados inscritos en el RUPD está bajo la línea de pobreza y el mismo informe reporta que el 78% está bajo la línea de indigencia.

De forma similar, en la evaluación del programa Familias en Acción para Población Desplazada (FeA-PD), medido por gastos, el Centro Nacional de Consultoría (2008) encontró que el 92,2% de los hogares desplazados, con niños menores de 18 años, están en situación de pobreza, mientras que el 41,4% de esta misma población son pobres extremos³⁷.

El Informe de Gobierno calculó la brecha de pobreza definida como la distancia entre la línea de pobreza y el ingreso medio de la población en condición de pobreza, y la brecha de extrema pobreza, como la distancia entre la línea de indigencia y el ingreso medio de la población en condición de pobreza extrema. De esta forma, los resultados obtenidos, en términos del gasto del hogar, indican que la brecha de pobreza es \$172.007 por mes, e indica que la persona en situación de desplazamiento en condición de pobreza promedio debe incrementar su gasto en 152% para salir de esa condición. Por otro lado, la brecha de línea de indigencia es de \$59.684 por mes, e indica que la persona en situación de desplazamiento en condición de pobreza extrema promedio debe incrementar su gasto en 87% para salir de esta condición (cuadro 3).

Cuadro 3.
Brecha de pobreza de indigencia frente al gasto 2008

	Gasto promedio per-cápita del hogar	Brecha de pobreza o indigencia (\$/mes)	Brecha como % del gasto
Hogares por debajo de la línea de pobreza	113,185 (1,099)	172,007 (1,103)	152% (15.93)
Hogares por debajo de la línea de indigencia	68,529 (669)	59,684 (676)	87% (5.59)

Fuente: Informe de Gobierno. Econometría S.A. Encuesta a hogares en situación de desplazamiento, 2008

Este informe del Gobierno mostró que la proporción de hogares en situación de desplazamiento que está por debajo de las líneas de pobreza e indigencia varía con el tamaño del hogar por dos fenómenos que influyen en direcciones contrarias: Por un lado, a mayor tamaño del hogar, *ceteris paribus*, el ingreso o gasto per cápita del hogar es menor y, en consecuencia, la proporción de hogares por encima de las líneas de pobreza e indigencia tiende

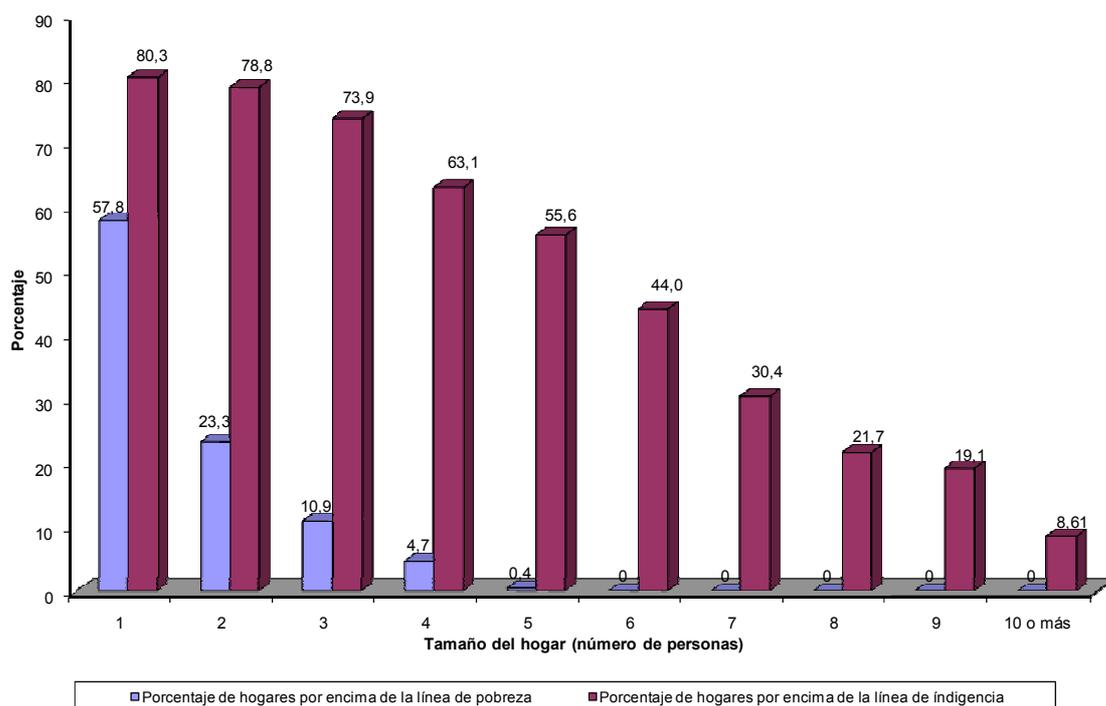
³⁶ La Comisión de Seguimiento a la Política Pública, se constituyó en respuesta a la sentencia T-025, a través de la cual se declara el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de atención a víctimas del desplazamiento forzoso y su misión es hacer seguimiento a la política pública. A través del Auto 109 de 2007, la Corte Constitucional solicitó a la Comisión de Seguimiento de la política pública sobre desplazamiento, realizar un Proceso Nacional de Verificación del Goce Efectivo de los Derechos de la población, fue así como a partir de 2008 el Proceso Nacional de Verificación emitió diferentes informes. En adelante se denominará Proceso Nacional de Verificación.

³⁷ Evaluación del Programa Familias en Acción para población desplazada. Mediante licitación Pública, el Centro Nacional de Consultoría (CNC) en 2007 fue contratado por Acción Social y el DNP para realizar la evaluación. El DNP realizó la interventoría técnica de la evaluación. Para el desarrollo, se realizó un levantamiento de información entre noviembre de 2007 y marzo de 2008, a través de una encuesta directa a hogares.

a caer con el aumento en el tamaño del hogar; por otro lado, a mayor tamaño del hogar puede aumentar el número de perceptores de ingreso y, *ceteris paribus*, podría haber un aumento en el ingreso total del hogar, que compensaría la tendencia anterior.

En el siguiente Gráfico 5 se muestra que este segundo efecto compensatorio es muy pequeño y la proporción de hogares por encima de las líneas de pobreza e indigencia disminuye monótonamente con el tamaño del hogar.

Gráfico 5. Porcentaje de hogares por encima de las líneas de pobreza e indigencia según tamaño de del hogar 2008



Fuente: Informe del Gobierno. Econometría S.A. Encuesta a hogares en situación de desplazamiento, 2008

La proporción de hogares en situación de desplazamiento por encima de la línea de pobreza pasa de 57,8% en hogares unipersonales, a 23,3% en hogares de dos personas, a 10,9% en hogares de tres personas, a 4,7% en hogares de cuatro personas y tiende a cero para hogares de cinco personas y más. Por otro lado, la proporción de hogares por encima de la línea de indigencia, que para hogares de una persona es 80,3%, se reduce sistemáticamente con el aumento en el tamaño del hogar.

Indicadores del mercado laboral de la PPE

Según la ECV-08, el 68,1% de la población pobre extrema objetivo de la Red JUNTOS pertenece a la **Población en Edad de Trabajar (PET)**, adicionalmente se observa un aumento de 1,9 puntos porcentuales en la PET de la PPE en el período 2003-2008. En este último año, la población pobre extrema objetivo de la Red JUNTOS representó el 11,6% de la PET total (Cuadro 4).

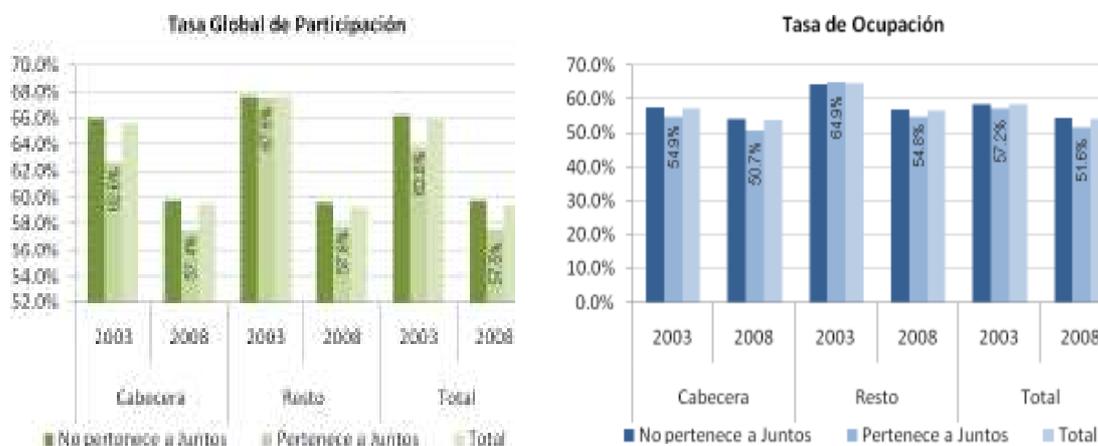
Cuadro 4. Estructura Ocupacional de la población 2008(millones de personas)

Grupo	Cabecera			Resto			Total		
	PET	PEI	PEA	PET	PEI	PEA	PET	PEI	PEA
Total población	28,453	11,532	16,921	5,329	2,173	3,156	33,781	13,705	20,077
No pertenece a Juntos	25,425	10,243	15,181	4,444	1,799	2,645	29,868	12,042	17,826
Pertenece a Juntos	3,028	1,289	1,739	885	373	512	3,913	1,662	2,251
Participación Red JUNTOS	10.6%	11.2%	10.3%	16.6%	17.2%	16.2%	11.6%	12.1%	11.2%

FUENTE: Cálculos SESS-DDS-DNP con base en DANE- ECV-2008

En cuanto a la **Tasa Global de Participación (TGP)**, calculada como el porcentaje de Población Económicamente Activa (PEA) de la PET, los resultados de la ECV-08 indican que es igual a 57,5% para la población pobre extrema objetivo de la Red JUNTOS, 59,7% para la población que no es parte de la población objetivo de JUNTOS, y 59,4% para la población total (Gráfico 6). A nivel nacional y durante el periodo 2003-2008 la TGP de la población pobre extrema objetivo de la Red JUNTOS ha disminuido cerca de 6,3 puntos porcentuales. Esta disminución se replica tanto en las cabeceras, como en la zona resto. Sin embargo, en esta última, la disminución es de 9,8 puntos porcentuales, pasando de 67,6% en 2003 a 57,8% en 2008.

Gráfico 6. Tasa Global de Participación y Tasa de Ocupación 2008-2003



FUENTE: Cálculos SESS-DDS-DNP con base en DANE- ECV-2003-2008

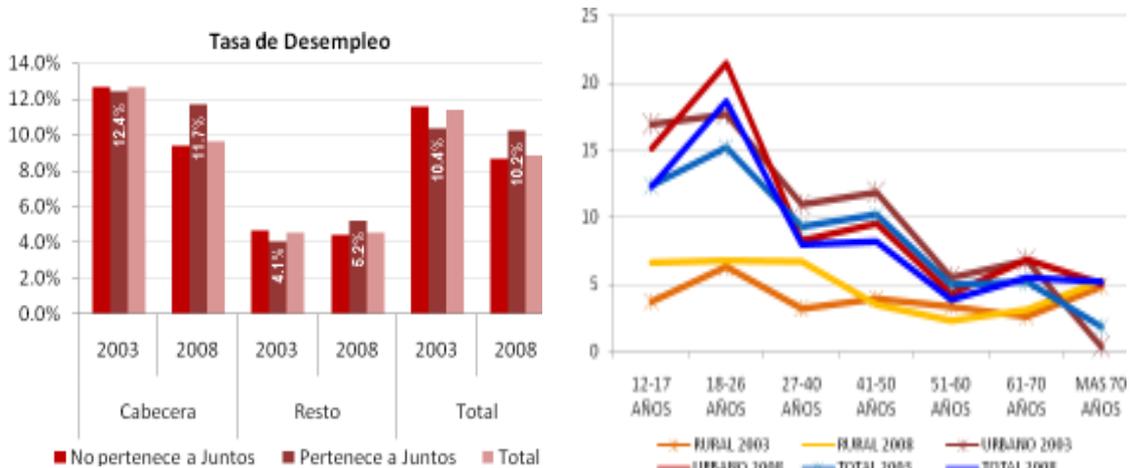
En cuanto a la **ocupación**, los resultados de la ECV para el periodo 2003-2008 muestran evidencia del deterioro de las oportunidades laborales, tanto para el grupo de personas pobres extremas que hacen parte de la Red, como para el resto de la población. Según la ECV-08 la tasa de ocupación (TO) de la población pobre extrema objetivo de la Red JUNTOS pasó de 57,2% en 2003 a 51,6% en 2008, resultado que es levemente inferior al observado para el resto de la población (58,5% en 2003 y 54,5% en 2008). Así mismo, al interior de las zonas se observa un deterioro de la TO para el periodo 2003-2008. En las

cabeceras, la TO de la población pobre extrema objetivo de la Red JUNTOS pasó de 54,9% en 2003 a 50,7% en 2008, y en la zona rural, presentó un descenso de 64,9% a 54,8%.

Por otra parte, los indicadores de trabajo sugieren una mayor **participación laboral** de los niños de la PPE. El 17,6% de los niños pobres extremos pertenecientes a la Red JUNTOS estaban ocupados, frente a un 12,0% para la población no pobre. Entre zonas, esta diferencia es mayor en las cabeceras, donde la brecha entre ambos grupos alcanza un resultado de 5,7 puntos porcentuales. En la zona resto, la diferencia entre los dos grupos es de 2,2 puntos porcentuales, no obstante, en ésta última, lo más preocupante no es la brecha entre la PPE y los no pobres, sino la alta participación laboral de los niños (más de la cuarta parte se encuentran ocupados).

Como resultado de los cambios en la participación y la ocupación, los indicadores de **desempleo** de la PPE son desalentadores. Según los resultados de la ECV, entre 2003 y 2008 se presentó un aumento de la brecha de la tasa de desempleo entre la población pobre extrema objetivo de JUNTOS, y el resto de la población; mientras en el año 2003 las tasas de desempleo de estos dos grupos fueron de 10,4% y 11,6% respectivamente, en el año 2008 se ubicaron en 10,2% y 8,6%, respectivamente. Así, aunque la tasa de desempleo se reduce para ambos grupos, las diferencias a favor de los no pobres se incrementan (Gráfico 7). En cuanto a los resultados entre zonas, la ECV confirma que en las cabeceras se presenta un patrón similar al observado en el total nacional. La tasa de desempleo de la PPE para el 2003, fue de 12,4% y de 11,7% en 2008; en contraste, la tasa de desempleo de la población no perteneciente a la Red, fue de 12,7% en 2003 y de 9,4% en 2008. Para la zona resto, se observa un deterioro en la tasa de desempleo para la población pobre extrema de la Red JUNTOS, al pasar de 4,1% en 2003 a 5,2% en 2008 (Gráfico 7).

Gráfico 7. Tasa de Desempleo. 2008-2003

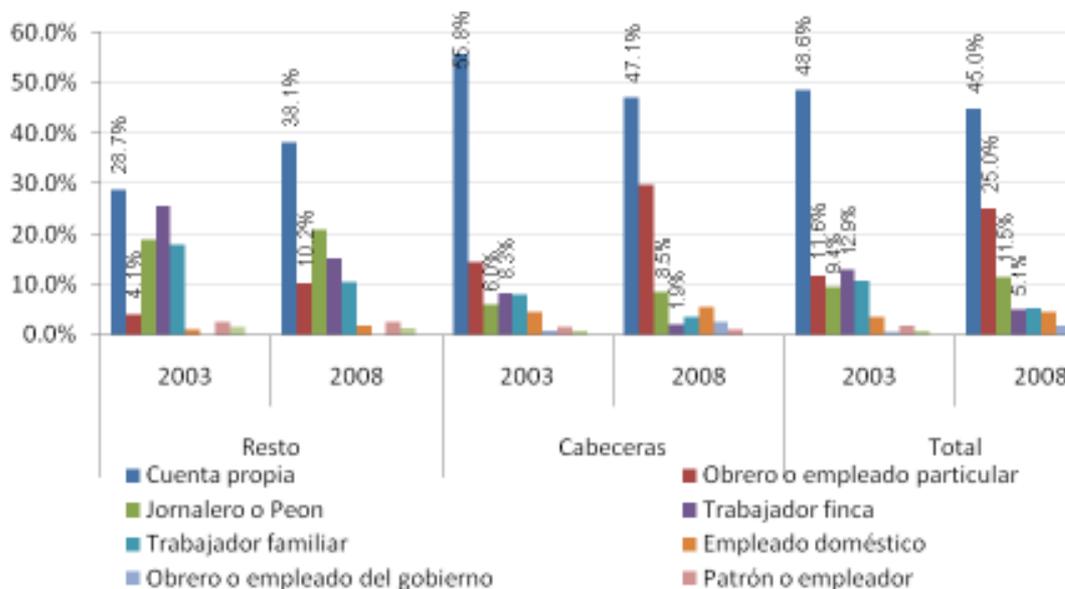


FUENTE: Cálculos SESS-DDS-DNP con base en DANE- ECV-2003-2008

Los resultados del **desempleo por rangos de edad**, indican que las personas de 18 a 26 años son las que presentan las tasas de desempleo más altas. En 2003, el desempleo de este grupo etario, a nivel nacional, era igual a 19,8%. Aunque en el año 2008 este indicador se redujo a 16,2%, la tasa de desempleo que enfrenta la población joven de la PPE sigue siendo

considerablemente alta (18,6%). En 2003, dentro del grupo de personas en edad productiva (27 a 60 años), la PPE presenta una tasa de desempleo de 8,1%, frente a una de 8,2% de los no participantes en JUNTOS. Esta situación es más notoria en la zona rural, donde la brecha llega a 0,7 puntos porcentuales (3,5% vs 2,8%), mientras que en la zona urbana se observa una brecha de 0,4 puntos porcentuales (9,4% vs. 9%). En 2008, se mantiene este comportamiento.

Gráfico 8. Ocupados, según posición ocupacional. Población pobre extrema objetivo de la Red JUNTOS. 2003-2008



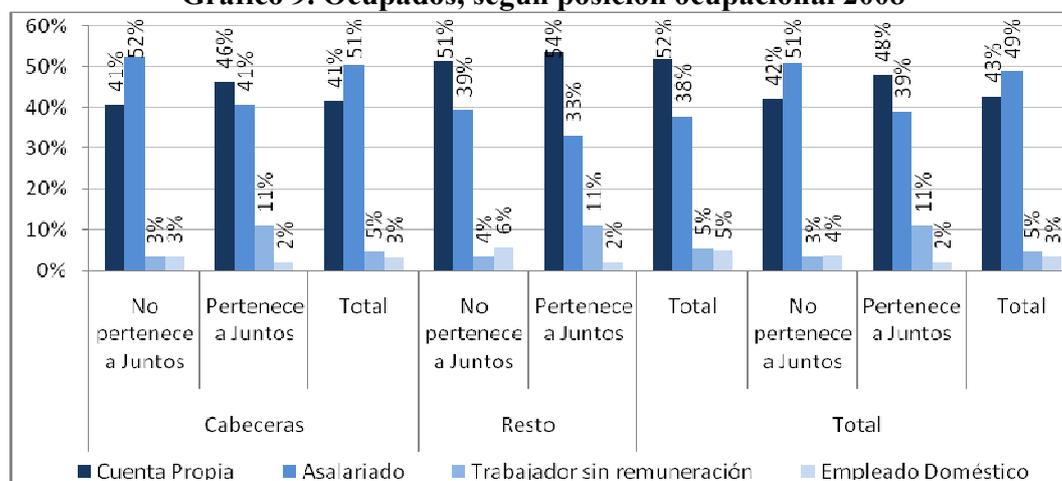
FUENTE: Cálculos SESS-DDS-DNP con base en DANE- ECV-2003-2008

En cuanto a la **posición ocupacional**, los resultados indican que la mayoría de los ocupados de la PPE se dedican a las actividades por cuenta propia, y que este resultado se mantiene para el periodo 2003-2008, en todas las zonas. No obstante, al interior del total nacional, las cabeceras, y la zona rural, se observan algunas diferencias importantes. A nivel nacional, el porcentaje de ocupados que se desempeñan como cuenta propia, se redujo de 48,6% en 2003 a 45,0% en 2008, y en las cabeceras, de 55,8% en 2003 a 47,1% en 2008. En contraste, en la zona rural, el porcentaje de ocupados por cuenta propia aumentó de 28,7% en 2003 a 38,1% en 2008 lo que está relacionado con la necesidad que tiene la PPE de aceptar trabajos de menor calidad y en condiciones laborales menos favorables, dada la incapacidad que tienen para vincularse a trabajos mejor remunerados. A su vez es importante destacar que de acuerdo con un estudio de Fedesarrollo (2008), los trabajadores cuenta propia de las zonas rurales son los que presentan la mayor tasa de informalidad (99%) y los menores ingresos³⁸.

Después de las actividades por cuenta propia, la posición ocupacional de mayor incidencia en la PPED es la de los obreros o empleados particulares, que para el total nacional presentó un aumento de 11,6% en 2003 a 25% en 2008. Sin embargo, el aumento más significativo fue el que se dio en las cabeceras, donde el porcentaje de obreros o empleados particulares pasó de 14,3% a 29,7% (Gráfico 9).

³⁸ Fuente: GEIH 2006, cálculos FEDESARROLLO 2008.

Gráfico 9. Ocupados, según posición ocupacional 2008

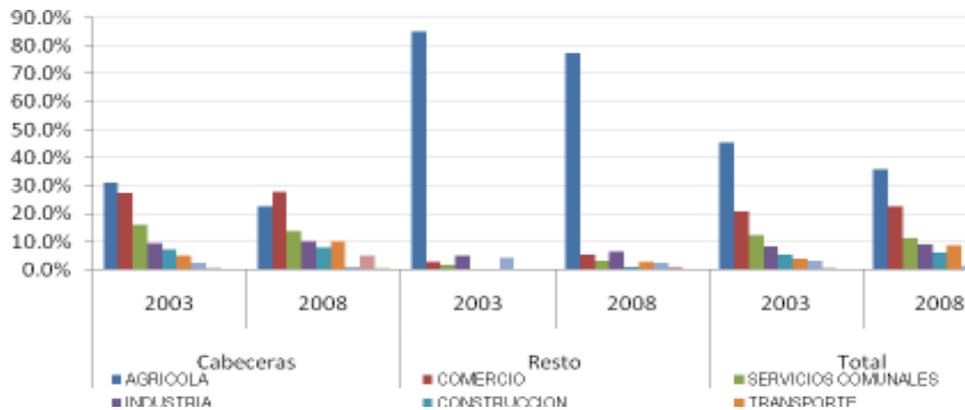


FUENTE: Cálculos SESS-DDS-DNP con base en DANE- ECV- 2008

Al comparar los resultados de la PPE con los de la población que no pertenece a la Red JUNTOS, se observa una menor participación de los segundos en el grupo denominado trabajadores por cuenta propia. Según la ECV-08, el 48% de la PPE se clasifica en este grupo, 6 puntos porcentuales por encima de lo observado en la población que no pertenece a JUNTOS (42%). Sin embargo, el resultado más dicente sobre las diferencias entre las posiciones ocupacionales de los dos grupos es el que se observa en las estadísticas de asalariados. Mientras el 51% de los no pobres que están ocupados tienen un salario, tan sólo el 39% de la PPE que está ocupada recibe un salario.

Con respecto a la **distribución de los ocupados** por rama de actividad económica, los resultados de la ECV-08 indican que las actividades agrícolas concentran la mayor proporción de ocupados de la PPE, tanto en el año 2003 (45,5%) como en el 2008 (35,8%), aunque en este último, se observa una reducción de la participación con respecto a 2003. Este comportamiento se replica al interior de las cabeceras y la zona resto, siendo en las primeras donde más se reduce la participación (de 31,1% a 22,7%). Seguramente, parte de esta población fue absorbida por actividades como transporte, servicios financieros y comercio, que entre 2003 y 2008, aumentaron su participación en 4,8, 3,5 y 1,6 puntos porcentuales, respectivamente (Gráfico 10).

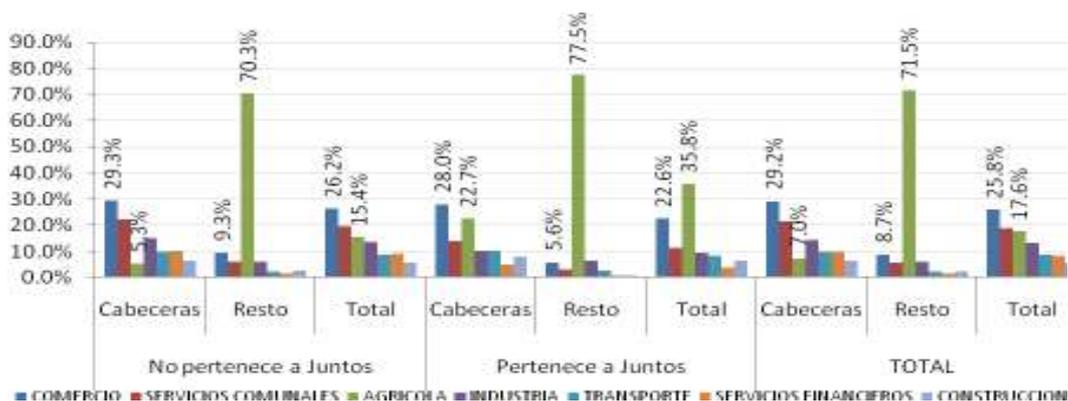
Gráfico 10. Ocupados, según rama de actividad. Población objetivo de la Red JUNTOS 2003-2008



FUENTE: Cálculos SESS-DDS-DNP con base en DANE- ECV-2003-2008

Con respecto al Gráfico 10, es importante señalar que a pesar de que en la zona resto se redujo la participación de las actividades agrícolas (cae 7,6 puntos porcentuales entre 2003 y 2008), el empleo de la PPE rural todavía se encuentra concentrado en esta rama de actividad (77,5%). Finalmente, se debe destacar que aunque las actividades agrícolas no son significativas en las cabeceras, al interior de la población pobre extrema objetivo de la Red JUNTOS esta participación es equivalente al 22,7% (Gráfico 10).

Gráfico 11. Ocupados, según rama de actividad 2008



FUENTE: Cálculos SESS-DDS-DNP con base en DANE- ECV-2008

Según los resultados reportados en el informe de Gobierno, el 67% de la PD pertenece a la **Población en Edad de Trabajar (PET)**, resultado no muy diferente a la población en situación de pobreza extrema (68.1.7%). Según la misma encuesta, la **TGP** de la PD es de 46,7%, y de acuerdo con los resultados de FeA PD las regiones que presentan una mayor

participación son Orinoquía y Amazonía con 56,1%, Oriental, con 54,4% y Bogotá, con 53,7%³⁹.

De igual forma, en lo que respecta a la **Tasa de Desempleo**, la evaluación del programa FeA-PD, encontró que la **TD** para la población en situación de desplazamiento con menores de 18 años es del 17.2%, y que no se observa una recuperación de la condición inicial de los desplazados. Según la VII ENV la tasa de desempleo para la PD es del 9.7%.

Según este último informe la **Tasa de Ocupación (TO)** de la PD es de 42,2%. Según la información obtenida para los beneficiarios de FeA-PD, antes del desplazamiento, el porcentaje de mayores de 23 años que estaba ocupado era de 67,9%. Al producirse el desplazamiento, este indicador cae a 39,8%. Una vez las familias reciben la atención del SNAIPD, el porcentaje de ocupados se incrementa a 53,1%, resultado que es equivalente a una diferencia de 14.8 puntos porcentuales con respecto a la situación en el municipio expulsor. Estos resultados infieren que existen dificultades para generar ingresos y para suplir las necesidades de alimentación. Estos obstáculos los evidencia el VII Informe, que establece que el 46,4% de la PET desplazada, se encuentra ocupada, el 5% se encuentra desocupadas y un 48,6% es inactiva.

Por su parte el Informe de Gobierno encontró que el 53,6% de las personas desplazadas ocupadas tienen un empleo asalariado como obrero, empleado, jornalero o peón, el 35% tiene un trabajo independiente o por cuenta propia y el 6,8% trabaja como empleado doméstico. Estas tres categorías cubren el 95,4% del empleo. La participación de dueños, socios o patrones de algún negocio es pequeña.

Cuadro 5
TIPO DE EMPLEO DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO 2008

Posición ocupacional en el empleo principal	% de personas de 12 años y más con empleo
Obrero, empleado, jornalero o peón	53,6
Trabajo independiente o por cuenta propia	35,0
Empleado doméstico	6,8
Trabajador en finca o parcela de la familia	1,4
Trabajador en finca de terceros	1,4
Ayudante familiar sin remuneración	1,3
Dueño, socio o patrón de algún negocio	0,5
Total ocupados	100,0

Nota: Todos los que contestaron que trabajaron, o no trabajaron pero tenían trabajo respondieron la pregunta

Fuente: Econometría S.A. Encuesta a hogares en situación de desplazamiento, 2008

En el caso de la población en situación de desplazamiento, el Informe de Gobierno muestra que la mayor parte del empleo asalariado es informal, como lo indican las bajas proporciones de ocupados que tienen afiliación, por cuenta del empleador, a la seguridad social en salud, pensiones o riesgos profesionales (Cuadro 6).

³⁹ Centro Nacional de Consultoría. (2008)

Cuadro 6
Indicadores de formalidad en el empleo 2008.

Tipo de seguridad social	% de ocupados cubiertos
Pensión	7,8
Riesgos profesionales	8,7
Salud	10,0

*Se calcula considerando aquellas personas ocupadas con ingreso mayor a 0

Fuente: Informe de Gobierno. Econometría S.A. Encuesta a hogares en situación de desplazamiento, 2008

Una alta proporción de los jóvenes de 12 a 14 años, cuyo horario de trabajo está restringido por ley, trabajan largas jornadas. Algo similar ocurre con los jóvenes de 15 a 17 años, donde la proporción que trabaja más de 10 horas al día es muy alta (Cuadro 7).

Cuadro 7
DURACIÓN DE LA JORNADA DE TRABAJO 2008.

Grupos de edad	menos de 4 horas	entre 4 y 8 horas	entre 8 y 10 horas	más de 10 horas	Total
12 a 14	17,4	37,9	36,6	8,0	100
15 a 17	2,0	52,7	22,9	22,5	100
18 o más	1,3	48,0	25,0	25,6	100
Total	1,5	48,1	25,1	25,3	100

*Se consideran todos aquellos que reportaron algún valor en la jornada diaria

Fuente: Informe de Gobierno. Econometría S.A. Encuesta a hogares en situación de desplazamiento, 2008

Por otro lado según la Comisión de Seguimiento, el 14 % de la población ocupada recibe ingresos superiores a un salario mínimo legal, 17% en el caso de los hombres y el 9% de las mujeres. El porcentaje es mayor entre aquellos ocupados como empleados, obreros y jornaleros (21,8%) que entre los trabajadores independientes (8,3%).

V. DIAGNÓSTICO

1 Problema Central

La PPED no cuenta con mecanismos integrales para desarrollar o incrementar su potencial productivo, situación que le impide generar ingresos suficientes y sostenibles para superar su situación de pobreza extrema y vulnerabilidad. En tal sentido, se hace necesario crear un sistema integral, coordinado y diferenciado de políticas, que permita desarrollar las capacidades de la PPED y facilitar su acceso y acumulación de activos.

2 Ejes problemáticos

A. Eje problemático 1: La PPED enfrenta barreras para desarrollar sus capacidades

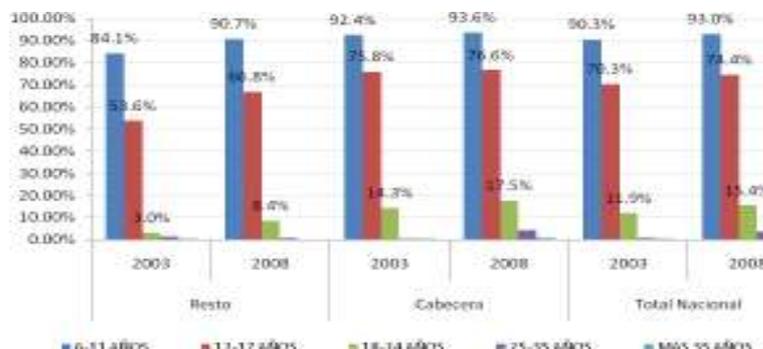
El perfil socioeconómico de la PPED limita en gran medida su participación en el mercado laboral, bien sea como asalariados, o a través de emprendimientos productivos (cuenta propia). Las características que se convierten en barreras para la consecución de ingresos por parte de la PPED han sido ampliamente diagnosticadas en los estudios realizados por la MERPD. En esta sección se discuten aquellas que son estratégicas para el desarrollo de la PGI, y por tanto, se relacionan directamente con la ausencia de capacidades de la PPED para emplearse o generar ingresos a través de actividades por cuenta propia.

i. La PPED no cuenta con el capital humano suficiente para generar sus propios ingresos.

Educación

La acumulación de capital humano constituye una de las herramientas más eficaces para desarrollar capacidades, mejorar la inserción al mercado laboral, y generar ingresos suficientes para superar la situación de pobreza extrema y vulnerabilidad. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del Estado, la PPED presenta deficiencias importantes en materia educativa.

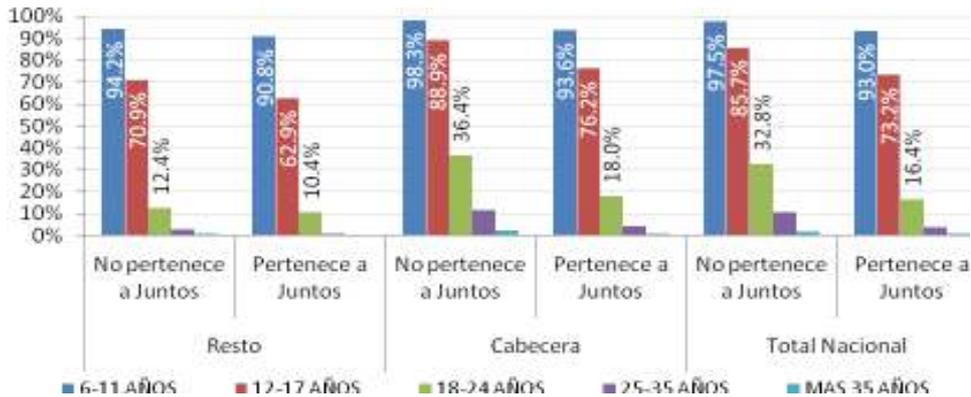
Gráfico 12. Asistencia educativa por rango de edad. Población pobre extrema de la Red Juntos 2003-2008



FUENTE: Cálculos SESS-DDS-DNP con base en DANE- ECV-2003-2008

A pesar del aumento de la asistencia escolar de los menores de 6 a 11 años (de 90,3% en 2003 a 93,0% en 2008), y de los jóvenes de 12 a 17 años (de 70,3% en 2003 a 74,4% en 2008), los resultados de este indicador entre la PPE de 18 a 24 años, siguen siendo desalentadores: en 2008, la **asistencia escolar** del grupo fue de 15,4% en el total nacional, 17,5% en las cabeceras y 8,4% en la zona resto (Gráfico 12).

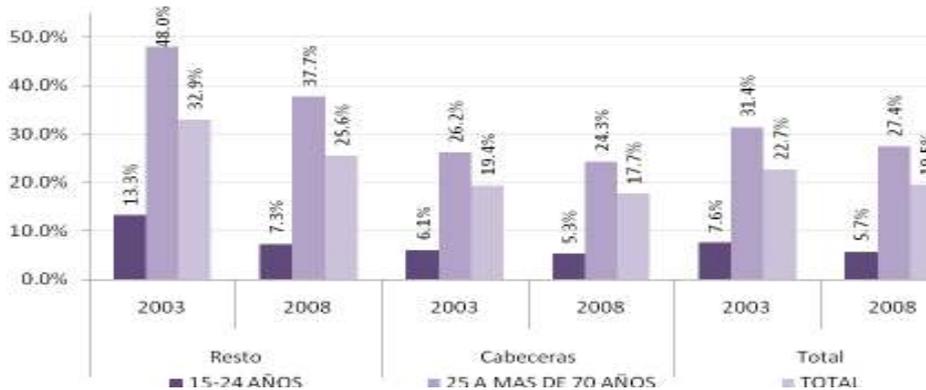
Gráfico 13. Asistencia educativa, por rangos de edad, PPE de la red JUNTOS 2008



FUENTE: Cálculos SESS-DDS-DNP con base en DANE- ECV 2008

En concordancia con lo anterior, la comparación de los resultados de asistencia escolar de la población pobre extrema objetivo de la Red JUNTOS y la población que no pertenece a la Red, muestra brechas a favor de los segundos, especialmente para los rangos de 12 a 17 y 18 a 24 años. A nivel nacional, la tasa de asistencia escolar de la población de 12 a 17 años que no pertenece a la Red es de 85,7% y para la población pobre extrema, de 73,2%. Para el rango 18 a 24, los resultados son 32,8% y 16,4%, respectivamente (Gráfico 13).

Gráfico 14. Tasa de analfabetismo Población PPE de la Red JUNTOS 2003-2008

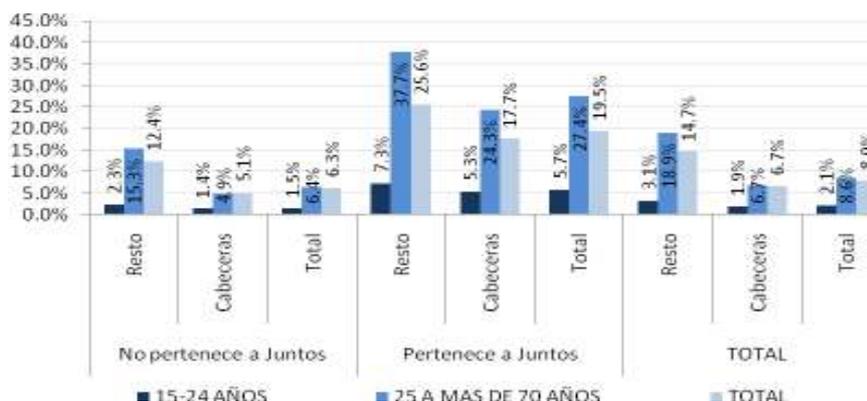


FUENTE: Cálculos SESS-DDS-DNP con base en DANE- ECV 2003-2008

Así, aunque la tasa de analfabetismo nacional de la población mayor de 15 años es 6,9% para 2008, no es sorprendente que la **tasa de analfabetismo** de la PPE para este mismo grupo etario, alcance en 2008 un resultado de 20,8%, en el total nacional, 18,4% a nivel urbano, y 28,9% en la zona resto. Como se esperaría, la comparación de la tasa de

analfabetismo entre la población PPE objetivo de la Red JUNTOS y los no pobres, muestra diferencias significativas entre ambos grupos, siempre a favor de los últimos: en 2008, el porcentaje de no pobres que no sabía leer ni escribir es de 6,3%, 13,2 puntos porcentuales menos a lo observado en la PPE a nivel nacional, esta misma diferencia se presenta en la zona resto (Gráfico 15).

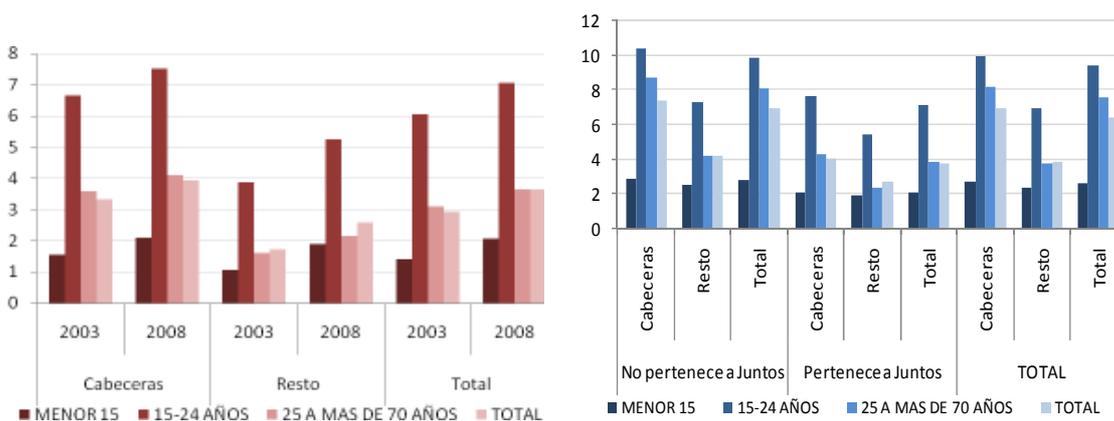
Gráfico 15. Tasa de analfabetismo Población Pobre Extrema de la Red JUNTOS vs. no JUNTOS 2008



FUENTE: Cálculos SESS-DDS-DNP con base en DANE- ECV 2008

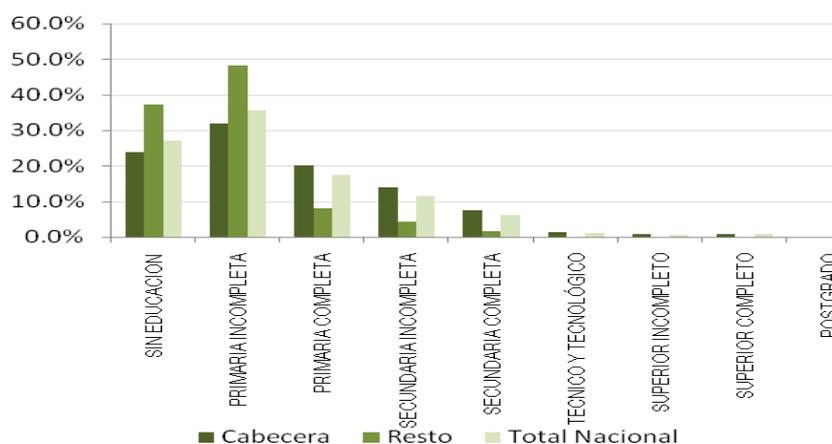
Como resultado de la baja asistencia escolar y el alto índice de analfabetismo, en el año 2008, el promedio de **años de educación** de la población PPE objetivo de la Red JUNTOS es de 3,6 años a nivel nacional, tan solo 0.71 años (alrededor de 8 meses) más que el promedio observado en el año 2003 (Gráfico 16). En contraste, la población que no pertenece a la Red JUNTOS presenta 6,8 años de educación (3,2 años por encima de la población PPE de la Red).

Gráfico 16. Años promedio de educación Población Pobre Extrema de la Red JUNTOS 2003-2008



FUENTE: Cálculos SESS-DDS-DNP con base en DANE- ECV 2003-2008

Gráfico 17. Nivel Educativo más alto alcanzado Población Pobre Extrema de la Red Juntos mayor de 24 años 2008.



FUENTE: Cálculos SESS-DDS-DNP con base en DANE- ECV 2003-2008

Por su parte, el 62,7% de la PPE que ha superado la edad escolar (mayor a 24 años), y que por tanto ya no se puede afectar con la política de educación básica y media, apenas alcanza la primaria completa, lo que plantea un gran reto para la PGI, toda vez que debe articularse con una política de alfabetización y educación para adultos y formación para el trabajo. Lo anterior teniendo en cuenta que en los programas de **educación para el trabajo y el desarrollo humano** cada institución señala unos requisitos para el ingreso a los diferentes programas, de acuerdo con el programa que va a desarrollar y el perfil ocupacional de egreso, según lo establece el artículo 13 del Decreto 2888 de 2007.

Capacitación y Formación para el Trabajo

Este hecho está relacionado con la reducida capacidad de la población para acceder a la **formación para el trabajo** o niveles superiores de educación. A pesar de que el SENA ha generado estrategias de flexibilización de condiciones de acceso a la PPED, aún el sistema en general sigue presentando barreras de entrada, representadas en los altos requisitos de escolaridad de los programas no alcanzados por esta población, además de que no existe una adaptación de los cursos a las habilidades y proyectos de la PPED. Las estadísticas de la ECV-03 indican que, para ese año, la población pobre en edad de trabajar -PET- de la PPE presentaba una baja participación en los cursos de capacitación. Para el total nacional, en el año 2003, sólo el 1,2% de la PET de la PPE asistía a cursos de formación para el trabajo; mientras que entre los no pobres, la participación llegó a ser del 5%. Con la información de la misma encuesta, al indagar por la asistencia entre 2001 y 2003 de quienes no asistieron en el 2003, se encuentra que la participación de los no pobres extremos se incrementa a 15,2% en el total nacional, a 15,4% en las zonas urbanas y a 10,7% en la zonas rurales, y la de los pobres extremos apenas llega a ser del orden del 2%. El Gobierno Nacional espera que algunos de los cambios en materia de acceso a la formación del SENA hayan impactado estos resultados observados en 2003. Sin embargo, aún no se cuenta con la información necesaria para establecer este avance.

En términos de **posición ocupacional**, se observan grandes diferencias entre la población JUNTOS y no JUNTOS, en las cuales los trabajadores independientes son los que menos años de educación tienen. Esta situación tiende a empeorarse en los trabajadores independientes rurales de JUNTOS, los cuales en promedio tienen 2,5 años de educación, los más bajos entre posiciones ocupacionales, zonas y población JUNTOS y no JUNTOS. Lo anterior está directamente relacionado con la baja productividad de la mano de obra rural por cuenta de su bajo capital humano.

Cuadro 8
AÑOS PROMEDIO DE EDUCACIÓN POR POSICIÓN OCUPACIONAL 2008.

	Rural		Urbano	
	Juntos	No Juntos	Juntos	No Juntos
Asalariado	5,96	12,29	8,24	12,29
Independiente	2,53	6,08	5,13	9,89
Empleado doméstico	4,39	4,75	5,04	6,16
Trabajador sin remuneración	3,39	5,71	7,05	8,28
Jornalero o Peón	2,62	4,20	3,93	4,77

Fuente: ECV 2008; cálculos DNP

De otra parte, la primera evidencia de la falta de capital humano de las personas en situación de desplazamiento se puede encontrar en las tasas de analfabetismo de los mayores de 15 años. De acuerdo con el Informe del Gobierno la tasa de analfabetismo de la población en situación de desplazamiento mayor de 15 años es de 14,5%. Según el VII Informe, el 19,7% de los jefes de hogar de la población desplazada mayor de 15 años, es totalmente analfabeta.⁴⁰

En cuanto a la asistencia escolar, el Informe de Gobierno encontró que existe un nivel alto de asistencia escolar en las edades entre 6-11 años, donde el 94,3% de los niños y niñas incluidos en el RUPD asisten a los grados cero a quinto de la educación básica. En el grupo de edad de 12 a 17 años la asistencia disminuye a 80,2%. En cuanto a la regularidad de la asistencia, se encontró que del total que asiste a un establecimiento escolar, el 95% lo hace de manera regular, es decir, que asistió al 80% de las clases dictadas en el mes anterior a la encuesta. Estos resultados son similares a los encontrados en la evaluación de FeA-PD, la cual encontró un alto porcentaje de niños desplazados que, siendo beneficiados por esta intervención, asisten a un establecimiento educativo. En promedio, el 85,4% de los niños y niñas de 7 a 17 años en situación de desplazamiento se encuentran vinculados al sistema educativo. Sin embargo, y como se esperaría por las condicionalidades de FeA-PD, este estudio encontró que existen diferencias importantes entre los desplazados que reciben el subsidio de Familias en Acción y aquellos que aún no participan en este programa. Mientras los primeros presentan una tasa de asistencia escolar de 95,3%, sólo el 76,6% de los segundos asiste a un establecimiento educativo⁴¹.

⁴⁰ La evaluación de FeA-PD realizada por el Centro Nacional de Consultoría, muestra que en los hogares desplazados con menores de 18 años, la tasa de analfabetismo de las personas con 12 años o más, es de 9.7% (CNC, 2008). Según esta misma evaluación, nivel regional, se presentan diferencias importantes: mientras la tasa de analfabetismo de Bogotá es de 4.7%, en la región Atlántica es de 13.5%.

⁴¹ *Ibidem*

Como resultado de los altos índices de analfabetismo, y un porcentaje importante de población que no se encuentra vinculada al sistema educativo, los desplazados presentan sólo 4.4 años de educación promedio. Sin duda, esto es una limitante para el progreso de las familias desplazadas, tanto en corto como en el largo plazo, pues el cumplimiento de un mínimo de años de educación es un requisito para acceder a los servicios de **capacitación y formación para el trabajo**. Prueba de ello son las estadísticas de la evaluación del programa FeA-PD, donde se muestra que sólo el 8,9% de la población desplazada de 7 años y más asiste o asistió a cursos de capacitación laboral en los últimos 12 meses⁴². Por su parte, el Informe del Gobierno encontró que el 11,8% de los desplazados de 12 años y más han recibido capacitación para el trabajo. Esta capacitación ha beneficiado fundamentalmente a los jefes de hogar y a sus cónyuges (Cuadro 9).

Cuadro 9
CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO 2008.

Posición en el hogar	% de desplazados que recibieron capacitación
Jefe de hogar	21,6
Cónyuge	17,7
Hijos	3,5
Otros parientes	2,8
No parientes	4,2
Todos	11,8

Nota: Se calcula considerando el total de las personas de 12 años y más registradas en el RUPD

Fuente: Econometría S.A. Encuesta a hogares en situación de desplazamiento, 2008

ii. La PPED tiene problemas de adaptación al entorno y no cuenta con una adecuada intervención psicosocial para su superación.

Las experiencias que se han adelantado en el país para la inserción laboral o generación de ingresos para poblaciones vulnerables han mostrado evidencia de la importancia de proveer intervenciones psicosociales para lograr la adaptación de la PPED a las condiciones del entorno. No es posible generar ingresos si no existe una adecuada Intervención Psicosocial de forma permanente, que ayude a la PPED a favorecer el desarrollo de las individualidades y el fortalecimiento de las relaciones familiares y sociales.

Esto es particularmente importante para la PD, debido a que el lugar de recepción es un entorno ajeno, carecen de redes sociales y padecen de traumas psicosociales. La evaluación del programa FeA-PD, encontró que sólo el 73% de los hogares desplazados con menores de 18 años recibieron apoyo psicosocial en el lugar de recepción del primer desplazamiento⁴³, lo cual es fundamental, como herramienta de adaptabilidad. Por su parte, el Informe de Gobierno encontró que tan solo el 60,3% de las personas incluidas en el RUPD que solicitaron apoyo psicosocial, efectivamente lo recibieron.

Por otra parte, en su mayoría, las personas en situación de desplazamiento han sido expulsadas de zonas rurales, (93% de los eventos de expulsión) y de éstas, el 98% llega a un entorno urbano. Esto implica que la actividad económica que desempeñaba la mayoría de la población desplazada, antes de su expulsión del municipio de origen, era de tipo agropecuario,

⁴² *Ibidem*

⁴³ Centro Nacional de Consultoría. (2008)

y por tanto, sus habilidades y experiencia difieren en gran medida de las que requiere el mercado laboral de las zonas urbanas, donde subyacen otro tipo de actividades económicas.

iii. La PPED tiene dificultades para asociarse.

El desarrollo de competencias para la creación y fortalecimiento de formas asociativas en la PPED, particularmente rural, es una herramienta clave en la generación de ingresos y en la creación de nuevos empleos rurales, en la medida en que éstas facilitan la creación de economías de escala; reducen los costos de transacción en cada una de las etapas del proceso productivo; propician un uso más eficiente de los factores de producción; reducen los riesgos asociados a la volatilidad del mercado; mejoran el acceso a los servicios financieros y a la información técnica y de mercado; e incrementan la capacidad y el poder de negociación. Un ejemplo de esto, son los buenos resultados que han tenido experiencias como las de INDUPALMA, Modelos Innovadores Jóvenes Cafeteros, el Programa Oportunidades Rurales y el Programa Alianzas Productivas, entre otros. Sin embargo, la PPED enfrenta los mayores obstáculos para conformar formas asociativas, bien sea porque no tiene capacidad para desarrollar alianzas con inversionistas que aporten su capacidad logística y de inserción a los mercados, o porque carecen de la capacidad para organizarse, aumentar la escala de su producción y su poder de negociación con eslabones más altos en la cadena de comercialización. Como consecuencia de todo lo anterior, la PPED presenta una mayor probabilidad de fracaso en el desarrollo de su potencial productivo.

En buena medida, esta situación se debe a los efectos de las condiciones socioeconómicas de la PPED en su capacidad para desarrollar formas asociativas. Así, la PPED tiene dificultades para reconocerse como miembro de una comunidad, y por tanto, se inclina por iniciativas individuales, que buscan asegurar la supervivencia de los hogares. Adicionalmente, las experiencias asociativas que se han dado, se han orientado principalmente a la resolución de problemas comunales de índole social, que luego evolucionan en arreglos económicos para los cuales no existe una preparación previa.

La dificultad para desarrollar formas asociativas sostenibles también ha afectado la capacidad de la PPED para acceder a los diferentes instrumentos de la oferta pública. En ocasiones, la oferta impone requisitos muy altos en materia de asociatividad que impide a la PPED acceder a la misma. Finalmente, la capacidad institucional para acompañar la consolidación de la asociatividad de la PPED, presenta fuertes restricciones en términos de infraestructura y capacidad técnica, tanto a nivel nacional, como local.

A pesar de que la mayoría de programas públicos y privados le dan un peso importante al aspecto asociativo, gracias a los efectos positivos que tiene sobre la sostenibilidad de la nueva microempresa o proyectos productivos, no se ha diseñado una estrategia que facilite la conformación de asociaciones y que pueda ser incluida en los programas de generación de ingresos para PPED, particularmente a nivel local.

B. Eje problemático 2: Dificultad de acceso a activos: físicos, financieros, asistencia técnica, servicios de acompañamiento y servicios de desarrollo empresarial.

El acceso oportuno a activos físicos y financieros, así como a la asistencia técnica (AT) y a los servicios de desarrollo empresarial (SDE) y a prácticas de autoconsumo, son fundamentales para el desarrollo del potencial productivo de la PPE, en la medida en que aumentan la productividad y la rentabilidad de los sistemas productivos y reducen la vulnerabilidad de la PPE frente a choques externos, y, en consecuencia, su capacidad para generar ingresos.

i. Dificultades en el acceso a factores productivos físicos para los pequeños productores rurales, asistencia técnica y servicios de acompañamiento

La dificultad en el acceso a factores productivos físicos de la PPE de las zonas rurales, se refleja en la existencia de **unidades de producción con escalas inviables económicamente, el acceso limitado a servicios de acompañamiento y asistencia técnica, y el abandono de las prácticas de autoconsumo que limitan la capacidad de ahorro y de manejo del riesgo.**

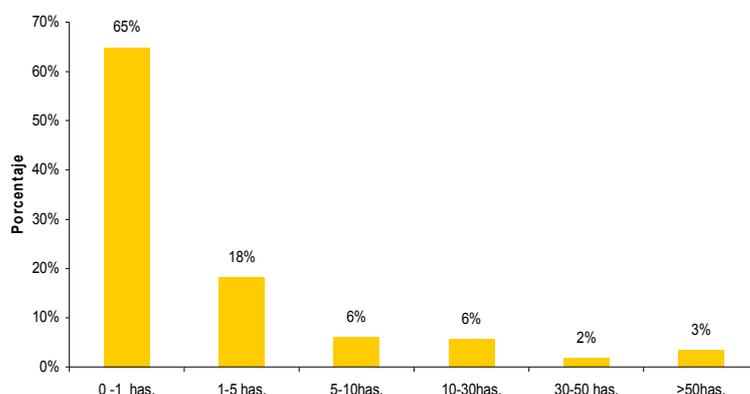
Dificultad en el acceso y en el aprovechamiento de activos productivos

A pesar de su importancia para el desarrollo del potencial productivo, buena parte de la PPE rural (pequeños campesinos, jornaleros y aparceros)⁴⁴ no tiene acceso a la **tierra** con vocación agropecuaria, así como al riego oportuno y adecuado. En general, la PPE explota suelos de mala calidad, con escalas de producción ineficientes y en zonas con baja cobertura de infraestructura. Según el Censo realizado en el año 2005, del 60% de unidades agropecuarias de los hogares rurales que reportaron información se puede afirmar que el 14% corresponde a la PPE, las cuales representa el 13,1% de la superficie destinada a la producción agropecuaria. Así mismo, estas estadísticas indican que el área promedio de los predios de esta población es de 13,7 hectáreas⁴⁵. No obstante, el 65% de los hogares rurales de PPE con unidades agropecuarias tienen predios con menos de una hectárea, lo cual indica que el tamaño de las unidades productivas es relativamente pequeño frente al promedio, representando apenas el 0,09% del área total destinada a la producción agropecuaria (Gráfico 18).

⁴⁴ Por jornalero se entiende la persona que cobra diariamente un pago fijo por día de trabajo. Por aparcerero se entiende aquellas personas que trabajan en fincas mediante un convenio entre dos partes, una de las cuales aporta la tierra (lote o parcela), y la otra aporta el trabajo y los insumos, para la producción. El resultado de esta producción se divide entre las partes, de acuerdo a proporciones previamente acordadas.

⁴⁵ Existe alta dispersión en esta información.

Gráfico 18. Distribución por tamaño de las unidades productivas de hogares PPE 2005



Fuente: Censo 2005, cálculos DDRS.

Unido a lo anterior, la PPED también se enfrenta al fenómeno de la informalidad en la tenencia de la tierra, situación que se convierte en un obstáculo para la protección de los derechos de propiedad, además de facilitar la usurpación de tierras, y generar incertidumbre en la inversión y en consecuencia, en la generación de ingresos en el campo⁴⁶. La alta informalidad en la tenencia de la tierra, inclusive dentro de la frontera agrícola, puede estar asociada con la percepción de los bajos beneficios derivados de la propiedad formal (Ibáñez, 2007)⁴⁷. A su vez, esta percepción puede estar relacionada con los costos de transacción (monetarios y no monetarios) asociados al proceso de titulación y registro de la propiedad, y mucho más teniendo en cuenta que buena parte de los propietarios *informales* son pobres. En el citado estudio de Ibáñez (2007), se estima que en el caso de compra directa de un predio de 13 hectáreas, el costo de titulación puede llegar al 11,1% de las ganancias anuales.

En el tema de **riego**, a pesar de que no existe suficiente información para realizar un análisis riguroso sobre el tipo de beneficiarios, diferenciando por ingresos o nivel socio económico, se puede afirmar que la cobertura de los sistemas de riego es insuficiente y focalizada en algunas regiones del país. En efecto, del total de superficie regable del país, sólo el 13% cuenta con riego (cifra equivalente a 842 mil hectáreas⁴⁸). Esta situación se ve

⁴⁶ Ibáñez A. Helo, J. Velásquez A. “La informalidad en el mercado de tierras en Colombia”. Documento de Consultoría – MIDAS. 2007

⁴⁷ A pesar de que no existe información precisa que permita generalizar lo anterior para todo el país, los resultados de un estudio de caso realizado en los municipios de Santa Rosa del Sur (Bolívar) y Piendamó (Cauca) permiten inferir que a pesar de la predominancia en la tenencia informal de la tierra, los individuos se sienten propietarios legítimos de la misma. En Santa Rosa, el 72% de los encuestados se perciben como propietarios de la tierra; no obstante tan solo el 42% cuentan con título de propiedad registrado. En el caso del municipio de Piendamó (Cauca), la tendencia es la misma: 68% de los encuestados se perciben como propietarios, a pesar de que sólo el 46% tienen título de propiedad registrado.

⁴⁸ Banco Mundial Colombia. “Competitividad Agrícola y Rural. Dirección Subregional para Colombia y México – Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible”. Región América Latina y el Caribe. 2003.

reflejada en que tan sólo el 9% de las fincas que hacen parte de la muestra de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA, 2006) cuenta con disponibilidad de agua para riego. Es más, de estos predios, el 52% obtienen el agua de corrientes, como ríos y quebradas, el 21% de acueductos, el 15% de pozos, y tan sólo el 12% a través de algún distrito de riego.

El país no ha priorizado las zonas geográficas que por razones económicas y/o climáticas necesitan abastecimiento hídrico. Por el contrario, el desarrollo de las obras de adecuación privilegió criterios no técnicos, hecho que se ha traducido en un impacto reducido de este tipo de obras en los rendimientos y en los ingresos de los productores. En todo caso es importante destacar que en la actualidad buena parte de la inversión en obras de riego se hace mediante convocatoria pública, las cuales se califican a partir de criterios técnicos y socioeconómicos y a la fecha más del 80% de los beneficiarios son pequeños productores. En efecto, los distritos de riego de mediana y gran escala se concentran en 2 zonas, Costa Atlántica y Tolima – Huila, representando el 72% del total del riego de mediana y gran escala. Este patrón se mantiene en los distritos de pequeña escala, los cuales se concentran en un 81% en la región Andina (31 % se concentra en Boyacá y Nariño)⁴⁹. A nivel departamental, se observa un comportamiento similar; los departamentos con mayor porcentaje de área con riego cuya fuente proviene de distritos de riego son Norte de Santander, Atlántico, Huila y Tolima (63%), beneficiando al 3% de total de las fincas de estos departamentos y al 22% de las fincas que tienen disponibilidad de riego de diferentes fuentes. De otra parte, en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Santander, Cauca y Nariño el área con riego cuya fuente es un distrito representa el 14% del total de área. El número de fincas beneficiadas corresponde al 67% de las fincas cuya fuente es un distrito de riego y al 10% del total de las fincas que tienen disponibilidad de riego de diferentes fuentes. Adicionalmente, sólo el 10% del total de las fincas de estos departamentos corresponde a propiedades de pequeños productores (ENA, 2006).

Las limitaciones en el acceso a activos productivos por parte de la PPE, se refuerza por cuenta de las dificultades existentes para el acceso a los diferentes instrumentos que ofrece el Estado en materia de tierras y riego. Estas barreras se observan principalmente en la dificultad de la PPE para cumplir con algunos de los requisitos exigidos para participar en las diferentes convocatorias ofrecidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y del Incoder. En efecto, esta población tiene mayores restricciones técnicas y económicas para presentar, por ejemplo, los avalúos comerciales de los predios; los estudios técnicos exigidos como soporte; la formulación del proyecto productivo; los recursos en efectivo para la contrapartida⁵⁰; los estados financieros de los beneficiarios del proyecto; la representación legal de las asociaciones, entre otros. Adicionalmente, la baja vinculación de los gobiernos locales y de otras instituciones públicas y privadas que puedan acompañar estos procesos en algunas zonas del país, limitan la posibilidad de que la PPED sea beneficiara de este tipo de apoyos.⁵¹

⁴⁹ Duque y Cheng (2007).

⁵⁰ Esto es opcional, pero en el caso de presentarse da mayor puntuación, todo esto que reduce la posibilidad de ser elegible.

⁵¹ Este diagnóstico se basan en la información obtenida en reuniones realizadas con los diferentes grupos de trabajo de cada uno de los proyectos. Responsables por proyectos públicos de desarrollo rural.

En el caso particular de la población desplazada, se ha identificado que algunos de ellos perdieron los derechos o las expectativas de derecho que ejercían sobre la tierra y otros perdieron la opción del uso de la misma como fuente de ingresos. Adicionalmente, esta población tiene limitaciones para el acceso a los mecanismos de justicia para la protección de estos derechos o de las expectativas de derecho. Lo anterior implica que esta población se encuentra en una situación de mayor riesgo que limita el desarrollo de su potencial productivo y así la generación de ingresos.

Al respecto, el Informe de Gobierno encontró que el 69,6% de los hogares en situación de desplazamiento dejaron abandonados los predios que poseían o en los que vivían. Algunos poseían más de un predio entre casas, fincas o parcelas, lotes o casalotes y otros predios (Cuadro 10 y 11). Fincas o parcelas y casas o apartamentos son los tipos de predio abandonado más frecuentes.

Cuadro 10
HOGARES QUE ABANDONARON ALGÚN PREDIO POR
CAUSA DEL DESPLAZAMIENTO 2008.

¿Abandonaron algún predio?	% de hogares
Si	69,6
No	30,4
Total	100

Fuente: Informe de Gobierno. Econometría S. A. Encuesta a hogares en situación de desplazamiento, 2008

Cuadro 11
TIPO DE PREDIO ABANDONADO 2008.

¿Qué tipo de predio dejó?	% de hogares
Finca/Parcela	59,7
Casa/Apartamento	48,2
Lote	7,9
Casalote	7,6

Nota: Contestó el 100% de los que abandonaron algún predio.

Fuente: Informe de Gobierno. Econometría S. A. Encuesta a hogares en situación de desplazamiento, 2008

La propiedad sin título es la relación predominante, con una frecuencia que varía entre 45,3% y 62,6%, dependiendo del tipo de predio: la propiedad con título varía entre 30% y 44,9%; la propiedad comunal o colectiva tiene una baja presencia, que alcanza hasta un 4%, en el caso de fincas o parcelas y frecuencias menores para el resto de predios; finalmente, en cuanto a otro tipo de ocupación (colono, arrendatario, aparcerero, cesión o usufructo) tiene una baja frecuencia, excepto en el caso de otros predios, donde alcanza una frecuencia de 31,6% (Cuadro 12).

Cuadro 12
CONDICIÓN DE TENENCIA U OCUPACIÓN QUE TENÍAN CON EL PREDIO ABANDONADO
2008

Tipo de relación con el predio	% de hogares en cada tipo de relación				
	Finca/Parcela	Casa/Apto.	Lote	Casalote	Otro predio
Propiedad con título	44,9	39,8	35,6	30	27
Propiedad sin título	45,3	54,5	57,7	62,6	40,7
Propiedad comunal o colectiva	4,0	1,2	0,9	3,7	0,6
Otro tipo de ocupación	5,8	4,5	5,8	3,7	31,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: Otro tipo de ocupación: Colono, arrendatario, aparcerero, cesión o usufructo. Contestó el 100% de los que abandonaron algún predio

Fuente: Informe de Gobierno. Econometría S. A. Encuesta a hogares en situación de desplazamiento, 2008

Por otra parte, es importante mencionar que el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de Acción Social, a partir del análisis de las 15.007 declaraciones de la población que ingresa al RUPD, encontró que el 61% de hogares desplazados manifestó haber dejado abandonado sus predios, lo que indica que en la actualidad 438.098⁵² podría ser el universo probable de hogares que perdieron los derechos, las expectativas de derecho y la opción de uso de la tierra como fuente de ingresos. Lo que muestra una situación similar a la expuesta por el Informe de Gobierno.

Debe anotarse en todo caso que, del acumulado de los derechos y de las expectativas de derechos registrados en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), se identificaron 43.115 derechos de población desplazada. Se recuerda que esto no refleja la situación real de abandono y despojo por cuanto en la ruta colectiva de protección, predios que originalmente aparecen en riesgo pueden haber sido abandonados y el RUPTA puede tener un subregistro de la población con necesidad de medidas de protección.

Con base en lo anterior, considerando la problemática particular de la población desplazada y siguiendo las directrices establecidas por la Corte Constitucional en el Auto 008 de 2009 en cuanto a la política de tierras, el MADR, el MIJ, AS y el DNP, con las instituciones competentes, vienen elaborando una política de tierras que se orienta a: i) el mejoramiento de los mecanismos de prevención del despojo; ii) el mejoramiento del sistema de protección de las tierras y territorios de la población desplazada y en riesgo de serlo; iii) la creación de mecanismos transicionales de reparación para víctimas tenedores; iv) la restitución de bienes inmuebles como medida de reparación; v) la formalización y seguridad jurídica de derechos y de expectativas de derechos sobre la tierra; vi) el mejoramiento de la capacidad institucional; y vii) mejoramiento de los sistemas información en materia de tierras y territorios.

Vale la pena mencionar que, la Política de Generación de Ingresos dentro de su población objetivo incluye a la población desplazada que no logra el reconocimiento de un derecho sobre un predio durante el respectivo proceso de restitución de predio y a la población

⁵² Corte a Julio de 2009

desplazada que no ostentaba derechos ni expectativas derechos sobre la tierra pero usaba la tierra como la fuente principal de sus ingresos. En este caso, esta población se le repara en términos de su capacidad para generar ingresos suficientes y sostenibles, sin perjuicio de otras medidas de reparación integral. En el caso de la población que no es desplazada⁵³ pero que usaba la tierra y pierde la opción de uso de ésta como fuente de ingresos, son objeto de esta política siempre y cuando sean pobres extremos.

Es importante tener en cuenta que, para los ocupantes secundarios y la población con derechos adquiridos o expectativas de derechos sobre predios que estén en procesos de ser constituidos en resguardos indígenas o territorios colectivos, se requiere contar con mecanismos adicionales que compensen las externalidades negativas generadas por el proceso de restitución o por los procesos de constitución de resguardos o de clarificación y titulación de los territorios colectivos. Así mismo, en el caso de quienes tengan medidas de protección personal porque están en riesgo de desplazamiento.

Por otra parte y en el marco del acelerado proceso de urbanización que caracteriza a las ciudades colombianas, la formación de asentamientos precarios en Colombia se distingue por la localización de población en condiciones de extrema pobreza y desplazamiento en suelos no aptos para la urbanización, con predominio de factores de riesgo y de protección ambiental. La generación de asentamientos precarios está asociada directamente a la oferta insuficiente de vivienda de interés social - VIS y a las restricciones que afronta esta población para acceder al mercado formal de la misma. Así mismo, son factores que propician la formación de estos asentamientos la carencia de suelo habilitado para vivienda, la debilidad institucional de los municipios para formular e implementar los instrumentos de ordenamiento territorial y de gestión del suelo, para desarrollar programas de vivienda y de mejoramiento integral barrios, como también por la falta de control urbano.

Sobre este escenario, las políticas de Vivienda y Desarrollo Urbano del Gobierno Nacional acogen diferencialmente la problemática de los asentamientos precarios, promoviendo acciones tanto para evitar la conformación de nuevos asentamientos como para mejorar las condiciones de los existentes. En tal sentido, la focalización de la política nacional promueve el acceso de los mismos a una solución de vivienda digna, en cualquiera de sus modalidades (nueva, usada, construcción en sitio propio, arrendamiento y mejoramiento); como también y a través de programas integrales como los Macroyectos de Interés Social Nacional – MISN como de Mejoramiento Integral de Barrios - MIB.

En cuanto al acceso a la vivienda para la PD, a la fecha se han asignado 95.825 subsidios, de los cuales 51.220 ya fueron desembolsados y los otros están pendientes por ejecutarse. Si bien este mecanismo ha sido el instrumento que ha utilizado el Gobierno Nacional para garantizar el acceso a la vivienda, existen falencias importantes que en algunos casos no han permitido la materialización real del derecho tal y como se encuentra definido en el indicador de GED.

⁵³ Ocupantes secundarios que no hayan sido desplazados, quienes tengan medidas de protección personal porque están en riesgo de desplazamiento y a población con derechos adquiridos o expectativas de derechos sobre predios que estén en procesos de ser constituidos en resguardos indígenas o territorios colectivos

El indicador de GED a la vivienda se refiere a “*el hogar habita el predio en condiciones dignas*” lo que significa que los hogares deben habitar en viviendas con: seguridad jurídica de la tenencia, materiales adecuados, espacio adecuado, ubicación segura y acceso a servicios públicos.

El Informe del Gobierno mostró los siguientes resultados:

**Cuadro 13 . Componentes del indicador GED de vivienda
(Porcentaje de hogares 2008)**

Componentes	%
Seguridad jurídica	22,9
Espacio suficiente	63,8
Materiales adecuados	58,6
Ubicación segura	73,2
Servicios públicos	53,3

Fuente: Informe de Gobierno. Econometría S. A. Encuesta a hogares en situación de desplazamiento, 2008

Seguridad jurídica: Se refiere a los hogares que habitan viviendas de propiedad con título registrado de algún miembro del hogar o en arriendo o subarriendo con contrato escrito. Como se presenta en la tabla, un 22,9% de los hogares habitan viviendas con seguridad jurídica de la tenencia.

Espacio adecuado: Se refiere los hogares que presentan una relación de personas por cuarto o pieza, incluyendo sala y comedor, menor o igual a tres. En esta situación habitan el 63,8% de los hogares.

Materiales adecuados: Se refiere a los pisos, paredes y techos adecuados de la vivienda. Los parámetros de medición son: 1) pisos de alfombra, baldosas, vinilo, tableta o ladrillo, madera pulida o cemento o gravilla; 2) paredes exteriores de bloque, ladrillo, piedra, prefabricado, madera pulida o tapia pisada o adobe; y 3) techos de placa de concreto, teja de barro, zinc, asbesto-cemento con cielo raso o sin cielo raso.

Como se señala en la siguiente tabla, el 90,8% de los hogares cuentan con techos adecuados, el 69% con pisos adecuados y el 65,2% con paredes adecuadas.

**Cuadro 14. Hogares que tienen materiales adecuados
(porcentaje de hogares)**

Componentes	%
Materiales adecuados	58,6
Pisos adecuados	69,0
Paredes adecuadas	65,2
Techos adecuados	90,8

Fuente: Informe de Gobierno. Econometría S. A. Encuesta a hogares en situación de desplazamiento, 2008

Ubicación segura: Se refiere a la percepción de riesgo que tienen los hogares ante alguna catástrofe natural a la cual se veía enfrentada la vivienda que habitan los hogares. Esto incluye inundaciones, avalanchas, vientos fuertes, derrumbes o deslizamiento de tierra, basura o

contaminantes, zona de riesgo por electricidad o gas u otro. Según los hogares, el 73,2% considera que su vivienda no está expuesta a ninguno de los riesgos mencionados.

Acceso a servicios públicos: Respecto a la disponibilidad de servicios públicos de la vivienda, los parámetros de medición están relacionados con: energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras. Como se presenta en la siguiente tabla, la cobertura de energía eléctrica es superior al 90%, mientras que la conexión a acueducto alcanza un 70,5% y a alcantarillado un 61,3%.

**Cuadro 15. Hogares con servicios públicos
(porcentaje de hogares)**

Componentes	%
Servicios públicos	53,3
Energía eléctrica	92,7
Acueducto	70,5
Conexión a alcantarillado	61,3
Aseo	77,8

Fuente: Informe de Gobierno. Econometría S. A. Encuesta a hogares en situación de desplazamiento, 2008

A partir de los resultados anteriores y de la necesidad de garantizar el GED y generar una oferta adecuada a la demanda de los hogares en situación de desplazamiento, en términos de cobertura, integralidad, accesibilidad y reconocimiento de la vulnerabilidad de la PD, se creó una mesa interinstitucional con el fin de reformular la política de vivienda para PD. A partir del trabajo realizado se definieron estrategias para hacer más efectivo el instrumento del subsidio y lograr garantizar el derecho a la vivienda. Particularmente se definieron estrategias para i) articular la política de vivienda con las otras políticas de atención a la PD, ii) garantizar un acceso efectivo a la vivienda por parte de la población, iii) fortalecer las capacidades institucional del nivel nacional y local, y iv) eliminar los costos de transacción a los que incurre tanto la PD como los actores involucrados.

Vale la pena mencionar que el acceso a la vivienda contribuye en la generación de capacidades de la población y es uno de los activos que la política de vivienda tiene como objetivo garantizar. Es por lo anterior que las acciones desarrolladas en esta materia, deben ser vistas como un complemento para los objetivos planteados en la Política de Generación de Ingresos y viceversa, toda vez que una vivienda puede hacerse sostenible y alcanzar el cierre financiero si existen las suficientes capacidades para generar ingresos. En aras de otorgar una atención integral a la PPED se deben generar las sinergias para articular las acciones que se desarrollen en las dos políticas

ii. Acceso limitado a servicios de acompañamiento y asistencia técnica

Los servicios de acompañamiento y de asistencia técnica (AAT) son fundamentales para el desarrollo de proyectos productivos rentables, dado que facilitan el acceso y el aprovechamiento eficiente de los activos, propician el mejoramiento de la productividad y el fortalecimiento social y empresarial de la PPED rural. En esa medida, los servicios de AAT constituyen el eje articulador de la PGI en el ámbito rural.

No obstante lo anterior, la PPED rural tiene dificultades para acceder a este tipo de servicios, hecho que explica directamente su baja productividad. Esta situación se da como resultado de un mercado de AAT limitado, tanto desde el punto de vista de la demanda, como desde la oferta. La PPED no cuenta con los incentivos ni las condiciones para demandar de manera oportuna los servicios de AAT, y tampoco existe la institucionalidad requerida para garantizar una oferta de servicios de AAT oportuna, accesible y de calidad.

Así, la ausencia de incentivos para generar una cultura de demanda y de pago por servicios de AAT ha generado la subutilización permanente de este tipo de servicios en el área rural, particularmente por parte de la PPED. Esto se puede evidenciar, en el hecho de que el 49%⁵⁴ de los productores no han recibido este tipo de servicios, ni públicos ni privados, en los últimos dos años. La situación tiende a volverse más crítica para los productores más pequeños (con 0,25 unidades agrícolas familiares (UAF)), si se considera que el 56% de ellos no han hecho uso de estos servicios en el mismo periodo (MIDAS – IQUARTIL, 2009)⁵⁵.

Por otra parte, la oferta de servicios de AAT se encuentra atomizada y con una cobertura muy limitada en términos del tipo de los servicios ofrecidos. La oferta existente está constituida básicamente por los servicios que prestan: i) instituciones públicas del orden nacional y territorial que se caracterizan por tener baja capacidad técnica y cobertura, como por ejemplo las UMATAS, el SENA, los EPSAGRO y en algunos casos las Secretarías de Agricultura; ii) gremios con capacidad técnica y financiera, los cuales están orientados a productores agremiados, principalmente; y iii) algunas compañías proveedoras de insumos, como parte de su estrategia comercial y de servicio al cliente. En este último caso, generalmente se circunscriben a un conjunto específico de aspectos técnicos de interés de la compañía, con cobertura limitada y sin mayor control sobre su calidad y pertinencia. En otros casos, estos servicios también se ofrecen como parte de las acciones de programas públicos como Oportunidades Rurales y Alianzas Productivas del MADR, de cooperación internacional, de ONG y de fundaciones privadas que ejecutan proyectos productivos en las áreas rurales; desafortunadamente, estos organismos no permanecen en las zonas durante el tiempo requerido para garantizar la efectividad y continuidad de los servicios prestados y en esa medida, la sostenibilidad de estas intervenciones es limitada. Recientemente, la oferta de servicios AAT se ha ampliado por cuenta del incentivo de asistencia técnica del Programa AIS, el cual se ejecuta a través de entidades regionales que prestan servicios.

Al analizar la situación de la oferta por tamaño de productor, se puede afirmar que, en el caso de los productores más pequeños, el principal proveedor de los servicios de AAT es la UMATA (30%) mientras que para los más grandes, el papel de los gremios y de los vendedores de insumos se vuelve más significativo (Cuadro 16).

⁵⁴ Este valor corresponde a un promedio ponderado por el número de casos por el tamaño del productor.

⁵⁵ Es importante anotar que el marco muestral de esta encuesta es el marco del CENSO 2005.

Cuadro 16**Distribución de la Oferta de Servicios de Asistencia Técnica Rural por UAF 2009.**

INSTITUCIÓN	Hasta 0.25*UAFpm	De 0.25 a 1 UAFpm	De 1 a 2 UAFpm	Más de 2 UAFpm
UMATA	30%	29%	17%	10%
CPGA/EPSAGRO	0%	8%	2%	2%
GREMIO	16%	24%	29%	27%
SENA/CENTRO EDUCATIVO	11%	4%	5%	6%
COOPERATIVA/ASOCIACIÓN	9%	8%	6%	4%
VENDEDOR INSUMOS	16%	12%	16%	16%
COMPRADOR PRODUCTO	2%	2%	1%	3%
TÉCNICO PROPIO	3%	3%	3%	6%
TÉCNICO ICA	2%	1%	1%	5%
TÉCNICO ONG	3%	1%	0%	1%
PARTICULAR	8%	7%	19%	20%

Cálculos: DDRS – Fuente: Midas – Icuartil 2009.

De otro lado, los servicios de AAT se caracterizan por concentrarse en temas técnicos, los cuales -en muchos casos-, no cuentan con los estándares de calidad requeridos y no están debidamente homologados a nivel nacional, dejando de lado aspectos relacionados con la generación de un entorno favorable para el desarrollo de actividades productivas agropecuarias y no agropecuarias y la comercialización y desarrollo de la asociatividad, que sean viables y sostenibles. Esta situación tiende a agravarse más, en la medida en que la disponibilidad de asistentes técnicos es limitada, y por lo general, no están actualizados en las últimas tecnologías.

En cuanto a la institucionalidad, se puede afirmar que en el país no existe un sistema de AAT con presencia local, que faciliten servicios de AAT, a través de una participación activa de los entes territoriales, una articulación con el sector privado y de acuerdo con el potencial productivo de la región. Las autoridades locales no consideran este tema como una prioridad en términos de política, y por lo tanto, no se comprometen técnica y presupuestalmente. Esta situación se agrava, si se tiene en cuenta que la PPED tiene mayores dificultades para alcanzar los requisitos de acceso y asumir los costos de los programas de AAT, especialmente por su situación socioeconómica adversa; por no mencionar el hecho de que existen grandes diferencias en dichos requisitos, y por tanto, se limita la posibilidad de generar complementariedades entre las intervenciones⁵⁶.

iii. Abandono de las prácticas de autoconsumo de la PPED rural

El Autoconsumo (ACO)⁵⁷ forma parte de las estrategias de vida de los pobladores rurales del campo colombiano, por cuanto reduce el riesgo alimentario y nutricional⁵⁸ de los

⁵⁶ Este diagnóstico se basa en la información obtenida en reuniones realizadas con los diferentes grupos de trabajo de cada uno de los proyectos que proveen estos servicios.

⁵⁷ El ACO se define como la producción por parte de las familias de lo que van a consumir-alimentos, utensilios, vestuario, servicios prestados dentro del hogar, por los mismos miembros de este. (Unidad de Gestión proyecto Fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria y Nutricional-FAO, Bogotá 2006)

⁵⁸ Perfetti, Juan José “El modelo de intervención RESA: En pos de superación del hambre en las zonas rurales”. 2007.

miembros del hogar, al tiempo que permite generar un ahorro para la adquisición de otros bienes y servicios necesarios para el hogar. Adicionalmente, desarrollar prácticas de ACO reduce la vulnerabilidad del hogar frente a choques externos, así como frente a ciclos propios de la producción agropecuaria. Sin embargo, a pesar de la importancia que tiene, parecería que esta práctica se ha venido abandonando en el campo colombiano, entre otras razones, por la implantación de modelos productivos que desconocen el papel que juega el ACO en los ingresos de la población, particularmente de la PPED del campo.

Las cifras que dan cuenta del ACO en Colombia se basan en estudios de caso y en encuestas particulares, cuyos principales resultados son: i) el ACO alcanza hasta un 43% de la participación del ingreso familiar agropecuario, ii) entre más pequeño es el predio agropecuario, el ACO tiene mayor representatividad. No obstante, también hay datos que indican que en las grandes fincas también hay altos niveles de ACO⁵⁹. Este hecho se puede evidenciar con mayor detalle a partir de la información obtenida en las encuestas realizadas para la construcción de la línea de base de la evaluación de impacto del programa, cuyo universo son los beneficiarios del Programa AIS⁶⁰, en las que se encontró que el 47% de las unidades básicas de producción (UBP) de pequeños productores destina producción para el autoconsumo de su cultivo principal, lo que corresponde al 25% de su producción y al 11,7% de la producción total. En el caso del segundo cultivo, el 65% de las UBP destina producción el 51% para el autoconsumo. El mismo estudio afirma que si se contabiliza el aporte que hace el autoconsumo, los ingresos de estos productores podrían aumentar en promedio un 14,3%⁶¹.

En reconocimiento a la importancia del ACO para el desarrollo de las zonas rurales, las políticas económicas y sociales, tanto a nivel nacional como local, vienen incorporando estrategias para fomentarlo y fortalecerlo. A nivel nacional, se resalta la implementación del programa Red de Seguridad Alimentaria- RESA,⁶² en cabeza de Acción Social, el cual impulsa la siembra y cría de productos alimenticios para su posterior autoconsumo. También, se destaca el programa Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia -MANA. El programa RESA se ha focalizado en los hogares rurales en situación de pobreza con deficiencias alimentarias y en riesgo de desplazamiento. Así el 92% de los participantes del programa son pobres, mientras el 59% está en situación de pobreza extrema⁶³. De acuerdo con la evaluación de RESA (2007) realizada por la Universidad Javeriana, el 19% del incremento en el autoconsumo es atribuible al programa⁶⁴. Finalmente, es importante señalar que si bien el programa se ha focalizado en la población pobre, para acceder a éste, es necesario que el

⁵⁹ Torres, Luz Elba 2002. En Pontificia Universidad Javeriana, Cuadernos de Desarrollo Rural. “Autoconsumo y reciprocidad entre los Campesinos Andinos- Caso Fómeque”. Pg.79-98. 2002

⁶⁰ Informe final: Definición de la metodología, indicadores y medición de la línea de base para la evaluación de impacto y monitoreo del Programa Agro Ingreso Seguro. Unión temporal FEDESARROLLO – Econometría. 2009.

⁶¹ Es importante tener en cuenta que el universo de análisis es diferente pero esta información da indicios importantes del papel del autoconsumo en los ingresos rurales.

⁶² RESA busca contribuir al fortalecimiento de las condiciones de vida de la población rural mediante el mejoramiento de los niveles alimentarios y nutricionales de los distintos miembros del hogar. Este programa se desarrolla en espacios rurales y urbanos y para acceder al mismo, los beneficiarios deben tener acceso a la tierra - a través de cualquier título (propio, comodatos, arriendo).

⁶³ Pontificia Universidad Javeriana “Evaluación del Programa Red de Seguridad Alimentaria ReSA. Pg 13. Octubre de 2007.

⁶⁴ Ibidem.

nivel territorial aporte una contrapartida de dinero. Por esta razón, el programa todavía no tiene una cobertura adecuada a nivel regional.

iv. Dificultad en el acceso a servicios financieros

La PPED tiene una mayor probabilidad de verse afectada por riesgos idiosincráticos (enfermedades, accidentes, etc) y/o covariados (desastres naturales, choques económicos, etc) que la población con mayores niveles de ingreso. Adicionalmente, el acceso limitado a la oferta de servicios financieros formales (pagos y transferencias, ahorro, crédito y seguros) les impide enfrentar este tipo de riesgos y los obliga a recurrir a mecanismos informales caracterizados por: ofrecer una baja rentabilidad en el caso del ahorro, tener altos costos en términos de tasas de interés y comisiones en el caso del crédito y las transferencias y pagos, y/o generar pérdida ó disminución de activos⁶⁵.

Según información de línea base de Red JUNTOS sólo el 1,5% de las familias define una cuota de ahorro y la maneja a través de mecanismos financieros formales, de éstas la mayoría posee una cuenta bancaria (93%) y muy pocos ahorran en grupos de autoayuda (7%). Sólo 5,3% de las familias declaran contar con algún tipo de seguro y cerca del 80% de las familias desconoce las características de los distintos servicios financieros (ahorro, crédito y microseguros)⁶⁶.

Así, el bajo acceso a servicios financieros formales, la alta exposición al riesgo y el uso de mecanismos informales incrementa la vulnerabilidad de esta población y disminuye sus oportunidades de generar ingresos y, por ende, de salir de la pobreza. Una política encaminada a reducir el nivel de exposición a los riesgos debe contar con una estrategia que facilite el acceso a servicios financieros formales. En Latinoamérica, esta estrategia ha sido orientada en dos direcciones: en primer lugar, hacia la creación de un ambiente regulatorio y de supervisión que favorezca el desarrollo de oferentes de servicios financieros para la población de bajos ingresos; y en segundo lugar, a la provisión de asistencia técnica a los oferentes.

En Colombia esta estrategia se materializó en el año 2006 con la creación del programa de la Banca de las Oportunidades, el cual tiene el propósito de crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso a servicios de crédito y otros servicios financieros como ahorro, transferencias, pagos, giros, remesas y seguros, a la población que no ha tenido acceso a los mismos. El programa tiene tres componentes: reformas al marco regulatorio, soporte a oferta y demanda de servicios financieros y apoyo a la Red de Banca de las Oportunidades a través de incentivos⁶⁷. En este último, los incentivos se entregan bajo tres modalidades: subsidio a costos, cofinanciación de proyectos y asistencia técnica. Dentro de este último componente, en

⁶⁵ Ver: Marulanda, Beatriz; Paredes, Mariana (2006) “Acceso a servicios financieros en Colombia y políticas para promoverlo a través de instituciones formales. Diagnóstico”. USAID; y Marulanda Consultores (2005) “Microfinanzas y pobreza”. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. DNP.

⁶⁶ Corresponde a información de línea Red JUNTOS de 599.315 familias en 840 municipios con corte al 20 agosto de 2009.

⁶⁷ La red de la Banca de las Oportunidades está conformada por la siguientes instituciones: bancos, cooperativas con actividad financiera, ONG microcrediticias, cajas de compensación familiar y compañías de financiamiento comercial.

el año 2008 se han diseñado incentivos para promover el ahorro y el crédito de la PPED, así como asistencia técnica para la conformación de grupos de ahorro y crédito autogestionados y para fomentar la creación de banca comunal⁶⁸.

En forma paralela al programa de la Banca de las Oportunidades el Gobierno Nacional ha desarrollado un conjunto de programas orientados a facilitar el acceso a servicios financieros de la PPED:

El programa *Mujeres Ahorradoras en Acción* de Acción Social estimula la vinculación al sistema financiero formal de mujeres beneficiarias titulares de Familias en Acción al reforzar su cultura de ahorro con la aplicación de incentivos (ahorro bonificado). Este programa en su primera etapa benefició a 6.000 mujeres PPED y se espera que la segunda etapa, implementada en 2009, favorezca a 15.000 mujeres más.

El programa *Mujer Cabeza de Familia* de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer tiene como objetivo que las mujeres cabeza de familia de estratos 1 y 2 que realicen alguna actividad productiva con más de un año de funcionamiento accedan a microcrédito formal con tasas preferenciales ofrecidas por el Banco Agrario. Bajo este programa el Banco Agrario ha desembolsado 10.337 créditos de agosto de 2006 a marzo de 2009 de los cuales, 6127 fueron desembolsados en 2008. Estos créditos han sido complementados con servicios de acompañamiento y capacitación empresarial

El programa de *Promoción de Derechos y Redes Constructoras de Paz* de la Consejería Presidencial de Programas Especiales ha apoyado iniciativas locales para impulsar la creación de fondos rotatorios que permiten la vinculación mediante aportes periódicos a cambio de acceso a préstamos formales para el desarrollo de ideas de negocio o fortalecimiento de actividades productivas. De estos préstamos se han beneficiado 587 personas en 2008, la mayoría en los departamentos de Bolívar y Valle del Cauca.

El Programa *Especial de Microcrédito Rural* de FINAGRO cuenta con el *Fondo de Oportunidades* el cual ofrece a los microempresarios rurales microcrédito para la financiación de capital de trabajo e inversión. A julio de 2009 se han otorgado 31.492 microcréditos por un valor de \$52.954 Millones.

El Programa *Banca Comunal-Núcleos Solidarios* del Banco Agrario que cuenta con el apoyo de La Banca de las Oportunidades mediante la cooperación de USAID busca atender a la PPED de manera grupal mediante una metodología que fomenta el ahorro y el crédito. Esta metodología está siendo probada a través de dos pilotos en Tumaco, Buenaventura, Cartagena y Guapi.⁶⁹

⁶⁸ La implementación de la metodología de grupos autogestionados se hará inicialmente en tres programas: Promoción de Derechos y Redes Constructoras de Paz, Semillas de Esperanza del CIREC, Red Juntos y Corporación para el Desarrollo de la Microempresa.

⁶⁹ Este programa será reforzado por medio de la asistencia técnica que ofrecerá el programa de Banca de las Oportunidades a partir de agosto de 2009 para la implementación de la tecnología de banca comunal en intermediarios financieros.

El Fondo de *Incentivos a la Protección Familiar* del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural está orientado a subsidiar la adquisición de pólizas de seguros de vida para los microempresarios rurales. Conjuntamente con el Banco Agrario se han diseñado dos esquemas de microseguros: seguro de vida con anexos de exequias; y póliza de protección para la microempresa rural y para el hogar.

El programa *Educación Financiera y Empresarial* del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comunicaciones y el SENA capacita a jóvenes rurales en temas financieros, fortalece el espíritu empresarial y promueve la cultura del ahorro en instituciones financieras formales por medio de incentivos. En 2008 este programa permitió la apertura de 1.673 cuentas en 473 municipios del país y se ahorraron \$63.143.980.

El diagnóstico de la oferta anteriormente presentada permite establecer las siguientes conclusiones:

- El programa de la Banca de las Oportunidades ha conseguido logros que han beneficiado a la población⁷⁰ y ha diseñado una estrategia que le permita a la PPED acceder a servicios microfinancieros adecuados a sus características, necesidades y ubicación (urbano *versus* rural) pero aún se encuentra en etapa de implementación.
- La oferta institucional se ha concentrado principalmente en facilitar el acceso al ahorro, microseguros y al crédito⁷¹. Asociados a estos servicios financieros se prestan servicios de capacitación en diferentes temáticas.
- La oferta institucional que ha desarrollado el Gobierno Nacional no se encuentra totalmente articulada y tiene impactos dispersos que no permiten evaluar con precisión el acceso real que tiene la PPED a la oferta de servicios financieros.
- Es necesario tener en cuenta las características de las actividades agropecuarias, con miras a que se diseñen productos y servicios pertinentes y ajustados a los riesgos y flujos propios de este sector.
- La educación financiera no es el punto de partida de la mayoría de los programas lo que impide potenciar la demanda de productos y servicios financieros, y la interacción eficiente entre oferentes y demandantes.

⁷⁰ Entre los más importantes se encuentran: ampliación de la cobertura por medio de corresponsales no bancarios (CNB) y la ampliación de la oferta de microcrédito. A agosto de 2009 el número de CNB ascendía 5532, mientras que para el periodo agosto 2006-junio 2009 el número de microempresarios que han accedido a crédito por primera vez alcanzó un dato acumulado de 1.275.808, el total de desembolsos a microempresas para el periodo agosto 2006- agosto 2009 ha sido de 4.488.446 operaciones por un valor de \$13.7 billones de pesos.

⁷¹ De acuerdo con el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre del Banco Mundial (CGAP), para que el microcrédito sea efectivo en la reducción de la pobreza es necesario que los receptores de éste cuenten con una actividad económica rentable que permita pagar el crédito y los intereses asociados, ya que de lo contrario los beneficiarios simplemente se endeudarán. “When Is Microcredit Not the Answer?”. www.cgap.org

- Solamente dos programas están orientados a facilitar el acceso a servicios de seguros. Lo que indica que el Gobierno Nacional no le está dando el énfasis requerido al cubrimiento de riesgos idiosincráticos y covariados de la PPED. Este énfasis constituye un reto particular en las áreas rurales, donde el mercado de seguros es incipiente y los elementos que permitirían su expansión requieren fortalecerse (sistemas de información agropecuaria, redes de información meteorológica, mapas de vulnerabilidad, etc.). Actualmente la Banca de las Oportunidades está trabajando en el diseño de un microseguro dirigido a la población de Familias en Acción.
- Consultas realizadas con organizaciones de población desplazada han permitido identificar que existe población desplazada que ha sido despojada de activos que adquirió vía crédito o microcrédito y actualmente se encuentra reportada en las centrales de riesgo por incumplimientos en el pago. Así mismo, existen desplazados reportados por causa de deudas que provienen de multas por incumplimiento en reportes financieros mensuales a las DIAN.⁷²

v. Dificultades para conformar microempresas viables y sostenibles

La creación de microempresas en el sector de comercio, servicios, manufactura y agrícola ha sido la estrategia que han utilizado la mayoría de los programas públicos y privados de generación de ingresos para superar la pobreza en Colombia. Esta estrategia se basa en la idea de que la creación de empresas es constituye una buena alternativa frente a las necesidades de empleo e ingresos de la PPED versus sus limitadas capacidades. No obstante, una investigación preliminar realizado por el DNP sobre la oferta de generación de ingresos del Gobierno Nacional indica que esta estrategia debe ser evaluada debido a que⁷³:

- Un amplio porcentaje de las microempresas creadas gracias al apoyo de estos programas pueden ser catalogadas como emprendimientos por necesidad⁷⁴, los cuales tienen las siguientes características⁷⁵: i) generan ingresos que solamente permiten cubrir los gastos mínimos de subsistencia; ii) se desarrollan en actividades económicas con bajas barreras de entrada, alto grado de informalidad, baja productividad y bajo impacto local o regional; y iii) no son sostenibles en el tiempo.

⁷² Conclusiones de los talleres de socialización que se realizaron con las Organizaciones de Población Desplazada en Bogotá, Medellín, Santa Marta, y Cali. Julio del 2009

⁷³ Ver Cuadro 18 de este documento donde se presenta una descripción más amplia de los programas públicos.

⁷⁴ El Global Entrepreneurship Monitor (GEM) ha desarrollado dos definiciones para el emprendimiento de acuerdo con las razones que motivan el comportamiento emprendedor: i) emprendimientos por necesidad y ii) emprendimientos por oportunidad. De acuerdo al GEM 2007 Executive Report la tasa de creación de empresas por necesidad en Colombia aumentó al pasar de 8,7% en el 2006 a 9,3% en 2007. En tanto, que la tasa de creación de empresas por oportunidad disminuyó al pasar de 13,7% en el 2006 a 12,6% en 2007.

⁷⁵ Kantis, Hugo; Angelelli, Pablo; Morí, Virginia. “Desarrollo emprendedor: América Latina y la experiencia internacional”. BID.(2004)

- El apoyo ofrecido por parte de las instituciones públicas se concentra en las etapas de gestación y puesta en marcha de la microempresa. En pocas ocasiones reciben atención en la etapa de desarrollo de la microempresa⁷⁶.
- El apoyo prestado en las etapas de gestación y puesta en marcha se limita a facilitar el acceso al crédito y a la oferta de capacitación en temáticas que no siempre están en correspondencia con las necesidades del microempresario.
- Aunque algunos programas, especialmente los dirigidos a la población desplazada, han utilizado esquemas de capital semilla como mecanismo de financiamiento de las microempresas en las etapas iniciales, los resultados no han sido satisfactorios debido a que en ocasiones los planes de negocio no están respaldados por estudios técnicos y/o financieros que garanticen el éxito del uso de los recursos de capital semilla. Este aspecto denota la ausencia de una política gubernamental dirigida a proveer recursos de capital semilla bajo el concepto de rentabilidad.
- No siempre los planes de negocios o de inversión corresponden a una oportunidad de negocio observada. Esto se debe a que el tiempo destinado a la elaboración de los planes de negocio es corto y no permite obtener y evaluar la información necesaria sobre la demanda. De otra parte, los planes de negocio no se elaboran en función del tiempo requerido para que la nueva microempresa sea sostenible sino en función de la duración del apoyo que ofrece el programa de generación de ingresos.
- Existe una amplia preocupación por parte de las instituciones públicas por el carácter emprendedor del beneficiario. Este aspecto debe ser examinado con detenimiento ya que la valoración acerca de quién es un emprendedor puede estar asociada a la búsqueda de atributos que la PPED no tiene.
- A pesar de que la mayoría de programas públicos y privados le dan un peso importante al aspecto asociativo, gracias a los efectos positivos que tiene sobre la sostenibilidad de la nueva microempresa, no se ha diseñado una estrategia que facilite la conformación de asociaciones y que pueda ser incluida en los programas de generación de ingresos.
- El encadenamiento horizontal y vertical no es considerado como un mecanismo para el desarrollo y sostenibilidad de las nuevas microempresas. Aquí es importante destacar que este tipo de encadenamientos son un mecanismo que le permiten a las empresas de menor tamaño crear economías de escala, incrementar su capacidad de gestión en los mercados que participan, e integrarse a cadenas productivas.

C. Eje problemático 3: La debilidad institucional de las entidades territoriales, se constituye en una barrera para promover el desarrollo económico local incluyente con iniciativas de GI para PPED

⁷⁶ Kantis, Hugo; Ishida, Masahiko; Komori, Masahiko “Empresarialidad en economías emergentes: Creación y desarrollo de nuevas empresas en América Latina y el Este de Asia”. BID. 2002.

Las entidades territoriales tienen un rol fundamental en la promoción del desarrollo económico local y en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, dado que el desempeño de las administraciones municipales es débil, se requiere de un fortalecimiento institucional que vigorice las capacidades territoriales para la gestión de un desarrollo económico local incluyente, y la implementación de iniciativas que contribuyan a la generación de ingresos para la PPED.

De acuerdo con los estudios de evaluación del desempeño integral municipal, realizada por el DNP para el periodo del 2006, 2007 y 2008, la debilidad en el desempeño de las administraciones municipales se manifiesta en los siguientes aspectos: i) alto incumplimiento en la ejecución de los recursos del SGP, ii) alta ineficiencia en la utilización de los recursos monetarios, físicos y humanos, iii) subestimación y/o incumplimiento de metas sectoriales y iv) persistencia de una baja capacidad administrativa.

A la anterior situación se agrega la debilidad institucional de los departamentos en la prestación de asistencia técnica para el fortalecimiento de la gestión de los municipios, y el reconocimiento de las disparidades en el desarrollo regional, como lo demuestra un análisis del PIB departamental realizado por el DNP en 2008, y la desarticulación entre administraciones departamentales y municipales en el desarrollo de competencias sectoriales a su cargo (educación, salud, agua) que conducen a ineficiencias a la oferta de servicios.

De igual manera, la información reportada por los municipios al DNP permite establecer la baja inversión de las entidades territoriales en la promoción del desarrollo económico local y en el impulso de iniciativas de GI para la PPED.

Adicionalmente no es visible la articulación público-privada a nivel local que permita generar sinergias para el desarrollo de modelos productivos incluyentes. A esto se suma la carencia, en gran parte de entidades territoriales, de laboratorios e incubadoras de empresas sociales, observatorios de mercado laboral y de unidades de desarrollo económico incluyente que puedan aportar luces a los mecanismos más adecuados para el desarrollo de capacidades y para la acumulación y adquisición de activos.

i. El desempeño de las administraciones municipales es débil

Los gobiernos territoriales tienen a su cargo una serie de competencias que van orientadas a la provisión de bienes y servicios esenciales para la comunidad, con el fin de que las personas puedan tener acceso a salud, educación, agua potable, y otra serie de bienes y servicios que propicien el desarrollo social y económico: la atracción de las inversiones, la promoción del empleo y la generación de ingresos. Para ello, los municipios disponen de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), de las regalías y de otros ingresos tributarios y no tributarios.

De acuerdo con la información fiscal de 2008, los recursos del SGP y las regalías representan un alto porcentaje en la composición de los ingresos de las entidades

territoriales⁷⁷. Al respecto, cabe anotar que si bien los ingresos de las entidades territoriales han aumentado en términos reales, tanto los provenientes del SGP como los de rentas propias, este aumento no se compadece con los bajos resultados de eficiencia presentados por los municipios en la prestación de los servicios de salud, educación y agua potable⁷⁸, los cuales revelan la ineficiencia en el rendimiento y la utilización de los insumos financieros, humanos y físicos en la producción de dichos bienes y servicios sociales⁷⁹.

Con base en información de dicho documento, se concluye que, a pesar de que las metas propuestas en los planes de desarrollo, en términos generales, se vienen cumpliendo, resultan conservadoras frente a los recursos que los municipios ejecutan. Por otra parte, se evidencia una subutilización de los recursos humanos, financieros y físicos.

El estudio concluye que buena parte de los municipios presentan debilidades en sus capacidades administrativas, las cuales se reflejan en aspectos como baja sistematización de procesos, alta rotación de la planta, bajo nivel de profesionalización, bajas disponibilidades de computadores, etc. Finalmente, los resultados de la evaluación realizada por el DNP cual muestran que hay incumplimiento en los requisitos legales para la presupuestación y ejecución del SGP.

Los aspectos anteriores se reflejan en una calificación del desempeño de las administraciones municipales, la cual cayó en 2007, frente a la obtenida en 2006, con excepción del desempeño fiscal⁸⁰, el cual presentó un incremento significativo. Esto último se explica principalmente por el recorte en el gasto corriente, el fortalecimiento de las rentas propias, la generación de mayores ahorros, y la responsabilidad en el endeudamiento del 74% de los municipios.

En virtud de todo lo anterior, se concluye que el bajo desempeño municipal afecta negativamente la generación de ingresos, porque limita el acceso de bienes y servicios a la población, no desarrolla la infraestructura de servicios necesaria para atraer la inversión, y limita la formación de capital humano. A su vez, el bajo desempeño municipal limita el compromiso de los gobiernos territoriales con la promoción del desarrollo económico local, la cofinanciación de programas gubernamentales de generación de ingresos, el reconocimiento de la población en situación de desplazamiento que llega a su territorio y la orientación de sus acciones hacia la promoción de acciones que vinculen a la PPED en actividades económicas sostenibles, la dotación de factores para el capital humano, y la generación de recursos propios, producto de una expansión de la base económica.

⁷⁷ Los departamentos tuvieron la siguiente composición en sus ingresos en 2008: SGP 44.1%, Regalías 16.4%, Tributarios 25.6%, no tributarios 4.2% y otros ingresos el 9.7%. Los municipios presentaron la siguiente distribución: un 47% de SGP, 5.6% regalías, 30.2% ingresos tributarios, un 6% no tributarios y un 11.2% por otros ingresos.

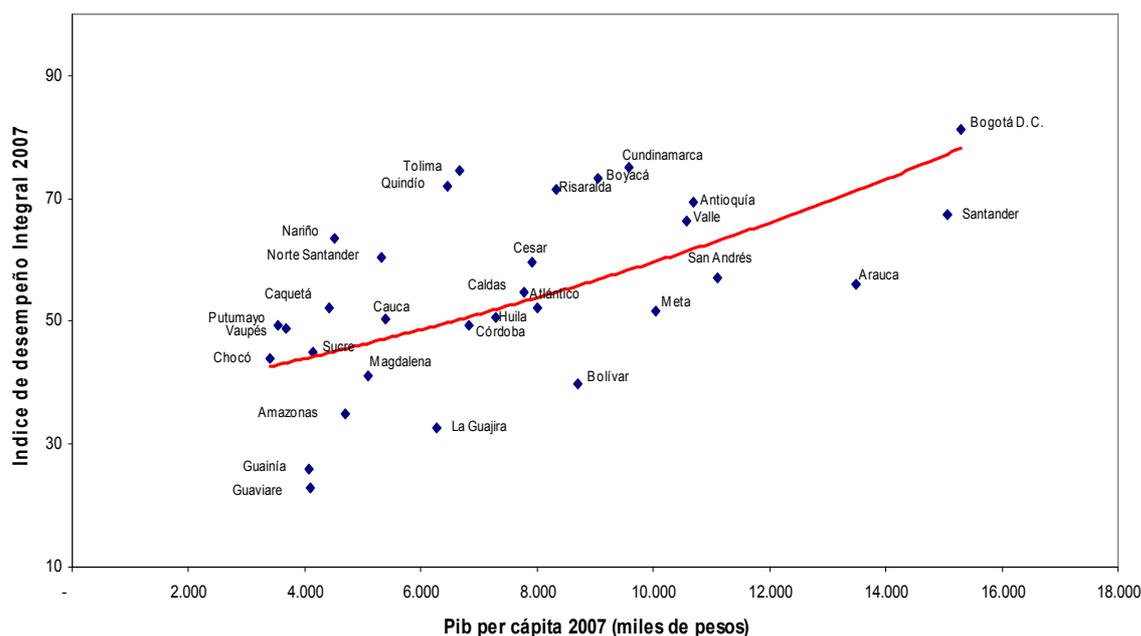
⁷⁸ Departamento Nacional de Planeación. "Evaluación del desempeño integral de los municipios". 2007.

⁷⁹ El DNP en su informe de 2001, señala que los logros en progreso municipal durante la década de los 1990s hubieran podido ser mejores, dada la magnitud de los recursos invertidos. A pesar del crecimiento de los recursos financieros y de la profundización de la descentralización, el país enfrenta rezagos en el desarrollo social, de manera que el problema parece no ser tanto de insuficiencia de recursos sino de capacidades de gestión local.

⁸⁰ Departamento Nacional de Planeación. "Desempeño fiscal de los departamentos y municipios": Resultados de la gestión local de los mandatarios locales. 2006-2007.

Para la vigencia 2007 se observa una relación positiva entre el PIB per cápita departamental y el índice de desempeño integral promedio de los municipios de cada departamento; en efecto, los departamentos con altos niveles de PIB per cápita obtuvieron un mejor promedio en la calificación de sus municipios en la evaluación de desempeño integral, como es el caso de Antioquia, Cundinamarca y Valle. Por su parte, departamentos como Chocó, Amazonas, Guainía y Guaviare, que presentan los niveles más bajos de PIB per cápita, obtuvieron las calificaciones más bajas en el desempeño integral.

Gráfico 19. Relación entre el PIB per cápita y el índice de desempeño integral, 2007



La población en situación de desplazamiento tiende a ubicarse en grandes ciudades tales como Bogotá y Medellín, que han demostrado un alto índice de desempeño municipal. No obstante, se observa que existen municipios con un bajo desempeño municipal y con un alto nivel de recepción de población en situación de desplazamiento, tal es el caso de Santa Marta que esta en el rango entre 100.000 y 200.000 personas en esta situación, pero cuenta con un nivel de desempeño entre 40 y 60. Este mismo análisis se puede hacer con el número de municipios señalados en la siguiente tabla:

Cuadro 17. Relación entre el nivel de desempeño municipal y los índices de recepción de población desplazada.

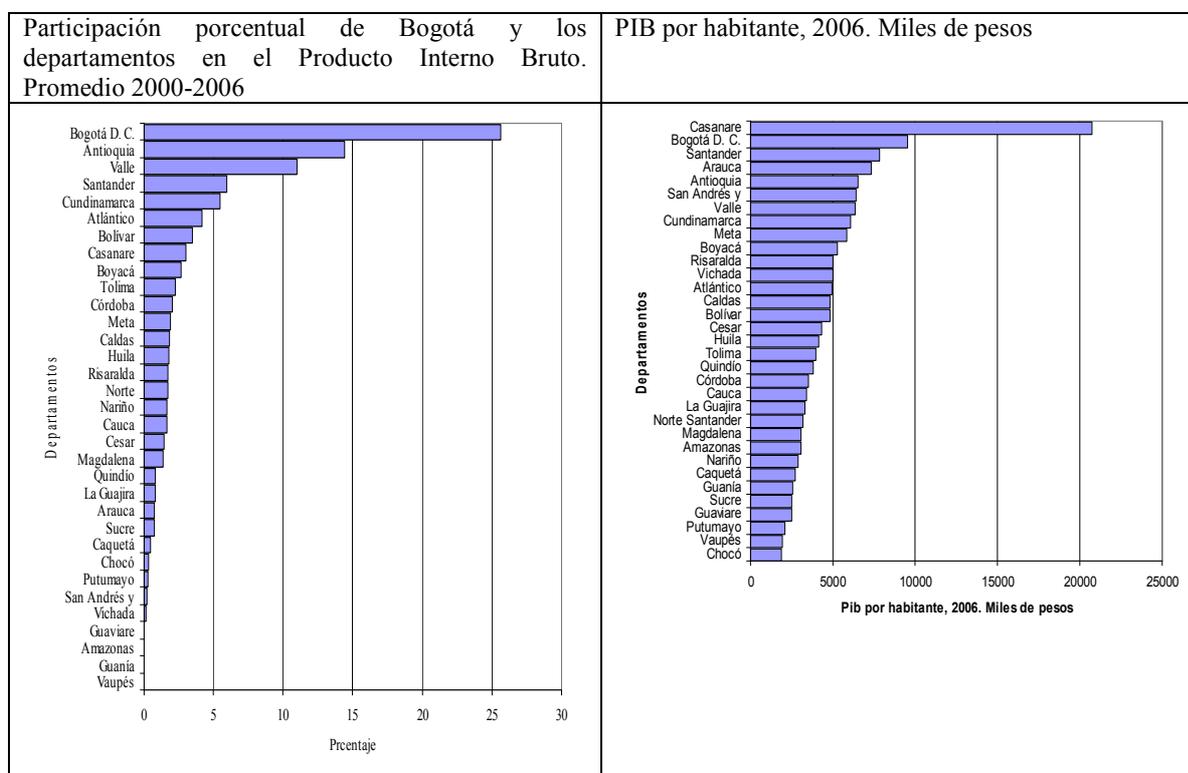
Nivel de Recepción de Población Desplazada (No. De Personas)	Numero de Municipios por Rangos del Indice Integral Municipal (Desempeño)				
	> 80	70 - 80	60 -70	40-60	<40
>200.000		1 (Bogotá)			
200.000 -100.000	1 (Medellín)			1 (Santa Marta)	
100.000 - 50.000		5	2	2	
50.000 - 10.000	3	7	11	15	11
10.000 - 5.000	2	7	9	17	4
5.000 - 1.000	13	30	45	98	53
1.000 - 500	3	27	27	55	24
< 500	25	174	167	174	55

Fuente: DNP 2009

ii. El desarrollo de los departamentos es desigual

Si bien, Colombia presenta importantes potencialidades en su economía, biodiversidad y riqueza social, cultural, étnica y ambiental, el desarrollo sigue siendo desigual y esto se expresa en las marcadas disparidades que condicionan la generación de ingresos en diferentes regiones del país. Por ejemplo, casi las dos terceras partes de la población se concentran en Bogotá y los departamentos de Antioquia, Valle, Atlántico, Cundinamarca, Bolívar, Santander. A su vez, Bogotá y los departamentos de Antioquia, Valle, Santander y Cundinamarca concentran el 62% del Producto Interno Bruto del país. Entre tanto, Casanare percibe el mayor ingreso per capita (casi 21 millones de pesos), el cual equivale a 11 veces el de Chocó y Vaupés, mientras que el ingreso per capita de Bogotá es 5 veces el de Chocó y Vaupés (Gráfico 19). Esto, sumado al número de personas desplazadas que reciben los departamentos, quienes son objeto de atención de las autoridades territoriales (Gráfico 20).

Gráfico 20. Disparidades económicas en los departamentos 2006.

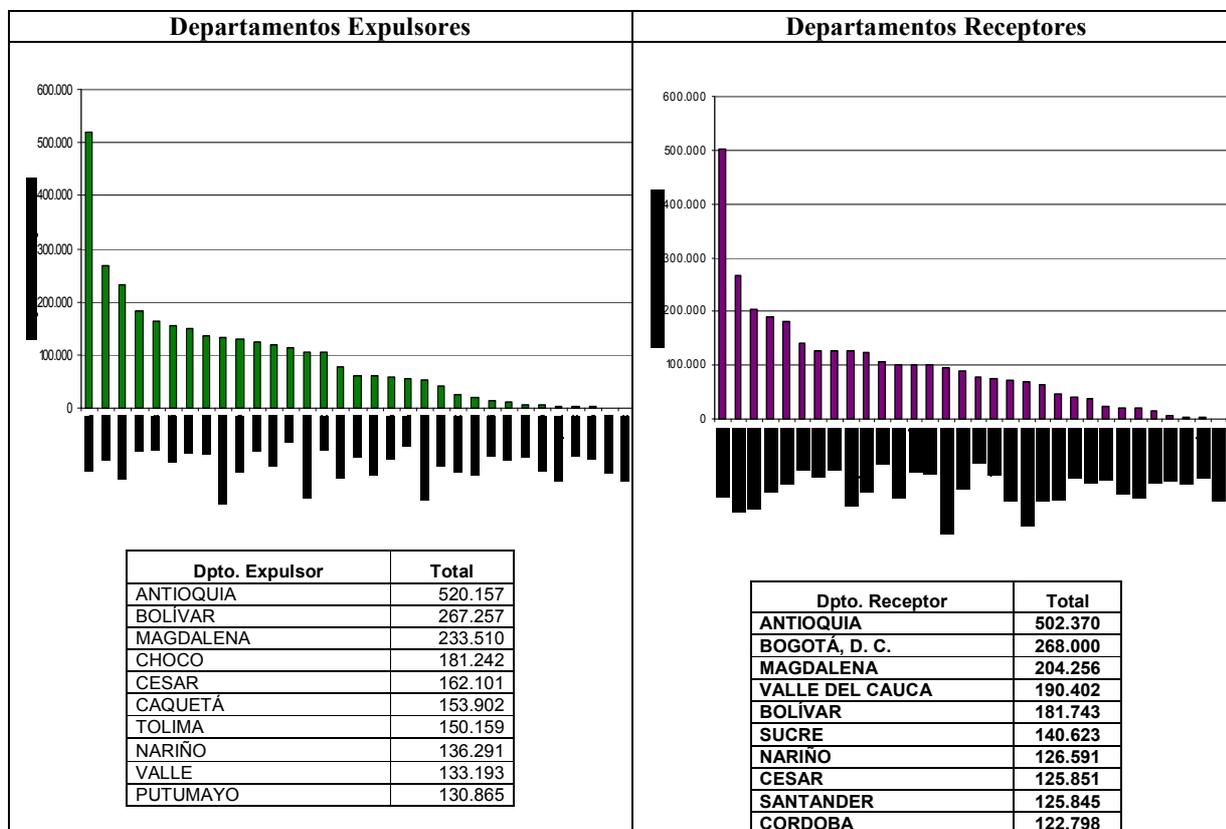


Fuente: DANE, Cuentas Regionales 2006.

La dinámica del desplazamiento es diferente en cada uno de los departamentos, lo cual se observa en el nivel de recepción y expulsión del desplazamiento: Según el RUPD los mayores departamentos expulsores de personas desplazadas son en su orden Antioquia (16,4%), Bolívar (8,4%), Magdalena (7,4%), Chocó (5,7%) y Cesar (5,1%). Por otra parte los departamentos con un mayor número recepción de personas son en su orden Antioquia (15,9%), Bogotá D.C (8,5%), Magdalena (6,5%), Valle (6,0%) y Bolívar (5,7%)⁸¹. Este comportamiento se ilustra a continuación:

⁸¹ RUPD: 31 de julio de 2009, Información Acumulada.

Gráfico 21. Departamentos receptores y expulsores del desplazamiento forzado



Fuente: RUPD. Fecha de Corte: 31 de julio de 2009

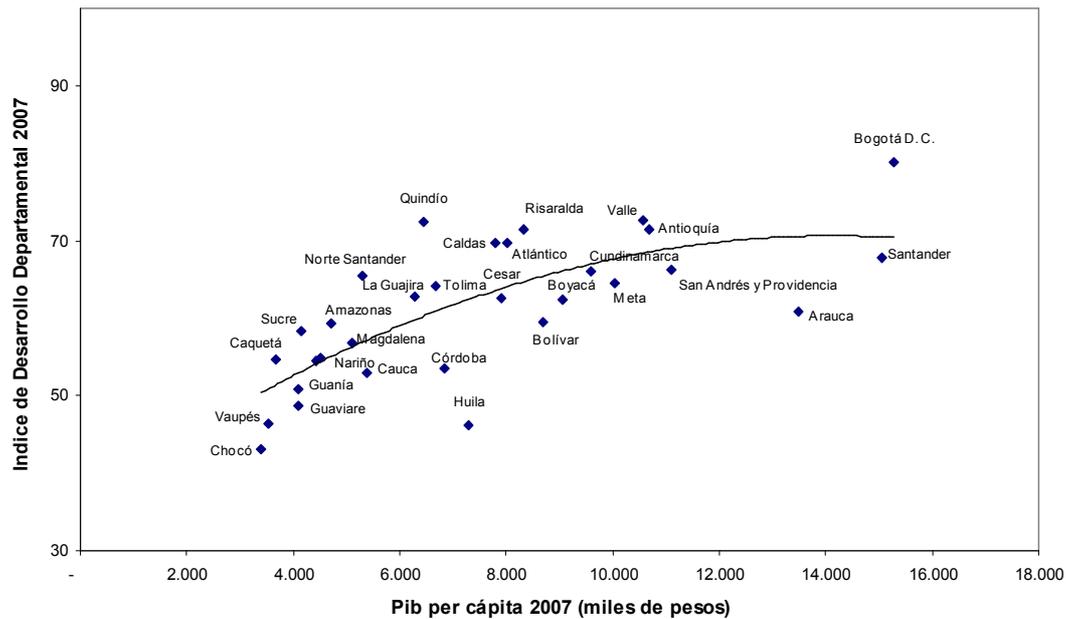
El desarrollo desigual conduce a que la población tenga acceso diferenciado a los bienes y servicios esenciales, en particular, educación, agua potable y alcantarillado, energía eléctrica y vivienda, y a su vez, esto implica que los territorios de menor ingreso per capita enfrentan obstáculos para su desarrollo y mayores dificultades para superar las condiciones de pobreza. A su vez, el desarrollo desigual conduce a tener diferentes niveles de recaudación tributaria de las administraciones territoriales y, por ende, diferentes niveles de inversión en bienes y servicios públicos, esenciales para promover el desarrollo económico local, el empleo, las oportunidades para el emprendimiento y la generación de ingresos.

El Gráfico 22 señala la relación entre el ingreso per capita y el nivel del desarrollo regional⁸². Como se puede observar, los departamentos con mayores niveles de ingreso per capita tienen mejores niveles de desarrollo, situación que se expresa en mayores capacidades

⁸² El desarrollo regional es medido año a año por la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación, a través de un indicador sintético de desarrollo que comprende las siguientes variables: porcentaje de población en cabecera, porcentaje de viviendas con acueducto, porcentaje de viviendas con alcantarillado, porcentaje de viviendas con servicios de energía, porcentaje de personas sin NBI 2005 cabecera, porcentaje de personas sin NBI 2005 resto, Viviendas por hogar con personas presentes, porcentaje población alfabeta, porcentaje asistencia escolar, Ingresos tributarios per cápita, inversión pública municipal per cápita, y porcentaje de no dependencia de las transferencias.

para proveer los bienes y servicios esenciales para la población y mayores posibilidades de obtener rentas propias para financiar el desarrollo. A su vez, los mayores niveles de desarrollo conducen a eliminar los obstáculos a la generación de condiciones que permitan la empleabilidad de las personas, la instalación de empresas, las oportunidades de emprendimiento y por esa vía, la generación de ingresos.

Gráfico 22. Relación entre el ingreso per cápita y el nivel de desarrollo por departamento 2007



Fuente: DNP, 2007.

En el Cuadro 18 se presenta la información que corrobora la marcada heterogeneidad económica territorial, expresada en la recaudación tributaria per capita. En este caso, Bogotá recauda 47 veces lo que recauda Vaupés, 41 veces el recaudo de Vichada y entre 24 y 36 veces el recaudo de Arauca, Guainía, Caquetá, Sucre, Guaviare, Chocó y Putumayo. Esta situación refleja la concentración de la actividad económica en pocas regiones, y pone de manifiesto las difíciles condiciones económicas del resto de regiones, que limitan la generación de rentas y, por esa vía, la reducción de la pobreza.

Cuadro 18
Recaudación tributaria por habitante, Miles de pesos, 2008

Departamento	Alcaldías	Gobernaciones	Nación	Total
Bogotá, D.C.	503.2	0.0	5,466.0	5,969.3
Bolívar	142.3	86.2	2,149.3	2,377.8
Valle del Cauca	208.0	91.6	1,756.0	2,055.6
Antioquia	249.9	175.4	1,231.1	1,656.4
Atlántico	182.4	96.8	1,274.0	1,553.2
Magdalena	64.4	68.0	1,116.3	1,248.7
Córdoba	64.2	61.7	810.2	936.1
Archipiélago de San Andrés	170.6	353.3	372.2	896.1
Santander	209.3	125.0	530.7	864.9
Risaralda	149.4	68.4	583.6	801.4
Caldas	116.9	92.8	459.0	668.7
Casanare	185.8	118.9	263.7	568.4
Meta	134.1	127.6	224.1	485.8
Quindío	129.9	76.1	269.7	475.7
Boyacá	122.3	122.1	230.5	474.9
Norte de Santander	84.0	83.7	301.7	469.4
Cundinamarca	158.9	256.1	21.3	436.3
Huila	93.2	78.8	206.0	378.0
La Guajira	51.6	49.0	259.7	360.3
Tolima	100.9	80.1	174.1	355.2
Cauca	50.0	42.8	217.9	310.7
Nariño	55.5	45.9	204.4	305.8
Amazonas	161.4	66.9	57.3	285.6
Cesar	72.1	69.1	137.2	278.5
Arauca	89.7	81.0	76.7	247.4
Guainía	91.2	64.3	72.2	227.7
Caquetá	72.7	54.5	84.4	211.6
Sucre	60.5	62.2	69.4	192.2
Guaviare	71.0	104.4	0.0	175.4
Chocó	58.3	54.1	56.1	168.6
Putumayo	59.8	37.9	68.9	166.5
Vichada	30.4	73.3	41.8	145.5
Vaupés	45.7	43.3	38.2	127.1

Fuente: Cálculos GAFDT-DDTS-DNP con base en información reportada por la DIAN y las ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios al DNP y por los departamentos a la DAF-MINHACIENDA

iii. Precaria consolidación del concepto de Protección y Promoción Social a nivel territorial y debilidad de las entidades municipales y departamentales para implementar acciones orientadas a la superación de la pobreza (con una perspectiva multisectorial)

Los gobiernos departamentales y municipales deben orientar sus esfuerzos a la consolidación de un Sistema de Protección Social a nivel Local, que le permita a la PPEP mejorar su calidad de vida y superar su situación de pobreza. Es decir, deben procurar que sus

intervenciones estén orientadas no sólo a proveer de los servicios sociales básicos sino también a promover que las personas, familias y comunidades puedan desarrollar estrategias para cubrir sus riesgos, operando con criterios de focalización hacia la población más pobre y vulnerable (incluyendo la población desplazada).

La persistencia de la pobreza concentrada en ciertos grupos demográficos, zonas y/o regiones, evidencia un problema recurrente en la focalización efectiva del gasto público social, que demuestra problemas tanto de demanda, por la baja percepción del riesgo por parte de las familias, la carencia de información sobre la oferta de proyectos y programas, las rutas de acceso, entre otras^[1] y de oferta, en la duplicidad de programas, la falta de especialización de las entidades que los ejecutan, los vacíos en las competencias en el nivel territorial, y la falta de pertinencia y oportunidad en la prestación del servicio. Lo anterior, puede significar que el concepto de Protección y Promoción social no ha sido debidamente apropiado a nivel territorial, lo que conduce a que las autoridades territoriales continúen viendo la provisión de servicios sociales, no como un problema multidimensional que debe ser abordado de la misma manera, sino como un conjunto de acciones sectoriales, independientes y no necesariamente coordinadas y enfocadas hacia un mismo fin y un mismo grupo poblacional.

Este panorama refleja debilidades en las capacidades institucionales no sólo del gobierno nacional sino también de los entes territoriales, que no se adaptan a las necesidades y características de la PPDE.

iv. Baja gestión e inversión de las entidades territoriales en la promoción del desarrollo económico incluyente y el impulso a iniciativas de GI para PPED

Una actividad relacionada de manera directa con la generación de ingresos a nivel territorial es la promoción del desarrollo económico incluyente. Las disposiciones legales sobre la asignación de competencias en esta materia provienen de la Constitución Política de 1991, que en su artículo 298, determina que *“los departamentos tienen autonomía para ...la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de sus territorios....* Así mismo, la Ley 715 de 2001, establece que los departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio, y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios. En desarrollo de lo anterior, a los Departamentos les corresponde en materia de desarrollo económico: i) planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios; ii) promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios que son responsabilidad del departamento; iii) adelantar la construcción y la conservación de todos los componentes de la infraestructura de transporte que les corresponda, y iv) participar en la promoción del empleo y la protección de los desempleados.

Según la misma norma, los distritos y municipios tienen las siguientes competencias en materia de promoción del desarrollo económico (Art., 76.10): i) promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial del municipio

^[1] De la Asistencia a la Promoción Social. Hacia un Sistema de Promoción Social, SISD 35. DNP 2007.

y en general las actividades generadoras de empleo, y ii) promover la capacitación, apropiación tecnológica avanzada y asesoría empresarial. De manera complementaria, en el sector de desarrollo agropecuario (Art. 76.3), los municipios y distritos tienen las siguientes competencias: i) promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural, ii) prestar, directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria, iii) promover mecanismos de asociación y de alianzas de pequeños y medianos productores. De igual forma, el Auto 052 de 2008 y 007 de 2009, ordena a las entidades territoriales adelantar acciones para garantizar el Goce Efectivo de Derechos de la Población en situación de desplazamiento.

El cumplimiento adecuado de estas funciones se convierte en una condición fundamental de soporte a la implementación de estrategias de generación de ingresos. De acuerdo con la información de ejecución presupuestal de la vigencia 2007 reportada por los municipios al DNP, en dicha vigencia, las administraciones municipales destinaron alrededor del 2,18%⁸³ del total de los recursos de inversión en programas y proyectos para promoción del desarrollo económico, entre los que se encuentran la promoción de asociaciones y alianzas para el desarrollo empresarial, la promoción de la capacidad para el empleo, el fomento y apoyo a la apropiación de tecnología en procesos empresariales, promoción del desarrollo turístico, construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura física, adquisición de maquinaria y equipo, y la asistencia técnica en procesos de producción, distribución, comercialización y acceso a fuentes de financiación.

Dentro de los recursos ejecutados, la fuente más representativa fueron los ingresos corrientes de libre destinación de los municipios, con los cuales se financió el 68% de la inversión en este sector. Por otra parte, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones, se financió el 8,5% del total de la inversión ejecutada, de los cuales el 0,99% corresponde a recursos para libre inversión de la participación de propósito general, y el 0,13% a los recursos para municipios ribereños del Río Magdalena. La parte restante de los recursos (23,5%), son aportados por las demás fuentes de financiación de la inversión municipal, entre las cuales se encuentran las regalías, las compensaciones, los recursos de balance, los ingresos corrientes con destinación específica, los recursos de crédito y cofinanciación.

Cabe resaltar, que en el país se viene presentando un marcado interés en el desarrollo local o desarrollo endógeno y en este sentido el territorio se viene revalorizando como factor de desarrollo y comienza a ser entendido no solo como espacio geográfico, sino como autogestor.

El desarrollo local y regional toma forma a través de estrategias dirigidas a fortalecer la capacidad de autodesarrollo promoviendo actividades localizadas, como formación de conglomerados y sistemas productivos territoriales y tecno-polos, acompañados con organizaciones para el fomento del desarrollo local y regional, como agencias de desarrollo, arreglos productivos locales, alianzas público privadas, laboratorios de paz, etc. No obstante lo anterior estas estrategias e instrumentos todavía no están focalizadas de manera particular hacia la PPED. Igualmente en gran parte de las entidades territoriales no se cuenta con una institucionalidad adecuada para promover de manera sistemática el desarrollo económico

⁸³ Equivalentes a \$207 mil millones.

incluyente. Se evidencia entonces no sólo la necesidad de fortalecer estrategias de articulación público privada y de coordinación entre actores y niveles territoriales sino de orientar dichas estrategias a disminuir la pobreza, reconocer la responsabilidad en la atención a la población en situación de desplazamiento, a generar inclusión de la PPED y a introducir instrumentos para el seguimiento y la observación laboral y de generación de ingresos⁸⁴.

En Antioquia, Cesar, Tolima, Santander, Valle del Cauca y Cundinamarca se cuenta con 19 Iniciativas Locales de Gestión Empresarial (ILE), coordinadas por el Ministerio de la Protección Social, que si bien han adelantando un gran trabajo, dependen en gran medida del impulso local que se dé a cada una de estas iniciativas. Por ejemplo, se cuenta con una experiencia exitosa como el Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Bucaramanga (IMEBU), así como experiencias que han requerido más esfuerzos o que no han logrado consolidarse, como el caso de Boyacá y Tolima. En todo caso, aunque se cuenta con una metodología estandarizada de diseño de estas ILE, no se ha logrado estandarizar un mecanismo de implementación y puesta en marcha.

Por otra parte, el Programa para las Naciones Unidas -PNUD-, ha venido acompañando en Colombia procesos de desarrollo local y subregional a través de las figuras asociativas público – privadas denominadas ADEL desde el año 2003, en el marco del Programa ART GOLD y actualmente a través del Programa ART- REDES. Las agencias de desarrollo local, pueden llegar a ser un mecanismo efectivo para que de manera articulada con la institucionalidad local diseñen e implementen estrategias para la superación de la pobreza, y en particular la generación de ingresos para las poblaciones en situación de pobreza extrema y desplazados.

Así mismo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante convenio celebrado en 2008 con la Comunidad Europea, viene adelantando un proceso de apoyo a iniciativas subregionales de varios departamentos del país (Bolívar, Boyacá, Meta, Santander, Cesar y Valle del Cauca), con el propósito de fortalecer los denominados Grupos de Acción Local (GAL), de asociatividad público-privada, para promover el desarrollo económico local equitativo y sostenible.

D. Eje problemático 4: Debilidades en el marco institucional actual

i. Carencia de integralidad y de una instancia de coordinación de los programas de GI del orden nacional y debilidades en la focalización de los beneficiarios

En Colombia existe un número importante de organizaciones de naturaleza pública, privada y de la sociedad civil que desarrollan intervenciones orientadas hacia la generación de ingresos para la PPED. A estas intervenciones, se les suman las adelantadas con recursos de la cooperación internacional. El Cuadro 18 presenta, una revisión no exhaustiva, de las entidades públicas que lideran programas de generación de ingresos a nivel nacional. Como se puede observar, sólo en esta revisión preliminar existen 41 intervenciones, 18 de las cuales intervienen población desplazada.

⁸⁴ Propuesta para la formulación de políticas regionales diferenciadas. Documento de Trabajo DNP-DDTS-SODT, diciembre de 2008.

No obstante, un análisis preliminar sobre las características de estas iniciativas, hace evidente que pese a la gran cantidad y variedad de intervenciones, adolecen de coordinación e integralidad, cobertura suficiente, criterios de focalización y de una instancia coordinadora.

Existe desarticulación, dispersión y duplicidad de los mecanismos, programas e iniciativas propuestos por el sector público, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, y la cooperación internacional en este frente; y como se esperaba, los problemas de coordinación no permiten dar una respuesta integral que le facilite a la PPED superar las barreras para desarrollar sus capacidades y crear o acumular activos. Unido a lo anterior, las acciones de generación de ingresos, en general, son de corto plazo, de carácter asistencial, de baja cobertura y no están orientadas a la generación de capacidades en el mediano y largo plazo. Finalmente, el diagnóstico indica que no existe una institucionalidad que tenga a su cargo la definición de la política pública en materia de generación de ingresos, y que pueda ejercer la coordinación de las intervenciones existentes. En otras palabras no existe una ruta integral de atención que le permita a una familia pobre extrema y/o desplazada acceder a un esquema integral de servicios que le permitan adquirir o aumentar sus capacidades y acumular activos, mediante una combinación de las siguientes ofertas i) caracterización e identificación de perfil laboral; ii) orientación ocupacional; iii) educación, capacitación e intervención psicosocial; iv) intermediación laboral y/o apoyo a nuevos emprendimientos y fortalecimiento a los existentes.

Un ejemplo concreto de esta situación es precisamente la carencia de una política de generación de ingresos dentro de la **dimensión de ingresos y trabajo** de la Red JUNTOS, a diferencia de otras dimensiones, en donde se cuenta con políticas públicas rectoras que orientan la acción de las entidades que hacen parte de la misma. Lo anterior, en alguna medida puede atribuirse a que la mayoría de las intervenciones existentes se implementaron y desarrollaron recientemente, en parte con el fin de resolver situaciones de emergencia o para dar respuesta coyuntural a ciertos grupos.

Cuadro 19
Entidades y programas de generación de ingresos del gobierno nacional

Entidad	Instrumento	Formación	Emprendimiento	Intermediación Laboral	Serv financieros
ACCION SOCIAL	Minicadenas Productivas y Sociales.	*	*		
	Capitalización Microempresarial de Minicadenas Productiva.		*		
	Mujeres Ahorradoras en Acción.	*	*		
	Recuperación de Activos Improductivos.		*		

	Atención Integral en Generación de Ingresos para la Población Desplazada. (PAI - GI) ⁸⁵	*	*		
	Proyectos productivos contra cultivos ilícitos – PCI	*	*		
	Red de Seguridad Alimentaria (RESA)	*			
	Familias Guarda Bosques		*		
	Paz y Desarrollo	*	*		
MADR	Asistencia Técnica (AT): (Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial-CPGA y UMATAS)	*	*		
	Programa de Oportunidades Rurales.	*	*		*
	Incentivos a la Protección Familiar				*
BANAGRA RIO	Línea de crédito a pequeño productor.		*		*
	Línea de crédito Mujer Cabeza de Familia Microempresaria rural		*		*
	Línea de crédito Mujer Cabeza de familia urbana		*		*
	Línea de crédito de microempresarios		*		*
	Banca Comunal-Núcleos Solidarios				*
INCODER	Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias		*		
	Adjudicación de tierras para las zonas de colonización y de reserva campesina		*		
FINAGRO	Programa Especial de Microcrédito Rural				*
	Línea de redescuento de población desplazada	*		*	
MCIT	Fomipyme		*	*	
MADR- SENA- MinCom	Educación Financiera y Empresarial				*
SENA	Jóvenes Rurales	*	*		
	Jóvenes en acción	*	*		
	Talleres de Emprendimiento	*			
	Servicio Público de Empleo			*	
	Orientación ocupacional			*	
	Formación complementaria	*			
	Formación por la medida	*		*	
	Formación virtual	*			
	Asesoría para la identificación y formulación de planes de negocio	*	*		
Finanzas para las Oportunidades				*	
Consejería para la equidad de la Mujer	Mujer Cabeza de Familia urbana y rural		*		
Ministerio de la Protección Social	Programa de Jóvenes Vulnerables	*	*		

⁸⁵ En materia de desplazados existe el Proceso de Atención Inicial en Generación de Ingresos (P A I - G) que tiene como objetivo contribuir al autosostenimiento de la población en situación de desplazamiento, a través de la atención y el desarrollo de proyectos de generación de ingresos en las modalidades de Vinculación Laboral, Emprendimientos y Fortalecimiento de unidades productivas, articulados con los demás servicios ofrecidos por las entidades del -SNAIPD-Sistema Nacional de Atención Integral a Población desplazada. El PAI está definido para ser implementado y desarrollado a través de tres (3) componentes: 1. Promoción, sensibilización de la población participante 2. Formulación de los planes (laboral, de negocios o inversión) 3. Acompañamiento y seguimiento y un componente transversal: Acompañamiento Psicosocial y Orientación Ocupacional para la resignificación del Plan de Vida.

	Iniciativas locales de desarrollo empresarial ILES		*		
	Apoyo a mujeres desplazadas cabeza de hogar para el acceso a oportunidades productivas y laborales y prevención de la explotación doméstica y laboral	*	*	*	
	Emprendimientos y microunidades productivas de mujeres trabajadoras vulnerables	*	*		*
ICBF	Operación Prolongada de Socorro y Recuperación				otro
	Programa tradicional (Cuidado de Niños)				otro
Consejería Presidencial de Programas Especiales	Promoción de Derechos y Redes Constructoras de Paz				otro

Fuente: Acción Social, MCIT, SENA, INCODER, MADR, MPS, Consejería para la Equidad de la Mujer (2009)

Un primer esfuerzo por lograr esta coordinación ha sido la implementación de la *Mesa Técnica de Ingresos y Trabajo* de la Red JUNTOS en donde interactúan las diferentes entidades (del orden nacional)⁸⁶ bajo la secretaría técnica del MPS. En dicha mesa se discuten, analizan, complementan y proponen las estrategias de intervención para la coordinación de la operación en red, las acciones prioritarias y ajustes de política para la generación de ingresos⁸⁷. Una debilidad de la mesa es que no convoca actores del orden local (municipal o departamental) con experiencia en estos temas, ni actores del sector privado o de la cooperación internacional que están adelantando acciones en este frente.

De igual forma sucede con la instancia creada para la política de atención a población desplazada, que es la Mesa de Estabilización Socioeconómica, cuya secretaría técnica en materia de Generación de Ingresos está a cargo del MADR para el ámbito rural y del MAVDT en el ámbito urbano. Esta instancia trabaja en el establecimiento de una ruta de generación de ingresos, no obstante, pese a los avances y esfuerzos, la oferta programática en este frente aún se encuentra dispersa y desarticulada, y carece de orientación para el logro de los objetivos de la política en términos de GED.

Es importante anotar cómo las reformas o ajustes institucionales que se han llevado a cabo para asignar responsabilidades en materia de generación de ingresos, se han concentrado fundamentalmente en la agrupación de funciones en entidades, sin contar con un análisis de su capacidad institucional para cumplir eficazmente con las tareas encomendadas. De la misma manera, conforme a la necesidad de aplicación de los programas de generación de ingresos, muchas veces -motivados por situaciones de emergencia-, se han ido adjudicando a las

⁸⁶ Acción Social, Ministerio de la Protección Social, Banca de las Oportunidades, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, SENA, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y DNP.

⁸⁷ Cabe señalar que pese a que se viene trabajando activamente al interior de la *Mesa Técnica de Ingresos y Trabajo* de JUNTOS, el gran reto para la misma ha sido llegar a un consenso sobre qué se constituye cómo generación de ingresos o cuáles son los mecanismos para promoverlos. Esto ha significado que las entidades que hacen parte de esta dimensión traten de llegar a acuerdos básicos sobre las intervenciones y las rutas (preliminares) de intervención, así como los mecanismos para lograr la pertinencia, oportunidad y suficiencia de las intervenciones.

instituciones existentes, sin evaluar la competencia y la capacidad para ejercer dichas funciones.

En resumen, falta una instancia de coordinación que permita integrar la oferta existente y que le provea a la PPEd una ruta de atención en materia de generación de ingresos con un esquema integral de servicios que le permitan adquirir o aumentar sus capacidades y acumular activos. Dicho esquema se lograría con una combinación de las siguientes ofertas i) caracterización e identificación de perfil laboral; ii) orientación ocupacional; iii) educación, capacitación e intervención psicosocial; iv) intermediación laboral y/o apoyo a nuevos emprendimientos y fortalecimiento a los existentes.

Focalización

Las dificultades para mejorar la focalización de los programas radica en el uso inapropiado de los instrumentos de focalización existentes, más allá de las limitaciones propias de éstos para minimizar los errores de inclusión y exclusión. A estos errores, se agregan las fallas derivadas de la falta de claridad en los objetivos, y por ende de la población objeto de los mismos que pueda y deba ser adecuadamente seleccionada utilizando instrumentos de identificación de potenciales beneficiarios como el SISBEN.

En el Cuadro 20 se presenta la información reportada en el Registro Único de Afiliados del MPS de la oferta de programas de protección social. Un cruce preliminar de la información de los beneficiarios pobres extremos de JUNTOS con los registros administrativos de las entidades que tienen programas de Generación de Ingresos cargados en el RUAF deja ver una limitada focalización de dichos programas en la población de JUNTOS.

Finalmente, pese a que la mayoría de estos programas se ejecutan a través de contratos con operadores, no existe una normatividad y reglas que establezcan criterios homogéneos para el reporte e interoperabilidad de la información de los beneficiarios atendidos, para el establecimiento de sistemas de seguimiento y evaluación, y para el análisis costo/beneficio de dichas intervenciones.

Cuadro 20

Entidades y programas de generación de ingresos del gobierno nacional y porcentaje de población JUNTOS atendida por dichos programas

Entidad	Programa	# de personas reportadas en el RUAFA	% de Población JUNTOS
ACCION SOCIAL	Minicadenas Productivas y Sociales.	Agregado: 6.793	Agregado: 22%
	Capitalización Microempresarial de Minicadenas Productiva.		
	Mujeres Ahorradoras en Acción.		
	Recuperación de Activos Improductivos.		
	Atención Integral en Generación de Ingresos para la Población Desplazada.	50.528	20.9%
	RESA	704.795	12.9%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Familias Guarda Bosques	59.572	24.2%
	Programa de Oportunidades Rurales.	10.017	9.1%
INCODER	Programa Alianzas Productivas	6.272	10.4%
	Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias	3.040	20.1%
SENA	Titulación de baldíos	10.385	16.4%
	Jóvenes Rurales	251.527	14%
	Jóvenes en acción	40.920	10.7%
	Talleres de Emprendimiento-Formación Complementaria	271.960	7.9%
	Formación para población desplazada	318.717	14.3%
	Servicio Público de Empleo	668.481	8.4%
Consejería para la equidad de la Mujer	Mujer Cabeza de Familia urbana y rural	9.470	8.2%

Fuente: RUAFA - Ministerio de la Protección Social. 2009. Fecha de corte septiembre 2009

ii. Dificultades con la oferta programática del sector privado

El sector privado ha comenzado a trabajar con la PPED, con el fin de hacerla destinataria de obras sociales o filantrópicas o incluso hacerla parte de su cadena de negocios, a partir de figuras de negocios y/o mercados inclusivos. Actualmente se identifican diferentes iniciativas empresariales orientadas a la población en situación de pobreza. Algunas se relacionan con capacitación, asistencia técnica, provisión de capital semilla y acceso a activos físicos y financieros.⁸⁸ Sin embargo, para la PPED, las iniciativas existentes han sido limitadas y de baja cobertura, no sólo por las características inherentes de esta población, sino por la falta de conocimiento de las empresas en los mecanismos adecuados para garantizar la continuidad y sostenibilidad del apoyo.

⁸⁸ En Colombia, algunas empresas han decidido integrar la creación de valor social en su misma cadena de valor, haciendo que sus emprendimientos sociales tengan distintos grados de alineación con su estrategia corporativa. Al trabajar con su círculo interno, donde está su base de recursos, una empresa puede desarrollar iniciativas sociales en cualquiera de los eslabones de su cadena de valor. Igualmente, las empresas también pueden invertir distintos tipos de recursos en iniciativas sociales que no tienen relación directa con su negocio, por ejemplo iniciativas que apuntan a mejorar condiciones en la industria o a mejorar condiciones de vida en la sociedad. En una empresa donde tradicionalmente se ha visto la creación de valor social sin relación con el negocio central, sus emprendimientos sociales son –por lo general- desarrollados por fundaciones empresariales u organizaciones de la sociedad civil. En estos casos el valor social es creado en una cadena de valor separada de aquella donde el valor económico es producido. Cada alternativa tiene ventajas y desventajas y presentan distintos desafíos que pueden ser abordados desde un conjunto de políticas públicas.

Sin embargo, el sector empresarial ha venido replanteándose cuál es la mejor forma de contribuir a un balance entre lo social y lo económico, de la forma más favorable para el país y para sus propios intereses empresariales. Por eso y por su capacidad natural para generar ingresos y empleo, cada vez adquiere más importancia que la contribución de las empresas se vuelque hacia iniciativas de superación de la pobreza y promoción de la equidad, y particularmente de generación de ingresos, que, aunque no sean reguladas por el Estado, se desarrollen de manera coordinada con las intervenciones públicas que actualmente se realizan en este frente. La generación de ingresos para la PPEP requiere de un proceso de largo plazo, de naturaleza multisectorial, en el que la empresa privada, junto con el sector público (nacional y territorial), la sociedad civil, la cooperación internacional y las comunidades afectadas por la pobreza y el desplazamiento, juegan un papel relevante.

Un estudio reciente elaborado por la Universidad de los Andes y Oportunidad Estratégica (2008), concluye que, pese al interés manifiesto de las empresas colombianas por vincularse a iniciativas para superar la pobreza, son muy pocas las iniciativas privadas que llegan a la PPEP⁸⁹. De las 26 iniciativas estudiadas, sólo 10 llegan a este tipo de población mediante intervenciones orientadas a la generación de ingresos. Al igual que con las iniciativas promovidas por el gobierno nacional, la evidencia demuestra que la evaluación de impacto de las iniciativas privadas se encuentra en un estado incipiente, entre otras, por las siguientes razones: (i) el foco del reporte, cuando existe, está más en las actividades que en los resultados o en los impactos, y (ii) existe desconocimiento, dificultades técnicas y poca capacidad desarrollada en las empresas para adelantar evaluaciones de resultados o impacto de sus intervenciones.

De otra parte al evidenciar el interés del sector privado para vincular en sus estrategias de RSE, filantropía, negocios y mercados inclusivos a la población pobre extrema y desplazada, el Gobierno Nacional ha empezado a desarrollar acciones preliminares para promover alianzas público-privadas y agendas de construcción privada (sector público-privado y sociedad civil⁹⁰). Dentro de los ejemplos que ilustran este interés es la creación de la Subdirección de Nuevas Fuentes en Acción Social, la cual se encarga de realizar la identificación, análisis y divulgación de nuevas fuentes de cooperación internacional, incluida la cooperación descentralizada, el sector privado, iglesias, gremios, empresas y fundaciones empresariales, y organizaciones no gubernamentales, para que las entidades nacionales, públicas o privadas, puedan aprovechar las posibilidades de cooperación técnica o financiera.

⁸⁹ Universidad de los Andes y Oportunidad Estratégica “Desafíos y Estrategias Para La Inclusión Social y Económica Diálogo Entre El Gobierno y El Sector Privado Sobre Políticas Públicas”. Informe Final . Mayo 2008.

⁹⁰ En Colombia, algunas empresas han decidido integrar la creación de valor social en su misma cadena de valor, haciendo que sus emprendimientos sociales tengan distintos grados de alineación con su estrategia corporativa. Al trabajar con su círculo interno, donde está su base de recursos, una empresa puede desarrollar iniciativas sociales en cualquiera de los eslabones de su cadena de valor. Igualmente, las empresas también pueden invertir distintos tipos de recursos en iniciativas sociales que no tienen relación directa con su negocio, por ejemplo iniciativas que apuntan a mejorar condiciones en la industria o a mejorar condiciones de vida en la sociedad. En una empresa donde tradicionalmente se ha visto la creación de valor social sin relación con el negocio central, sus emprendimientos sociales son –por lo general- desarrollados por fundaciones empresariales u organizaciones de la sociedad civil. En estos casos el valor social es creado en una cadena de valor separada de aquella donde el valor económico es producido. Cada alternativa tiene ventajas y desventajas y presentan distintos desafíos que pueden ser abordados desde un conjunto de políticas públicas.

Igualmente, otras entidades del gobierno promueven, desde sus competencias, acciones orientadas a la vinculación de los privados en sus estrategias e iniciativas.

Así mismo, el DNP, en conjunto con Acción Social y la ANDI ejercen la Secretaría Técnica de la Mesa Técnica de Alianzas Público-Privadas de la Red JUNTOS, cuyo objetivo es ser un espacio de trabajo conjunto (Estado, sector privado y organizaciones de la sociedad civil) para fortalecer las alianzas existentes y promover nuevas iniciativas que otorguen beneficios de mayor impacto a las familias de la estrategia. El propósito de la Mesa es servir como un espacio de diálogo permanente, orientado a implementar alianzas estratégicas que promuevan intervenciones coherentes, coordinadas y pertinentes, fundamentadas en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, permitiendo así, optimizar el uso de los recursos disponibles en el país.

iii. Dificultades con la oferta programática de la cooperación internacional

Acción Social ha realizado importantes esfuerzos para coordinar y articular la cooperación internacional a nivel nacional. En primer lugar, y con el fin de mejorar la coordinación y calidad de la ayuda que recibe Colombia, el Gobierno Nacional se adhirió en noviembre de 2007, a la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*, suscrita en el 2005 por la mayoría de los países donantes y receptores. Esta declaración, constituye un instrumento orientado a garantizar un mayor impacto de la cooperación internacional. Igualmente, en el último año, Colombia tuvo una participación activa en la preparación y realización del *III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda*, celebrado en septiembre de 2008 en Ghana. Paralelamente, el país viene adelantando importantes acciones encaminadas a mejorar la alineación y armonización de la cooperación en el país. Como resultado de la encuesta de seguimiento que se realizó durante el primer trimestre del 2008, la OCDE ha reconocido los importantes avances del país en materia de apropiación y rendición de cuentas sobre la Ayuda Oficial para el desarrollo.

La estrategia de cooperación internacional prioriza el tema de generación de ingresos en el marco de la Primera Área de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y en el Componente I Lucha contra la pobreza extrema y el hambre. En este sentido, se está trabajando para que los nuevos proyectos se articulen con la Red JUNTOS. Las fuentes de cooperación que actualmente tienen proyectos en ejecución en el tema de Generación de Ingresos en Colombia (a través de cooperación técnica y financiera) son: ACNUR, BID, CAF, Comisión Europea, Estados Unidos, FAO, España, Italia, JICA, OEA, Países Bajos, PNUD y Reino Unido. Según reporte obtenido del SIAOD (Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo), actualmente se están ejecutando 172 proyectos en este tema a nivel nacional.

En el marco del goce efectivo del derecho al trabajo y al ingreso de la población en situación de desplazamiento, el Gobierno de los Estados Unidos ha sido el mayor donante, impulsando, entre otros, proyectos productivos, de acceso al crédito, capacitación para el trabajo y generación de ingresos. La Comisión Europea, ha apoyado iniciativas bajo un enfoque integral de habitabilidad, generación de ingresos y fortalecimiento comunitario, particularmente en el marco del convenio con Acción Social para la ejecución de programa Línea Especial de Atención a Desarraigados en Colombia. Otros donantes son España, Japón, Países Bajos, Suiza, ACNUR, PNUD y PMA.

Aunque se reconocen los avances en el proceso de organización de la cooperación internacional, todavía se perciben algunos problemas de coordinación entre e intra las entidades del gobierno nacional y las diversas fuentes de cooperación internacional en materia de generación de ingresos.

iv. Ausencia de sistemas de información y mecanismos de evaluación, monitoreo y seguimiento

Los programas que atienden a la PPED en materia de generación de ingresos no cuentan con sistemas de información interoperables entre si y mecanismos de monitoreo y evaluación, situación que no permite estimar el impacto, la operación, los resultados o estructura organizacional de las intervenciones en la PPED. En términos generales, esta situación se debe a que la eficacia de los programas se asocia más a la eficiencia en la ejecución de los recursos, que a los resultados de los mismos sobre variables relevantes de la población intervenida.

Carencia de sistemas de información e indicadores de monitoreo

Si bien las entidades cuentan con bases de datos con información de sus beneficiarios, lo cual les permite hacer un seguimiento independiente de los servicios específicos que ofrecen, no se dispone de indicadores homogéneos que permita hacer seguimiento y medir el impacto de las intervenciones.

En cuanto a herramientas de seguimiento para la población en situación de desplazamiento, aunque el RUPD debería incorporar información de los servicios otorgados a la PD, la plataforma tecnológica aún no integra los sistemas de información de las diferentes entidades, a través de la cual sería posible obtener información al respecto. Esto se está mejorando a través de las acciones encaminadas a dar respuesta a las órdenes del Auto 011 del 2009 sobre el derecho de Habeas Data.

En tal sentido, no es sorprendente que, a partir de la Sentencia T- 025 de 2004, donde se declara la inexistencia de mecanismos de seguimiento y evaluación a la atención a la PD, se haya iniciado un proceso de formulación y diseño de indicadores de Goce Efectivo de Derechos. La batería integral de indicadores de GED, fue aprobada y adoptada mediante el Auto 116 de 2008, para lo cual se hizo el primer levantamiento de información y cálculo de los indicadores⁹¹. Esta batería es un instrumento de política pública que permite hacer seguimiento a la atención de la PD y que se constituye en la referencia de las acciones del SNAIPD y debería estar articulada con RUAF.⁹²

⁹¹ Los resultados de este ejercicio se presentaron el 31 de octubre de 2008 a la Corte Constitucional

⁹² En concordancia con lo anterior el sistema debe permitir monitorear los indicadores de gestión, de producto y resultados, las metas anuales y cuatrianuales; así como su relación con los recursos presupuestales anuales (con todas sus fuentes), y el Plan Nacional de Desarrollo a los cuales se hace seguimiento a través del Sistema de Gestión y Programación de Metas de Gobierno – SIGOB-.

Carencia de mecanismos de seguimiento y evaluación

El problema de información disponible en temas relacionados con generación de ingresos y trabajo es significativo, aunque es importante mencionar que el Gobierno Nacional, a través de firmas consultoras independientes, ha realizado evaluaciones a algunos programas con componentes de Generación de Ingresos, que aunque ya no existan dejan importantes conclusiones y recomendaciones a tener en cuenta en la puesta en marcha de programas de estas características (Cuadro 20). Entre estos, se destacan las evaluaciones de impacto a los programas Jóvenes y Empleo en Acción, los cuales se originaron en el marco de la Red de Apoyo Social (RAS) para mitigar los efectos de la crisis en las poblaciones más vulnerables.

El principal objetivo del Programa *Jóvenes en Acción* era mejorar la empleabilidad de jóvenes pobres (Sisbén 1 y 2) desempleados de las zonas urbanas (7 principales). La evaluación identificó que los beneficiarios del programa obtuvieron una capacitación que les facilitó la entrada al mercado laboral. Además, una vez se ocuparon, los jóvenes tuvieron mayor acceso a mejores trabajos. En particular, los jóvenes tenían acceso a empleos formales y protegidos por la legislación laboral. Además, los salarios de los jóvenes aumentaron alrededor de un 20%, después de participar en el programa e integrarse en el mercado laboral.

No obstante los resultados positivos del Programa de Jóvenes en Acción identificados a partir de la evaluación de impacto, hubo cambios significativos en la operación del programa, tal como la eliminación de las ECAPs, los cambios en la población objetivo priorizando ahora en la población desplazada y afrodescendiente y la ampliación del programa a áreas rurales. Lo cual lo convierte, hoy en día, en una intervención diferente a la que fue evaluada. Lo que implica que los resultados encontrados en la evaluación no pueden extrapolarse al Programa de Jóvenes en Acción que opera actualmente.

De otra parte, los resultados de la evaluación del Programa *Empleo en Acción*, confirman en gran medida las conclusiones de otros estudios sobre programas de empleo temporal en construcción o mantenimiento de obras públicas. Sin embargo, la focalización de esta intervención en trabajadores menos productivos, tuvo como efecto que, después de terminadas las obras, muy pocos consiguieran empleos con mejor remuneración en el mercado de trabajo. La mayoría regresó a trabajos asalariados informales, a actividades por cuenta propia o al jornalero agropecuario, muy similares a los que hubiesen tenido sin haber participado en el Programa. A pesar de todo lo anterior, *Empleo en Acción* tuvo un impacto significativo sobre los ingresos laborales de los beneficiarios, aumentó las horas trabajadas y redujo su exposición al desempleo, nueve meses después de terminadas las obras.

También, dentro de las evaluaciones realizadas, se encuentra la evaluación ejecutiva al Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT)⁹³. Los resultados de este estudio confirman que existe la voluntad política de asignar recursos financieros, humanos y técnicos para el desarrollo del Sistema. También es importante rescatar que el conjunto de actores privados que ofrecen los servicios de formación para el trabajo, han reconocido la importancia del SNFT y valoran que sus procesos avancen hacia el aseguramiento de la calidad de su

⁹³ A diferencia de las evaluaciones de impacto, la evaluación ejecutiva estudia los procesos y micro-procesos que determinan tanto la operatividad como la capacidad de gestión del sistema en torno a sus objetivos

oferta. En este mismo sentido, hay un reconocimiento generalizado del enfoque de competencias como el modelo teórico alrededor del cual se estructuran acciones importantes del sistema.

Sin embargo, la evaluación ejecutiva también encuentra que en la estructura organizacional no existe claridad sobre los roles que pueden asumir, no sólo las entidades gubernamentales, sino los actores privados. La estructura, desde el diseño, es débil en su propuesta de descentralización o integración territorial. Lo anterior incide en el hecho que el SNFT no cuenta con una planeación operativa conjunta, que le permita definir objetivos y metas, así como cronogramas y rutas de trabajo colectivo. No existen mecanismos como sistema para definir acciones preventivas y correctivas que superen la incidencia de factores negativos externos, los cuales no están valorados. No existen mecanismos para la selección, priorización y focalización de beneficiarios, sino que las entidades que prestan servicios los definen y aplican individualmente.

Sumado a lo anterior, el SNFT no cuenta con un ejercicio sistemático y colectivo de direccionamiento estratégico. Tampoco cuenta con un sistema de gestión que le permita establecer metas colectivas y posteriormente mecanismos para darle seguimiento a su cumplimiento

Aunque son pocas las evaluaciones que se han hecho a los programas públicos de generación de ingresos bajo la interventoría técnica del DNP, es evidente que se ha hecho un esfuerzo por producir información pertinente y oportuna en términos de política. No obstante, cabe señalar que durante la ejecución, los proyectos de evaluación han presentado una serie de obstáculos técnicos asociados en la mayoría de los casos a cambios en la operación de los programas, en su estructura organizacional y en la cadena de valor que genera los efectos en bienestar y condiciones de vida de los beneficiarios de las intervenciones.

Sin embargo, con la intención de mitigar estos inconvenientes operativos que se traducen en obstáculos técnicos para la evaluación, el Departamento Nacional de Planeación desde la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas ha venido diversificando su portafolio de tipo de evaluaciones, así como ha diseñado nuevas herramientas metodológicas. Lo anterior con el ánimo de responder la diversidad de interrogantes de política que se plantean desde la ejecución de los programas.

**Cuadro 21.
Entidades que cuentan con algún sistema de evaluación 2009.**

Entidad	Instrumento	Evaluaciones Finalizadas	Evaluaciones en curso o diseño
ACCION SOCIAL	Minicadenas Productivas y Sociales.		
	Capitalización Microempresarial de Minicadenas Productiva.		*
	Mujeres Ahorradoras en Acción.		*
	Recuperación de Activos Improductivos.		*
	Atención Integral en Generación de Ingresos para la Población Desplazada. (PAI - GI)		*
	Proyectos productivos contra cultivos ilícitos – PCI		
	Red de Seguridad Alimentaria (RESA)	*	
	Familias Guarda Bosques		

	Paz y Desarrollo	*	
MADR	Asistencia Técnica (AT): (Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial-CPGA y UMATAS)		
	Programa de Oportunidades Rurales.	*	
	Incentivos a la Protección Familiar		
BANAGRARIO	Línea de crédito a pequeño productor.		
	Línea de crédito de población desplazada		
	Línea de crédito Mujer Cabeza de Familia Microempresaria rural		
	Línea de crédito Mujer Cabeza de familia urbana		
	Línea de crédito de microempresarios		
	Banca Comunal-Núcleos Solidarios		
INCODER	Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias		
	Adjudicación de tierras para las zonas de colonización y de reserva campesina		
FINAGRO	Programa Especial de Microcrédito Rural		
MCIT	Fomipyme	*	
MADR-SENA-Ministerio de Comunicaciones	Educación Financiera y Empresarial		
SENA	Jóvenes Rurales		
	Jóvenes en acción	*	
	Talleres de Emprendimiento		
	Servicio Público de Empleo		
	Orientación ocupacional		
	Formación complementaria		
	Formación por la medida		
	Formación virtual		
	Asesoría para la identificación y formulación de planes de negocio		
Finanzas para las Oportunidades			
Consejería para la equidad de la Mujer	Mujer Cabeza de Familia urbana y rural		
Ministerio de la Protección Social	Programa de Jóvenes Vulnerables		
	Iniciativas locales de desarrollo empresarial ILES		
	Apoyo a mujeres desplazadas cabeza de hogar para el acceso a oportunidades productivas y laborales y prevención de la explotación doméstica y laboral		
	Emprendimientos y micro unidades productivas de mujeres trabajadoras vulnerables		
ICBF	Operación Prolongada de Socorro y Recuperación		
	Programa tradicional (Cuidado de Niños)		
Consejería Presidencial de Programas Especiales	Promoción de Derechos y Redes Constructoras de Paz		

Fuente: Dirección de Evaluación y Políticas Públicas – DNP (Septiembre 2009)

E. Eje problemático 5: La PPED enfrenta restricciones o limitaciones para acceder a mecanismos formales de gestión de sus riesgos y vulnerabilidades.

La PPED enfrenta restricciones para incorporarse en el Sistema de Protección Social, y aquella que sí lo hace, tiene problemas de acceso efectivo a algunos componentes y mecanismos del SPS, y por tanto, limitaciones para mantenerse protegida de manera permanente⁹⁴. Como consecuencia de esto, los derechos económicos, sociales y culturales se ven limitados: i) se demerita la condición de ciudadano por la falta de condiciones mínimas

⁹⁴ Un ejemplo de esto se presenta cuando se produce una migración del régimen subsidiado al régimen contributivo, y luego se requiere volver al primero. Puesto que en la práctica es difícil hacerlo, se crean incentivos para permanecer en el régimen contributivo y se obstaculiza el progreso individual y la productividad de la economía (Núñez, 2007).

necesarias para desenvolverse dentro de la sociedad, ii) los individuos no alcanzan un nivel mínimo aceptable de condiciones de vida, lo cual redundaría en un estancamiento o profundización en la desigualdad del ingreso, y iii) se enfrentan restricciones para generar ingresos suficientes y sostenibles.

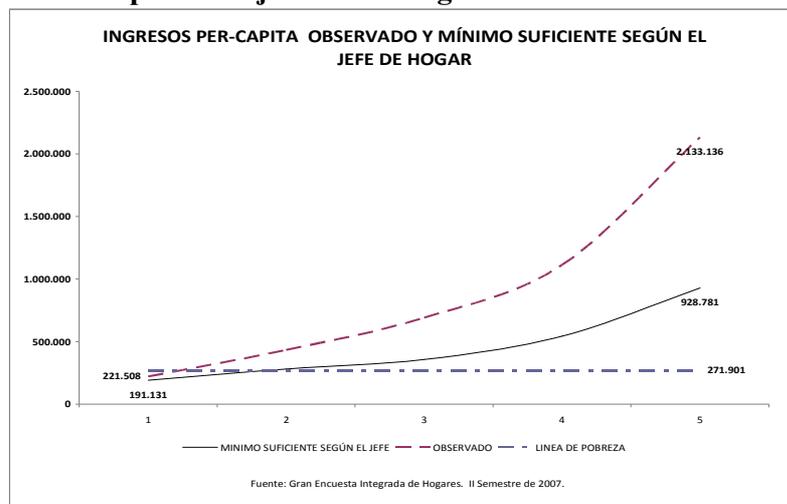
i. Percepción subjetiva del riesgo: las familias no contemplan la posibilidad de que su situación pueda empeorar o mejorar.

La demanda de servicios de protección y promoción social por parte de las familias está motivada por la percepción subjetiva del riesgo. En el caso de la Seguridad Social Integral, dado que es un modelo basado en el aseguramiento, es indispensable que los individuos perciban o tengan en mente que, independientemente de su condición socioeconómica, pueden padecer una enfermedad general o profesional, invalidez, muerte, desempleo y pérdida de capacidad laboral en la vejez, entre otros fenómenos. En el gráfico 24 se presenta una aproximación a la percepción subjetiva del riesgo en la población colombiana. Específicamente, se compara el ingreso per cápita observado de los hogares, con la respuesta del jefe de hogar a la pregunta: ¿Cuál considera usted que debe ser el ingreso mínimo para satisfacer las necesidades básicas del hogar?

Los resultados de este ejercicio muestran evidencia de dos situaciones: i) los hogares clasificados en los quintiles de ingreso más pobres tienen una expectativa de ingresos similar al ingreso que perciben actualmente, y ii) en lo que respecta a la satisfacción de las necesidades básicas de un hogar, los quintiles más pobres son menos exigentes que los más altos. Esta situación pone de manifiesto que en la PPE no hay una noción de riesgo futuro propiamente dicha. Si las familias pobres y desplazadas consideran que lo que han de necesitar es igual a su situación actual, es porque posiblemente no han tenido en cuenta eventos negativos o choques que podrían enfrentar, y frente a los cuales los mecanismos de aseguramiento les proveerían protección⁹⁵.

⁹⁵ Por ejemplo, especialmente en el caso del régimen pensional, la mayoría de la población colombiana, y especialmente la más pobre, no es consciente de los eventos en los que podrá incurrir al no estar asegurado. Mientras que el 51.1% de los ocupados del quintil más alto se encuentra afiliado al sistema pensional, sólo el 2,1% del primer quintil lo está. Aunque un porcentaje elevado de la población ocupada no afiliada dice no haberlo hecho por su baja capacidad de pago (69%), no es despreciable la cifra de ocupados que evoca razones que denotan su baja percepción del riesgo, argumentando preferir recibir más ingreso en la actualidad, no hacerlo porque no se lo exigen, o considerarse muy joven para realizar las contribuciones. (GEIH 2007, II Trim – DANE. Cálculos DNP-DDS-SESS).

Gráfico 23. Percepción subjetiva del riesgo de las familias colombianas 2007



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares II semestre de 2007. Se descartó el I semestre por la calidad de los datos. Para efectos del gráfico, la línea de pobreza es un promedio nacional, por tanto solo puede ser tomada con fines indicativos.

ii. El Sistema de Protección Social presenta fallas en el financiamiento.

En Colombia, al igual que en otros países de la región, existe una dependencia entre las instituciones propias del SPS, especialmente el Sistema de Seguridad Social Integral y las del mercado laboral. En este sentido, el comportamiento del mercado laboral afecta directamente el acceso de las personas a la seguridad social; y a su vez, las condiciones de acceso y las reglas de financiamiento del sistema influyen en las decisiones de empleadores y trabajadores sobre el empleo. Así, aunque el país ha avanzado en mejorar el acceso de toda la población a los servicios sociales, factores como las condiciones del mercado laboral y el empleo afectan la capacidad de pago de la PPED.

Uno de los principales problemas que se detectan del financiamiento de la protección social es la falta de un carácter contracíclico, en especial para los recursos dirigidos a la atención de la PPED. Esto limita la efectividad y la sostenibilidad de los programas, en especial cuando se presentan crisis económicas que ameritarían su expansión. Por el contrario, se incentiva el mantenimiento o la ampliación de programas de asistencia social, aún cuando la situación económica de las familias mejora, afectando la focalización y conduciendo a un gasto recurrente que afecta los indicadores fiscales.

De la misma manera, a nivel local, la dispersión de las fuentes y las limitaciones en esquemas efectivos y permanentes de cofinanciación con recursos dirigidos a la atención de la PPED, también limitan la efectividad y la sostenibilidad de los programas. Los municipios priorizan la inversión de recursos propios en sectores que no necesariamente están relacionados con los programas de promoción social. Algunos elementos que configuran este panorama de fuentes de financiamiento de los municipios son la alta dependencia de las

transferencias, la limitada cofinanciación de la promoción social y la falta de inversión de los recursos propios en intervenciones de promoción social⁹⁶.

iii. Las características de la oferta y de su modelo de gestión limitan la provisión oportuna y suficiente de servicios sociales para la población, especialmente para la PPED.

Como resultado del esquema de financiamiento, la protección social de la población excluida del mercado laboral formal queda condicionada a la atención por programas de promoción social estatal, que enfrentan a su vez restricciones y limitaciones similares⁹⁷. Éstos, en particular, tienden a ser fragmentados y desarticulados en su visión y enfoque, lo que los hace insuficientes, y en la mayoría de los casos, limitados a grupos poblacionales específicos (niños y niñas, mujeres, adultos mayores, adolescentes, discapacitados, grupos étnicos y afro colombianos, etc.)⁹⁸, sin una visión integral de la atención centrada en la familia, que promueva adecuadamente la acumulación de activos humanos, físicos y productivos. A su vez, los procesos de focalización no garantizan el acceso preferente con canales adecuados para la PPED, ni prevén mecanismos o incentivos para la salida de los programas de promoción.

Es relevante corregir esta situación para que la promoción social resulte apropiada a una política de generación de ingresos para la PPED, pero además para promover efectivamente la creación de esquemas de protección autónomos y comprehensivos, bien sea por la vinculación al mercado laboral formal (enganche o acceso formal) o de emprendimientos y mecanismos asociativos y productivos vinculados al mercado (demanda).

iv. La cobertura de los programas es insuficiente y existen restricciones en el acceso a los servicios sociales para toda la población, especialmente para la PPED.

Si bien, el elemento fundamental sobre el que se sustenta la creación de un SPS es que el mismo se concibe para toda la población, el diseño debe ser lo suficientemente flexible como para que se adapte a las condiciones de todo tipo de población, particularmente la PPED.

⁹⁶ Según información reportada por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP, más del 80% de los municipios dependen de las transferencias del nivel central, y el 44%, que son los más pobres, depende casi exclusivamente de ellas. De la misma manera, los recursos diferentes a transferencias, y en general los recursos territoriales, no son invertidos en promoción social, sino que se dirigen a inversiones y cofinanciación en transporte, fortalecimiento institucional, servicios públicos y promoción del desarrollo (apoyo empresarial, capacitación, proyectos productivos). Ver Cuadro 1, Pág. 61. *De la Asistencia a la Promoción Social. Hacia un Sistema de Promoción Social*, SISD 35. DNP 2007.

⁹⁷ Colombia, Misión Social (2002). Familias colombianas: estrategias frente al riesgo, DNP – PNUD – PDH – ICBF, Misión Social, Bogotá, Alfaomega. La Misión social identifica como rasgos característicos de la oferta de servicios que limitan la continuidad y efectividad de los programas el: i) ser heterogénea; ii) ser coyuntural; iii) estar animada por la gratuidad, y iv) estar por fuera de una red institucional. Citado en DDS-DNP, SISD 35, 2007.

⁹⁸ Núñez, Jairo y Espinosa, Silvia. “Asistencia Social en Colombia. Diagnóstico y propuestas” Documento Cede n° 42. Bogotá, Universidad de los Andes. Para los autores la multiplicidad de poblaciones objetivo y la falta de un organismo responsable del Sistema de Promoción Social determinan la baja articulación de los programas. 2005.

De la misma manera, aunque las acciones del componente de promoción social no tienen la pretensión de ser universales, y van dirigidas a una población objetivo que es considerada como pobre y vulnerable, las nociones de “población por atender” o de “población no afiliada”, aplicadas a la promoción social, no tienen límites muy precisos, dependerán de las privaciones de la población y de la demanda misma de servicios sociales. Por esta razón, la suficiencia de la oferta de la promoción social debe entenderse como la capacidad y la flexibilidad de ésta para adaptarse a la demanda de servicios sociales de la población.

No obstante, los reportes de las entidades sobre atención en sus programas de promoción social, muestran que las coberturas son insuficientes si se comparan con la población potencialmente beneficiaria, y aún es grande la brecha entre la oferta disponible y la población por atender⁹⁹.

En cuanto a la capacitación laboral, tal como se presentó en el diagnóstico de éste documento las estadísticas indican que para el 2003, la población en edad de trabajar (PET) presentaba una baja participación en los cursos de capacitación y que es la PPEd la más perjudicada en este hallazgo.

v. La oferta de servicios sociales es poco pertinente para la PPEd

En cuanto a la pertinencia de las intervenciones, los problemas son especialmente relevantes para el caso del Sistema de Formación de Capital Humano. Algunos ejemplos se encuentran en la alta concentración de la oferta de educación superior en las grandes ciudades, lo cual conduce a que los jóvenes de las zonas rurales tengan que desplazarse a estas urbes si quieren continuar sus estudios al finalizar la educación media. Los programas ofrecidos en las ciudades, en general, tienen poca aplicación en las zonas de donde son oriundos los estudiantes, situación que ocasiona el deseo de no retorno por parte de los egresados y por tanto, la pérdida del aporte social y económico que estos podrían hacer a sus regiones. Cabe decir, que como se ha expresado en los antecedentes de este documento, se han realizado importantes esfuerzos para generar oferta pertinente y para la desconcentración de la educación superior con los CERES en las zonas rurales, no obstante estos esfuerzos deben ser profundizados, en todos los niveles de gobierno.

Así mismo, hasta hoy, el SNFT no ha contemplado la posibilidad de articularse a los programas de asistencia técnica y acceso a activos. Prueba de esto es que la mayoría de estos programas han desarrollado sus propios módulos de capacitación, sin atender a la oferta existente, pues esta última no responde y es poco flexible ante las demandas específicas del sector.

⁹⁹ Por ejemplo, según la GEIH del segundo trimestre de 2007, el total de personas mayores de 65 años es de 3.330.404, de las cuales cerca del 39.5% no perciben ingresos por ningún concepto. Frente a esta problemática, los reportes de población atendida muestran que la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional cubre a 184.003 personas que realizan un aporte parcial al sistema de pensiones, otorgándoles un subsidio que cubre el monto total de la cotización. Por su parte, los Programas de Protección Social para el Adulto Mayor – PPSAM– y Juan Luis Londoño, hoy atienden a 839.575 beneficiarios a través de subsidios monetarios o de alimentación complementaria. Estas cifras muestran que las coberturas aún son insuficientes frente al porcentaje de adultos mayores que demandarían una intervención.

vi. Los procesos de focalización no están bien definidos, los criterios de focalización no son siempre apropiados y en ocasiones no responden a consideraciones técnicas.

Tal como se diagnostica en el Conpes Social 100 de 2006 - Lineamientos para la Focalización del Gasto Público Social, desde principios de los noventa, el Estado ha concentrado esfuerzos en implementar procesos que faciliten la priorización de la población pobre y vulnerable en la asignación de recursos públicos escasos. A partir de la ECV-03, Lasso (2005) muestra que los programas que mejor logran llegar a los segmentos más pobres de la población son: el ICBF, el régimen subsidiado de salud y la alimentación escolar. Los resultados hacen evidente que en sectores como pensiones, educación superior y capacitación, los subsidios no se dirigen hacia la PPEd, sino hacia estratos medios. Recientemente algunas de las entidades que ejecutan las políticas en los sectores antes mencionados, como el caso del ICETEX y SENA, implementaron estrategias que han permitido el acceso de la PPEd a sus programas (por ejemplo el programa ACCES y Jóvenes Rurales) en una mayor magnitud y desconcentrando la oferta hacia zonas y regiones que históricamente no habían sido atendidas, sin embargo, aún se requieren esfuerzos adicionales para alcanzar la efectividad de las entidades y programas que mejor logran este propósito.

Llegar a los más pobres entre los pobres requiere de un esfuerzo operativo importante por dos razones principalmente: i) por lo general coincide que esta población se encuentra en zonas de difícil acceso; y ii) las dificultades de acceso a la información impiden que la población más pobre esté enterada de la oferta de programas de asistencia y/o promoción social (asimetrías de información)¹⁰⁰.

A su vez, los programas sociales, y en particular los de asistencia social, generan incentivos negativos sobre los beneficiarios o familias que pueden ir en dos vías: i) incentivos para que las familias no desarrollen su libertad de agencia por el hecho de querer permanecer identificadas como población pobre y vulnerable (costo de la focalización); y ii) la ausencia de condiciones de salida en los programas no permite que las familias efectivamente puedan salir de la pobreza y de su condición de vulnerabilidad (problema de diseño del programa).

Por otra parte, una atención integral de promoción social parte del supuesto de que ésta debe ser temporal, y que los programas sociales deben ser diseñados para generar capacidades suficientes que les permitan integrarse por sus propios medios al mercado de aseguramiento formal. De lo contrario, se promueven incentivos perversos sin favorecer la expansión de las capacidades y la superación de la condición de pobreza.. Por ejemplo, para el ICBF el criterio usado regularmente es el límite de edad, mientras que en general se tiende a adoptar como criterio el cambio en el puntaje del SISBEN, es decir, la transición al nivel 3¹⁰¹.

¹⁰⁰ Por ejemplo, aunque los Hogares Comunitarios del ICBF es uno de los programas mejor focalizados, la mayor proporción de beneficiarios no son los del nivel 1 del Sisbén. Por lo tanto, aún en este caso, sería necesario diseñar mecanismos de focalización que permitan incluir a la población más pobre. Ver: Mecanismos de focalización. Cuatro casos de estudio. SISD 32, DNP. 2007

¹⁰¹ DDS-DNP 2007, SISD 35, p. 49.

vii. La coordinación y articulación en la oferta de servicios sociales es baja y en algunos casos inexistente

Sumado al objetivo de cubrir a la población de los riegos que puedan menoscabar su condición de vida, el SPS busca también incrementar el bienestar de forma integral. Tanto las intervenciones de aseguramiento como las de promoción social deben tener un enfoque integral en la familia. Desafortunadamente, la mayoría de los programas sociales no están diseñados con esta premisa. Muchos de ellos se han convertido en intervenciones aisladas que al no estar acompañadas de otras políticas que potencien la intervención, son poco efectivas, o simplemente pierden la oportunidad de maximizar beneficios. Este punto es una de las principales razones de por qué las intervenciones de promoción social no siempre son sostenibles en el tiempo y generan dependencia del Estado. En materia de coordinación y articulación de la oferta de servicios sociales, el SPS presenta los siguientes problemas:

- Baja articulación entre los diferentes niveles de gobierno (central y local), que se traduce en la baja participación de los gobiernos locales en la política adelantada al interior del SPS y la indefinición y superposición de competencias. Poca integralidad en las intervenciones, dada la desarticulación que existe entre subsistemas (aspecto comentado anteriormente).
- Ausencia del sector privado en la configuración del SPS.
- Debilidad institucional¹⁰² en las entidades que tienen la competencia de diseñar, implementar y evaluar la política.
- Debilidades en la articulación de los sistemas de información.
- Se pueden resaltar como las principales causas de la desarticulación la falta de interlocución y coordinación, la ausencia de información y las diferencias conceptuales, lo cual se traduce en debilidad institucional. A lo anterior, se suman *las fallas en los sistemas de información y seguimiento* que se refieren a la falta de herramientas y procesos que permitan registrar los datos básicos de los beneficiarios y hacer un seguimiento de su condición, y a las dificultades de interoperabilidad entre los sistemas de información de las diferentes entidades y/o programas.

viii. Los mecanismos de regulación del SPS no permiten la adecuada interacción entre la demanda y la oferta de promoción social.

En el Sistema de Promoción Social, las asimetrías entre la oferta y la demanda de servicios sociales están determinadas principalmente, por el lado de la demanda, por la baja percepción del riesgo por parte de las familias y, por el lado de la oferta, por los problemas mencionados a lo largo de este capítulo, especialmente con relación a la fragmentación, desarticulación y falta de continuidad de los programas. Esta falta de armonía entre oferta y demanda se traduce en que ante la ausencia de seguros y servicios de promoción social, las

¹⁰² La debilidad institucional es entendida como la dificultad de los diferentes niveles de gobierno para diseñar y llevar a cabo acciones oportunas de Promoción Social. Aunque la debilidad institucional es una noción amplia (que está relacionada con los demás problemas identificados en el diagnóstico), en este caso se asocia a la ausencia de medios que permitan la toma de decisiones informadas. Memorias del Seminario-taller “Hacia la consolidación del Sistema de Promoción Social” Abril 28 de 2008. DDS-DNP, CEPAL

familias son más vulnerables, y frente a eventos críticos responden con estrategias que perjudican sus oportunidades y la expansión de las capacidades y los activos¹⁰³.

En general, desde la perspectiva de la demanda la población no tiene acceso a toda la información necesaria sobre las intervenciones, los oferentes de servicios, las rutas de acceso y las diferentes opciones que tiene. Lo anterior limita la focalización adecuada de los subsidios (en la selección y asignación), así como la capacidad de ejercer el control social y el derecho a la libertad de elección cuando ésta es posible¹⁰⁴. Estas dificultades que experimentan los agentes para acceder a la información, se traducen en baja satisfacción de las necesidades o no utilización de los servicios.

Aunque los procesos de regulación e IVC del SPS han avanzado continuamente, aún presentan deficiencias. En cuanto a la regulación, ésta suele concebirse más con un carácter normativo, que como una estrategia para orientar la acción de los agentes (entidades aseguradoras, prestadoras, gobiernos territoriales, ciudadanos) hacia los fines perseguidos por el SPS. Esto deriva en una reglamentación excesiva, con incentivos pobres o desincentivos económicos y asimetrías de información que perpetúan las fallas en los mercados. A su vez, el cumplimiento de la reglamentación no está sometido a un proceso sistemático de vigilancia y control.

En cuanto al componente de promoción social, se identifican tres grandes problemas: i) no cuenta con una instancia u organismo que cumpla una función rectora; ii) no cuenta con un organismo o agentes que cumplan con las tareas de IVC, que pueda abarcar la oferta total de los servicios de promoción social (pública directa e indirecta y privada); y iii) ausencia de estándares de habilitación para la oferta de servicios de promoción social.

¹⁰³ Estudios relacionados con el tema señalan que las mayores amenazas enfrentadas por los hogares (desempleo del jefe del hogar, pérdida económica importante y presencia de un enfermo grave) son asegurables y/o mitigables: al mismo tiempo, los medios más usuales para contrarrestar estos eventos (trabajo de los hijos y del cónyuge del jefe del hogar, movilización de mano de obra adicional y tenencia de la vivienda) no son del manejo social del riesgo estrictamente y tienen efectos sobre la acumulación de capital humano considerados inconvenientes. Misión Social (2002). Citado en DDS-DNP, SISD 35, 2007

¹⁰⁴ Por ejemplo, en el sistema de salud la asimetría de información dificulta a los usuarios sancionar la calidad, ejercer la libre movilidad y demandar la protección de sus derechos.

VI. PLAN DE ACCIÓN PARA LA PUESTA EN MARCHA DE LA POLÍTICA

A continuación se describen las estrategias y acciones para alcanzar los objetivos de la Política de Generación de Ingresos.

A. Eje problemático 1: La PPED enfrenta barreras para desarrollar sus capacidades y generar ingresos sostenibles y suficientes.

OBJETIVO 1

Aumentar el capital humano de la PPED para generar ingresos, incrementando la productividad, así como la capacidad de adaptación al entorno laboral de las personas que deseen vincularse a un puesto de trabajo.

❖ ESTRATEGIA I

Ajustar las características de la oferta de formación para el trabajo, con el fin de dar mayor acceso, calidad y pertinencia a los programas demandados por la PPED considerando los requerimientos específicos tanto de la zona urbana como de la zona rural y las características específicas de la población objetivo.

ACCIONES:

Alfabetización

- Profundizar la articulación entre instituciones educativas, Secretarías de Educación y SENA para alfabetizar y permitir que la PPED aumente su nivel educativo y pueda acceder con mayor facilidad a la formación para el trabajo. (MEN/SENA).
- Focalizar el Programa Nacional de Alfabetización a adultos iletrados en la población objetivo de la política (MEN).

Evaluación de la oferta de capacitación de los programas de GI

- Evaluar la oferta de capacitación de los programas de generación de ingresos ofrecidos por el Gobierno Nacional y una muestra de los gobiernos locales y recomendar los ajustes requeridos para que esta oferta de capacitación logre los estándares de calidad y cobertura establecidos por el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (DNP).
- Adicionalmente a las recomendaciones de ajuste producto de la evaluación, fortalecer la capacidad institucional de las Secretarías de Educación para realizar las acciones de verificación de cumplimiento de los requisitos para el registro de los programas de formación para el trabajo inmersos en los programas de generación de ingresos. (MEN).

Articulación de educación media con educación superior

- Fortalecer los mecanismos de articulación entre la educación media con la educación superior en la población adolescente y joven objeto de esta política a través del Fondo de Fomento a la Educación Media y los convenios de articulación con el SENA. (MEN)

Fomento de acciones de capacitación

- Incrementar acciones de capacitación a través de alianzas entre el sector público y privado, teniendo en cuenta los requerimientos de las regiones plasmados en la Agenda Interna y por las Comisiones Regionales de Competitividad, así como los aspectos más relevantes de las cadenas productivas del sector agropecuario, de servicios e industria manufacturera, aplicados a los ámbitos rurales y urbanos (SENA)
- A partir de dichas alianzas apoyar la elaboración de planes de negocio para la PPED. (SENA).

Identificación y sistematización de experiencias exitosas en el área rural

- Identificar y sistematizar los casos exitosos de proyectos productivos de PPED con miras a replicar las mejores prácticas (MADR).
- Crear un programa de giras de aprendizaje y pasantías entre productores pares basados en experiencias exitosas de proyectos productivos en el marco del Sistema de Asistencia Técnica y Acompañamiento. (MADR)
- Mejorar la inclusión de la población en situación de pobreza extrema y desplazada en el programa Jóvenes Rurales Emprendedores a través de la articulación con Alcaldías Municipales para adelantar procesos de sensibilización, promoción y orientación. (SENA)

Cobertura

- A través del Programa de Ampliación de Cobertura, incentivar la oferta de formación con calidad y pertinencia para la población objetivo. (SENA)
- Continuar con los estímulos financieros (bolsa concursable) a los CERES para que la oferta de formación se enfoque en las necesidades de la población objetivo y den acceso preferente a la misma (MEN).

❖ ESTRATEGIA II

Estimular la demanda de servicios de promoción social relacionados con educación y capacitación.

ACCIONES:

Evaluación de estímulos para el acceso a alfabetización y formación para el trabajo

- Desarrollar un documento técnico que evalúe la viabilidad jurídica, financiera y operativa de los estímulos (p.e subsidios monetarios) para que la PPEd mayor de 18 años acceda a la oferta de alfabetización/formación básica y formación para el trabajo que sirvan para fomentar la asistencia a los programas de formación, basándose en la experiencia nacional e internacional y realizando el debido análisis costo-beneficio de este tipo de programas. (DNP)
- Si la anterior evaluación de viabilidad es favorable, implementar el plan de acción que se estime conveniente para su desarrollo. (Por definir)

Difusión de programas de formación

- Incrementar el número de jornadas de promoción de la oferta de formación a la PPEd, con la participación de los CERES, con el fin de que se conviertan en un espacio de encuentro para difundir esta información y aprovechando su ubicación rural y en lugares de alta vulnerabilidad (MEN).
- Divulgar un Banco de Oferentes de Programas de Formación para el trabajo que cuenten con la certificación de calidad. (MEN)

Orientación Ocupacional

A través de los Centros del Servicio Público de Empleo se orientará la población objetivo, para identificar sus intereses ocupacionales y vocacionales, y definir la entrada de la población en alguna ruta de capacitación o intermediación laboral (SENA).

OBJETIVO 2

Facilitar la consecución de empleo y aumentar las oportunidades de la PPEd para incorporarse de manera efectiva al mercado laboral.

❖ ESTRATEGIA III

Mejorar los canales y herramientas que permitan que los mecanismos de intermediación laboral existentes en el país, sean más acordes con las condiciones de la PPEd y favorezcan su incorporación en el mercado laboral.

ACCIONES:

Servicios de Intermediación Laboral

- En conjunto con las autoridades departamentales, hacer un inventario de los principales servicios de intermediación formales y no formales para PPED que se encuentran disponibles a nivel local (MPS).
- A partir de este inventario, crear canales de comunicación entre los servicios de intermediación identificados y el SPE, que permitan la articulación de los servicios de capacitación y de intermediación laboral, facilitando la incorporación de la PPED al mercado laboral (MPS).
- Actualizar el proceso de orientación ocupacional del SPE, para lograr identificar los intereses ocupacionales y vocacionales de esta población conjugado con las oportunidades laborales, proyectos de inversión y la vocación productiva regional, con el propósito de definir, difundir y promocionar la oferta institucional (SENA).
- Definir e implementar una política de ampliación de cobertura del Servicio Público de Empleo a nivel rural, a través de alianzas estratégicas con los entes territoriales (SENA).

❖ ESTRATEGIA IV

Diseñar e implementar mecanismos flexibles que permitan la vinculación de la PPED en los empleos generados a través de los proyectos infraestructura pública y social.

ACCIONES:

Cláusulas Sociales de Empleabilidad

- Elaborar un documento técnico que evalúe la viabilidad jurídica, financiera y operativa de establecer los mecanismos e incentivos que permitan la incorporación de la PPED en los proyectos de infraestructura pública. (DNP)

❖ ESTRATEGIA V

Fomentar la articulación del sector privado y la RED JUNTOS con el fin de establecer estrategias que permitan el enganche laboral de la PPED.

ACCIONES:

Alianzas público privadas para el enganche laboral

Revisar experiencias de los gobiernos locales en la realización de acuerdos con el sector privado, con el fin de ampliar las oportunidades laborales de la PPED y replicar experiencias exitosas. (MPS).

- Fomentar la firma de acuerdos a nivel local entre las autoridades territoriales y el sector privado, con el objetivo de ampliar las oportunidades laborales de la PPED. (MPS)

Restitución de empleos: PD

- Realizar un documento técnico que evalúe la viabilidad jurídica, financiera y operativa de restituir su situación laboral previa al desplazamiento a las personas que contaban con un empleo formal. (DNP)

Evaluación de estímulos para la contratación de PPED

- Realizar un documento técnico que evalúe la viabilidad jurídica, financiera y operativa de crear estímulos o subsidios para la contratación de PPED que permitan la reducción de costos laborales al sector privado. (DNP).

OBJETIVO 3

Mitigar los efectos y traumas psicosociales a través de una adecuada intervención psicosocial, para que la PPED pueda superar obstáculos culturales, psicológicos y sociales que le impidan generar ingresos.

❖ ESTRATEGIA VI:

Diseñar un esquema y mecanismos que permitan que la PPED cuente con acompañamiento psicosocial de forma permanente.

ACCIONES:

Articular, concertar y garantizar la definición interinstitucional e implementación de estrategias locales de intervención social con Enfoque Psicosocial que cumplan con los lineamientos formulados por el Ministerio de la Protección Social 2006/2010 en todos los programas de inclusión económica y social. (MPS definirá la ruta de acción).

- Realizar mapas locales para identificar: recursos institucionales (entidades, organizaciones, proyectos, programas relacionados) que permitan llevar a cabo estrategias locales de intervención social con Enfoque Psicosocial (MPS definirá la ruta de acción).
- Asesorar y fortalecer los lineamientos de Intervención Psicosocial de entidades diferentes del MPS y apoyar la definición de protocolos institucionales de acompañamiento psicosocial para abordar los procesos de estabilización socioeconómica e inclusión social para PPED (MPS).

OBJETIVO 4

Desarrollar estrategias que permitan integrar las unidades productivas de la PPED con sectores dinámicos de la agroindustria, que faciliten el desarrollo de escalas de producción competitivas y modelos de gestión eficientes.

❖ ESTRATEGIA VII:

Diseñar un programa orientado al fortalecimiento y a la creación de formas asociativas para PPED en torno a encadenamientos productivos.

ACCIONES:

- Diseñar metodologías para la promoción del establecimiento de formas asociativas en torno a encadenamientos productivos en el ámbito rural y urbano, considerando las condiciones y oportunidades que tiene la PPED. Estas metodologías deben considerar (DNP con la participación de MCIT, MADR y AS):
 - Las formas asociativas existentes (primer piso y segundo piso), en las cadenas productivas hasta llegar al nivel de comercialización para asegurar la venta de los productos y servicios generados por la PPED.
 - La identificación de la institución competente para el tema, con el propósito de que los entes territoriales soliciten y reciban asistencia técnica en la aplicación de metodologías para el fomento de formas asociativas.
 - La evaluación de alternativas regulatorias que faciliten la creación de empresas formales asociativas de manera gradual, de acuerdo con las condiciones de los proyectos productivos, el tamaño y nivel de desarrollo de las mismas de las empresas (costos asociados con la formalización, impuestos, requisitos sanitarios, entre otros).

❖ ESTRATEGIA VIII

Diseñar esquemas de vinculación entre la PPED e inversionistas privados que facilite la integración de pequeños productores de la PPED al mercado, en condiciones justas (DNP y MADR).

ACCIONES:

- Diseñar incentivos para los inversionistas de tal forma que se estimulen e alianzas entre pequeños productores e inversionistas privados.
- Identificar las condiciones en las que sería favorable llevar este tipo de esquemas de vinculación, los responsables de implementación, el seguimiento y fuentes de financiamiento.
- Diseñar e implementar de un Sistema de Información de Tierras que posibilite el desarrollo de las alianzas en zonas de desarrollo agroempresarial.

- Identificación de las condiciones mínimas que deben tenerse en cuenta para generar alianzas entre inversionistas privados y población desplazada.

B. Eje problemático 2: Dificultad de acceso a activos: físicos, financieros, asistencia técnica y servicios de acompañamiento y de desarrollo empresarial

OBJETIVO 1

Mejorar el acceso de la PPE a los activos físicos básicos para la producción agropecuaria y fortalecer la capacidad de gestión y de acumulación de estos activos.

❖ ESTRATEGIA I:

Desarrollar un programa específico para la PPE rural que provea una atención integral en los diferentes componentes de generación de ingresos.

ACCIONES:

- Impulsar el sistema de asistencia técnica y acompañamiento integral para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles orientado a la PPE. El acompañamiento y la asistencia técnica deben cubrir los siguientes aspectos: el componente productivo, gestión y articulación de proyectos, inserción a mercados y comercialización de productos, desarrollo de formas asociativas para mejorar los procesos integración a los mercados (MADR).
- Ajustar la oferta institucional del MADR y de sus instituciones con la oferta de la Red JUNTOS de tal forma que facilite la atención integral de la PPE rural para esto será necesario hacer lo siguiente (DNP y MADR):
 - Incorporar el incentivo de asistencia técnica del Programa AIS a la Oferta de JUNTOS.
 - Incorporar la convocatoria de riego intrapredial y pequeños distritos de riego dentro de la oferta de JUNTOS.
 - Orientar la convocatoria del Subsidio Integral de Tierras a la atención preferencial de la PPE.

Desarrollar y aprobar una estrategia de cooperación para capacitar a las Entidades Territoriales y otras entidades interesadas, en las convocatorias para el desarrollo rural, mejorando así sus capacidades en los procesos de acompañamiento a los pobladores rurales (MADR y SENA Conpes 3558).

- Diseñar mecanismos de coordinación entre el sistema de asistencia técnica y acompañamiento y los demás instrumentos que hagan que hagan parte de la oferta de JUNTOS del MADR con la oferta de JUNTOS con, de forma tal que se pueda

sincronizar las demandas de atención de la PPED con la oferta institucional, de acuerdo con lo que se proponga en el eje problemático 4.

- Diseñar e implementar un programa de asistencia y acompañamiento integral para la población desplazada que retorna o es reubicada con un enfoque diferencial en las áreas rurales en los componentes de GI, particularmente en los temas relacionados con asistencia técnica y acompañamiento para el desarrollo de proyectos productivos. Este Programa debe estar articulado con la política de tierras que se desarrolla en el marco de lo estipulado en el Auto 008 de la Corte Constitucional y con la ruta de atención que se establezca en esta política (MADR y AS). Los recursos para la ejecución de este Programa serán adicionales al presupuesto del MADR y su fuente será el DNP en el 2010, para lo cual será necesario establecer un convenio sujeto a la meta de atención a población.
- Desarrollar mecanismos que faciliten la formalización y la seguridad jurídica de los derechos sobre la tierra. Para esto se requiere: i) un diagnóstico sobre nivel de derechos informales sobre la tierra; y el ii) diseño y ejecución de planes de formalización. Esta actividad se desarrollará a través de la Política de Tierras priorizando en zonas de desplazamiento sin que esto implique la formalización exclusiva a la población desplazada. (IGAC, SNR, CNRR, AS, MADR, INCODER).

❖ ESTRATEGIA II:

Diseñar mecanismos de atención a población desplazada que no es propietaria pero que derivaba sus ingresos del uso de la tierra.

- Desarrollar un estudio que evalúe cuáles son las pérdidas de la población desplazada en términos de su capacidad para generar ingresos suficientes y sostenibles, que no ostentaba ningún derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles rurales. Así mismo, este estudio debe identificar cuáles son los mecanismos a través de los cuales se puede realizar la reparación correspondiente a la población desplazada tenedora y aquella que no logró la restitución de derechos o expectativas de derechos sobre bienes inmuebles en los procesos respectivos, en el marco de las acciones que se van a realizar en la Política de Tierras (DNP).

❖ ESTRATEGIA III

Fomentar el desarrollo de cultivos para el autoconsumo en el hogar, que favorezcan la seguridad alimentaria y el ahorro.

ACCIONES:

- Promover a través de sistema de asistencia técnica y acompañamiento que se va a impulsar en el MADR, la incorporación de asistencia técnica para el desarrollo de prácticas de autoconsumo en los sistemas productivos. Para esto es necesario que

Acción Social, por medio de RESA, establezca convenios de articulación con el MADR (MADR y AS).

- Fortalecer el Programa RESA como una alternativa de generación de ingresos y de seguridad alimentaria a través de la promoción de las prácticas del autoconsumo focalizando las acciones en la PPE y PD (AS).

❖ **ESTRATEGIA IV**

Diseñar un programa para proveer servicios de desarrollo empresarial integral (SDEI) para la PPED urbana, particularmente en las etapas de gestación y puesta en marcha de los proyectos productivos (MCIT- Acción Social).

ACCIONES:

- Identificar la demanda de servicios de desarrollo empresarial (financieros y no financieros) de la PPED que cuenta con proyectos productivos.
- Definir instrumentos de cofinanciación para facilitar el acceso a servicios de desarrollo empresarial por parte de la PPED.

OBJETIVO 2

Ampliar la oferta de servicios financieros adecuados a las necesidades de la PPED y mejorar su acceso a servicios financieros innovadores.

❖ **ESTRATEGIA IV:**

Profundizar el acceso a servicios financieros por parte de la PPED.

ACCIONES:

- Diseñar una ruta de articulación interinstitucional que integre los programas del gobierno urbanos y rurales para promover la oferta y la demanda de servicios financieros. Esta ruta debe reforzar los siguientes elementos: educación financiera (para beneficiarios e intermediarios), promoción del ahorro, gestión de riesgos y acceso a crédito productivo. (Mesa Técnica de Bancarización y Ahorro de JUNTOS: Secretaría Técnica Banca de las Oportunidades).
- Realizar un piloto de la ruta de articulación inter-institucional diseñada. (Mesa Técnica de Bancarización y Ahorro de JUNTOS: Secretaría Técnica Banca de las Oportunidades).
- Evaluar los resultados obtenidos en el piloto y realizar recomendaciones para la implementación de la ruta de articulación interinstitucional en todos los municipios de

JUNTOS. (Mesa Técnica de Bancarización y Ahorro de JUNTOS: Secretaría Técnica Banca de las Oportunidades).

- Evaluar la viabilidad de la creación de un régimen especial de saneamiento financiero para la población desplazada reportada en las centrales de información crediticia que le permita a esta población reincorporarse al sector financiero formal (DNP).
- Promover la adquisición de micro-seguros por parte de PPEd para reducir su vulnerabilidad. (MADR, BdO y FINAGRO).
- Fortalecer metodologías para facilitar el acceso de la PPEd al microcrédito rural que consideren como punto de partida la educación financiera y el micro-ahorro: grupos de autoayuda, banca comunal, fondos rotatorios, entre otros. (MADR, AS, BdO y DNP).
- Crear una línea de redescuento a la que puedan acceder instituciones financieras no vigiladas que presten servicios micro financieros para actividades productivas rurales, para esto es necesario desarrollar mecanismos alternativos de fondeo público y privado de instituciones microfinancieras a partir de las experiencias con fondos de microfinanzas rurales, implementadas por el Programa de Oportunidades Rurales. (MADR, FINAGRO, AS y DNP).
- Hacer los ajustes respectivos a la línea de redescuento FINAGRO para población desplazada y articularla con la ruta integral de acceso a servicios financieros (FINAGRO).

C. Eje problemático 3: La debilidad de las entidades territoriales en la gestión, se constituye en una barrera para promover el desarrollo económico local y las iniciativas de GI para PPEd

OBJETIVO 1

Fortalecer las capacidades locales para el logro de los objetivos de la Estrategia JUNTOS mediante la articulación de políticas nacionales y territoriales y de la concurrencia de las organizaciones sociales y privadas.

El Gobierno Nacional fortalecerá a los departamentos para que ejerzan sus funciones de asistencia técnica con los municipios en procura de que estos se articulen con la estrategia JUNTOS y se comprometan con el cumplimiento de las metas de reducción de la pobreza extrema.

Para ello se hará una mayor divulgación a nivel territorial de la Estrategia Juntos y de la política de generación de ingresos.

Así mismo, se diseñará conjuntamente con los departamentos, planes de acción orientados a implementar acciones que permitan que las familias de JUNTOS efectivamente

alcancen los logros básicos familiares. En otras palabras la asistencia técnica busca generar capacidades en las entidades territoriales para fortalecer o consolidar sus sistemas de promoción social. Para ello se brindará capacitación, asistencia técnica y acompañamiento.

El programa de capacitación que se diseñe con los departamentos incluirá orientaciones sobre normas, instrumentos, recursos y competencias en la promoción del desarrollo local, socialización de políticas con enfoques poblacionales diferenciales incluyendo grupos étnicos y la oferta nacional de programas en las diferentes dimensiones de JUNTOS.

Por otra parte, se fortalecerá la capacidad institucional territorial a través de capacitación en temas tales como gestión del desarrollo territorial con enfoque gerencial, planificación estratégica, competitividad, manejo del territorio como instrumento para generar entornos atractivos para la inversión, asociatividad público-privada, y desarrollo económico local.

El Gobierno Nacional y los departamentos identificarán incentivos monetarios y no monetarios para la implementación de la política y de manera coordinada diseñarán su aplicación local y a nivel regional.

En consecuencia con el enfoque territorial del Conpes, el Gobierno Nacional propenderá por la aplicación integral de JUNTOS atendiendo las particularidades locales. Así mismo, buscará fortalecer las capacidades territoriales para articularse con los programas de la política y prestará asistencia técnica en formas asociativas con base en las metodologías que diseñe el Gobierno Nacional para tal efecto de conformidad con las estrategias planteadas en el eje problemático 1.

Con el objeto de fortalecer las capacidades locales para la gestión del desarrollo territorial se plantean las siguientes estrategias:

❖ **ESTRATEGIA I**

Dentro del marco de la Estrategia de Fortalecimiento de la Gestión de los Sistemas de Protección Local de la Red JUNTOS, diseñar y poner en marcha un Programa Nacional de Asistencia Técnica a los departamentos con el fin de fortalecer las capacidades locales para el logro de los objetivos de la Estrategia JUNTOS para la superación de la pobreza extrema.

Atendiendo el enfoque territorial de JUNTOS, este programa será diseñado con la participación de los actores locales, de tal modo que los componentes del mismo respondan a las particularidades regionales.

ACCIONES:

- Difundir y socializar la estrategia JUNTOS, la Política de Generación de Ingresos y los instrumentos que se desarrollen en el marco de ésta, destacando los roles y la importancia de la institucionalidad departamental y local para lograr los propósitos de disminución de la pobreza y la estabilización socioeconómica de la PD.

- Capacitar a los departamentos en la elaboración de los diagnósticos y planes de acción municipales.
- Apoyar a los departamentos en el diseño del programa de asistencia técnica que facilite la ejecución de Planes de Acción Municipales.
- Definir criterios en coordinación con entidades territoriales para seleccionar los municipios piloto que serán objeto de acompañamiento en la formulación e implementación de planes de acción de JUNTOS.
- Realizar acompañamiento a la formulación e implementación de los planes de acción territorial de JUNTOS en municipios piloto, seleccionados con las entidades territoriales (DNP).
- Fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales (departamentos y municipios y de las instituciones privadas (gremios, universidades, centros de investigación, etc) para promover el desarrollo local orientado a brindar oportunidades laborales a la PPED, a través de la implementación de los Programas de Desarrollo Económico -PRODEL-, ILE, entre otros. (MPS).

❖ ESTRATEGIA II

Dentro del marco de la Estrategia de Fortalecimiento de la Gestión de los Sistemas de Protección Local de la Red JUNTOS, identificar incentivos para que las entidades territoriales implementen dicha estrategia.

ACCIONES:

- Identificar y crear el Banco de Experiencias Exitosas de JUNTOS a nivel territorial, con el objeto de documentarlas y divulgarlas a nivel nacional.(DNP, Acción Social)
- Identificar los posibles incentivos (de las entidades nacionales) para que las entidades territoriales y el sector privado (otros actores locales) se vinculen de manera activa a la implementación de la estrategia JUNTOS. (DNP).
- Concertar con las entidades del orden nacional y territorial los criterios y aplicación de los incentivos. (DNP).

OBJETIVO 2

Evaluar mecanismos para identificar puntos críticos que faciliten la inserción laboral y el desarrollo del potencial productivo de PPED. Lo anterior reconociendo las particularidades del territorio, observado a través de un seguimiento sistemático de las variables sociales y económicas del nivel local.

❖ ESTRATEGIA III

Implementar proyectos piloto orientados a implementar o fortalecer unidades de desarrollo económico local incluyente (a nivel territorial) (DNP y AS).

ACCIONES:

Estos pilotos deben:

- Identificar mecanismos que permitan la orientación a oportunidades de empleos a través de alianzas público-privadas.
- Identificar activos productivos para población pobre extrema y desplazada.
- Implementar mecanismos para la puesta en marcha de cláusulas sociales de empleabilidad.
- Levantar un inventario de estudios de mercado laboral cruzando las habilidades de la PPED, la oferta laboral y la capacidad institucional de formación existente.
- De acuerdo con la vocación productiva del territorio identificar los sectores que puedan jalonar la inclusión productiva de la PPED.
- Identificar acciones conducentes a fortalecer la institucionalidad local responsable por el desarrollo económico incluyente.

D. Eje problemático 4: Debilidades en el marco institucionalidad actual

OBJETIVO 1

Mejorar las instancias y mecanismos de coordinación y seguimiento de las diferentes iniciativas de generación de ingresos y definir el alcance y las competencias de las instituciones que los implementan a nivel nacional y local

❖ ESTRATEGIA I

Realizar el seguimiento a la implementación de la PGI en su etapa inicial (DNP).

ACCIONES:

- Asumir la Secretaría Técnica de la Mesa Técnica de Generación de Ingresos de la Red JUNTOS, como instancia que vela por la coordinación y puesta en marcha de la política.

- Servir como interlocutor permanente con la Mesa de Estabilización Socioeconómica de PD del SNAIPD.
- Realizar el seguimiento a las estrategias y acciones planteadas en la PGI.
- Realizar el seguimiento y monitoreo a los pilotos orientados a crear o fortalecer las unidades de desarrollo económico local incluyente.
- Promover la interoperabilidad de los sistemas de información para así dar seguimiento a la Ruta de Atención Integral de Generación de Ingresos.
- Velar y hacer seguimiento a los estudios y consultorías que se contraten para la ejecución de la política.

❖ ESTRATEGIA II

Diseñar un esquema de arquitectura institucional que permita integrar la oferta existente y definir una instancia de coordinación (DNP).

ACCIONES:

- Realizar una evaluación institucional (identificación y análisis) de programas de Generación de Ingresos para la PPED y sus impactos (DNP).
- Diseñar una propuesta de arquitectura institucional para la implementación de la PGI para PPED que haga énfasis en la relación Nación – Territorio y Público –Privado (DNP).
- Validar la propuesta de arquitectura institucional con las entidades del Gobierno Nacional que hacen parte de la PGI y proponer que se determine una instancia de coordinación permanente de la política (Comisión Intersectorial de JUNTOS).
- Estructurar el sistema de información gerencial que requiere la instancia coordinadora de la PGI, para dar seguimiento y monitoreo al desarrollo de la PGI y para gestionar, promover, coordinar y focalizar las iniciativas de los distintos actores. (DNP-AS-MPS).

❖ ESTRATEGIA III:

Fortalecer la instancia que tenga como funciones activar, promover y direccionar las alianzas público privadas -APP- con énfasis en iniciativas de GI para PPED. (Mesa Técnica de APP de la Red JUNTOS) (En coordinación con los ejes problemáticos 1, 2 y 3).

ACCIONES:

- Definir una estrategia (modelo de intervención) para la articulación público privada, teniendo en cuenta los sectores prioritarios para el gobierno y las cadenas de valor existentes en las empresas.
- Articular las iniciativas de alianzas público-privadas de orden gubernamental, particularmente aquellas orientadas hacia temas de generación de ingresos de población PPED.
- Identificar los casos exitosos y rutas de operación en los cuales se haya logrado articulación e integración entre diferentes iniciativas privadas de GI (i.e. acceso a tierras y vivienda, asistencia técnica y microcrédito, entre otras).
- Identificar a nivel territorial y nacional las empresas que tengan iniciativas para trabajar en lo referente a generación de ingresos (capacitación, asistencia técnica, acceso a activos físicos y financieros).
- Definir un mecanismo de rendición de cuentas de las alianzas público privadas. (Mesa Técnica de APP de la Red JUNTOS)

❖ *ESTRATEGIA IV:*

Fortalecer las funciones de la Dirección de Cooperación de Acción Social para direccionar y articular las actividades del SNAIPD (desplazados), Red JUNTOS (desplazados y pobres extremos) y de Cooperación Internacional, dirigidas a la GI para PPED. (AS)

ACCIONES:

- Identificar las agencias de cooperación internacional que actualmente están operando a nivel territorial con PPED, en lo referente a generación de ingresos, y específicamente con la población desplazada (capacitación, asistencia técnica, acceso a activos físicos y financieros): inventario de cooperantes internacionales que están operando en las regiones: ubicación, tipo de intervención, temporalidad, presupuesto total y desglosado, tipo de operadores, población objetivo, y disponibilidad de evaluaciones.
- Identificar los casos exitosos y rutas de operación en los cuales se haya logrado articulación e integración entre diferentes programas, componentes y entidades.
- Mejorar la articulación de las iniciativas de cooperación internacional que se están dando en el tema de GI para PPED teniendo en cuenta las demandas locales y comunitarias.
- Promover y apoyar que las intervenciones de GI para PPED, financiadas y operadas con recursos de cooperación internacional, realicen evaluaciones de proceso e impacto.

❖ ESTRATEGIA V:

Creación de un Sistema de Seguimiento, Evaluación y rendición de cuentas que permita a la PGI contar con información necesaria para conseguir una gestión enfocada a resultados.

Para tener una mayor coordinación entre actores, realizar una mejor gestión de los recursos invertidos, permitir el ajuste de la política durante su ejecución, medir los resultados del gobierno nacional a través de cada programa y realizar una mejor promoción de la PGI, se debe contar con mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas que establezcan análisis sobre las líneas de base y la intervención Estatal a partir de los componentes de la PGI (DNP).

ACCIONES:

- Identificar los programas más relevantes de la PGI: Realizar un inventario de objetivos, estrategias y metas de cada uno de los programas identificados.
- Establecer una batería de indicadores a partir de los objetivos, estrategias y metas de los programas que reúne la PGI con el fin de realizar el monitoreo y seguimiento a cada uno de los indicadores que allí se construyeron.
- Creación de líneas de base o estados del arte de la población y contexto sobre el cual quiere intervenir la PGI, lo cual lleva a contar con información que daría más validez a una eventual evaluación.
- Establecer los objetivos de evaluación en cada uno de los programas que integran la PGI, esto con miras a resaltar logros obtenidos, revisar aspectos de diseño, operación, insumos o resultados que puedan ser mejorados para garantizar una eficiente toma de decisiones a partir de los resultados de las evaluaciones.
- Una vez se tengan los objetivos de evaluación es necesario establecer el tipo de evaluación a realizar, para ello es necesario el acompañamiento técnico de expertos en temas de evaluación con el fin de lograr pertinencia y calidad en el alcance de la evaluación a realizar.
- Una vez realizada la evaluación, es necesario difundir los resultados y construir un inventario de recomendaciones, que deben ser contempladas por los ejecutores de cada uno de los programas evaluados, con el fin de realizar las modificaciones necesarias a cada programa que garanticen la eficiencia, pertinencia y eficacia de su operación y que se traducen en una correcta implementación de la PGI.

E. Eje problemático 5: La PPED enfrenta restricciones o limitaciones para acceder a mecanismos formales de gestión de sus riesgos y vulnerabilidades.

OBJETIVO 1

Adoptar varias estrategias que permitan superar los problemas de oferta y demanda, para que mediante una adecuada interacción, se propicie que toda la población, en particular la PPED, se beneficie de las acciones de protección y promoción social.

❖ ESTRATEGIA I:

Diseñar y aplicar mecanismos que contribuyan a la objetivación de riesgos en la PPED y faciliten el acceso a la oferta de promoción social.

ACCIONES:

- Caracterizar y dimensionar las diferentes condiciones de vulnerabilidad mediante la elaboración de mapas de riesgo y vulnerabilidad por regiones del país (DNP).
- Desarrollar herramientas de comunicación que permitan informar a la población sobre los riesgos más importantes en su entorno y los mecanismos de protección social disponibles para prevenirlos o superarlos¹⁰⁵ (MPS).
- Diseñar alternativas de acompañamiento social o de información, educación y comunicación (IEC) que permitan un trabajo más intensivo y personalizado, o amplio y colectivo con las familias, a fin de que conozcan la oferta disponible y los mecanismos mediante los cuales pueden acceder a ella (DNP en coordinación con MPS y AS).

❖ ESTRATEGIA II:

Mejorar la focalización de la oferta de promoción social, a través del uso adecuado de los instrumentos disponibles para este fin.

ACCIONES:

- Revisar y ajustar los criterios de entrada y las condiciones de salida de los programas sociales. Respecto a las condiciones de entrada, es necesario que el proceso de focalización sea coherente con los objetivos del programa, utilizando en lo posible mecanismos de focalización que combinen el SISBEN con instrumentos geográficos u otros mecanismos pertinentes. En lo que concierne a las condiciones de salida, se debe definir para todos los programas según sus objetivos, cuáles son las características de los beneficiarios que les permiten prescindir de la intervención o transitar hacia otro tipo de acción, sin limitarlo al

¹⁰⁵ Los mecanismos pueden ser diversos en situaciones y contextos, propiciando estrategias de información, educación y comunicación pertinentes, para la apropiación social del conocimiento.

cambio en el puntaje del SISBEN (Todas las entidades con el acompañamiento y asesoría técnica del DNP).

❖ ESTRATEGIA III

Eliminar las restricciones y mejorar la pertinencia y los canales de acceso a la oferta de servicios de promoción y protección social, especialmente para la PPED, promoviendo la integridad, coordinación y articulación de la oferta.

ACCIONES:

- Dimensionar la oferta de promoción social disponible para las familias y caracterizarla conforme a los mapas de riesgo y vulnerabilidad (DNP/MPS).
- Evaluar los programas sociales y diseñar planes de acción para ajustarlos o crear servicios sustitutos o complementarios, que se adapten a las características y condiciones de vida de la PPED (DNP).
- Elaborar un documento en el que se propongan mecanismos que permitan la transición de la PPED entre esquemas subsidiados y contributivos al interior del Sistema de Protección Social, según se transforma su condición de pobreza y vulnerabilidad (DNP).
- Fortalecer el modelo de gestión de JUNTOS para consolidar la política de Promoción Social, de manera que se constituya en un mecanismo que permita (Comité Ejecutivo y Comisión Intersectorial de JUNTOS):
 - Intervenciones de promoción social integrales acordes con mapas de riesgo y vulnerabilidad.
 - El desarrollo de competencias locales y regionales para la gestión del riesgo y la consolidación del SPS.

❖ ESTRATEGIA IV

Revisar la estructura de financiamiento del SPS y generar propuestas que en el mediano plazo conduzcan a mejorar la calidad de la inversión y la focalización del gasto público de promoción social.

ACCIONES:

- Elaborar una propuesta que contribuya a reorientar la inversión pública considerando mapas de riesgo y vulnerabilidad, de tal forma que los recursos se destinen prioritariamente hacia la atención de los riesgos de la PPED (DNP).
- Realizar un estudio en el que se evalúen mecanismos alternativos de financiamiento para el SPS, especialmente el subsistema de promoción social y se proponga un plan de acción

de disciplina fiscal consistente, que permita tener recursos y herramientas suficientes para proteger a en periodos de crisis. (DNP-MCHP).

❖ ESTRATEGIA V

Reorganizar la función de regulación y coordinación de los mercados de servicios de promoción social, incluyendo el desarrollo y fortalecimiento de las instancias y mecanismos de inspección, vigilancia y control.

ACCIONES:

- Elaborar una propuesta en la que se definan cuáles son las entidades y organismos ya existentes que conforman el subsistema de Promoción Social y cuál es su papel actual dentro de éste, y un organismo o instancia encargada de la función de modulación y formulación de política¹⁰⁶ (DNP).
- Diseñar un mecanismo que permita la gestión, el seguimiento y la evaluación de las acciones de promoción social, para lo cual se creará una herramienta inteligente, que permita generar los reportes necesarios, a partir de los componentes de información existentes: SISBEN, Registro Único de Afiliados - RUAF, InfoJUNTOS, Registro Único de Población Desplazada - RUPD, Sistema de seguimiento a proyectos de inversión - SPI, Sistema de Información de la Protección Social - SISPRO y otros (DNP).

VII. FINANCIAMIENTO

El costo total estimado para la financiación de la política de generación de ingresos asciende a \$166.627 millones de pesos constantes de 2009. Estos recursos permitirán atender las diferentes estrategias diseñadas en el marco de los 5 ejes problemáticos descritos a lo largo de este documento. Así mismo, estos recursos se encuentran distribuidos entre las entidades responsables de la política de generación de ingresos en el país y corresponden a las vigencias 2009 a 2012.

La fuente de financiación del costo total de la política es el Presupuesto General de la Nación, específicamente, las asignaciones que para tal fin se determinen en el SENA, el Ministerio de Educación Nacional, el DNP, el Ministerio de la Protección Social, Acción Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En el siguiente cuadro se observa la distribución anual de los recursos de la política a precios corrientes.

¹⁰⁶ Se entiende que dentro de las actividades de modulación y formulación de política se encuentran el diseño de los programas; la revisión de las condiciones de entrada y de salida; la definición del tipo, la periodicidad y las reglas de las intervenciones; el diseño de estándares de habilitación para las entidades y organismos prestadores de promoción social, tanto privados como públicos; y la definición del arreglo institucional que lleve a cabo las funciones de inspección, vigilancia y control, entre otras.

**Cuadro 22. Financiación Política de Generación de Ingresos
Recursos del Presupuesto General de la Nación
(Millones de Pesos Corrientes)**

Entidad	Vigencia			
	2009	2010	2011	2012
SENA	\$ 36.930	\$ 38.130	\$ 32.303	\$ 32.484
MEN	\$ 5.244	\$ 6.783	\$ -	\$ -
DNP	\$ 318	\$ 5.418	\$ 46	\$ -
MPS	\$ 100	\$ 790	\$ 910	\$ 790
AS	\$ -	\$ 12.100	\$ -	\$ -
MADR	\$ -	\$ 3.550	\$ -	\$ -
TOTAL	\$ 42.592	\$ 66.771	\$ 33.259	\$ 33.274

A. Eje problemático 1: La PPED enfrenta barreras para desarrollar sus capacidades y generar ingresos sostenibles y suficientes.

Estrategia 1. Ajustar las características de la oferta de formación para el trabajo, con el fin de dar mayor acceso, calidad y pertinencia a los programas demandados por la PPED considerando los requerimientos específicos tanto de la zona urbana como de la zona rural, y las características específicas de la población objetivo			
ACCIONES	FUENTE	VALOR	PERIODO DE EJECUCIÓN
Profundizar la articulación entre instituciones educativas, Secretarías de Educación y SENA para alfabetizar y permitir que la PPED aumente su nivel educativo y pueda acceder con mayor facilidad a la formación para el trabajo.	MEN	0	2009-2012
	SENA	11,230	2009-2010
Focalizar el Programa Nacional de Alfabetización a adultos iletrados en la población objetivo de la política.	MEN	2,999	2009-2010
Evaluar la oferta de capacitación de los programas de generación de ingresos ofrecidos por el Gobierno Nacional y una muestra de gobiernos locales (DNP) y recomendar los ajustes requeridos para que esta oferta de capacitación logre los estándares de calidad y cobertura establecidos para el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.	DNP	0	2009-2010
Adicionalmente a las recomendaciones de ajuste, fortalecer la capacidad institucional de las Secretarías de Educación para realizar las acciones de verificación de cumplimiento de los requisitos para el registro de los programas de formación para el trabajo inmersos en los programas de generación de ingresos	MEN	1,700	2009-2010
Incrementar acciones de capacitación a través de alianzas entre el sector público y privado, teniendo en cuenta los requerimientos de las regiones plasmados en la Agenda Interna y por las Comisiones Regionales de Competitividad, así como los aspectos más relevantes de las cadenas productivas del sector agropecuario, de servicios e industria manufacturera, aplicados a los ámbitos rurales y urbanos.	SENA	28,890	2009-2012
A partir de las acciones de capacitación a través de alianzas entre el sector público y privado, apoyar la elaboración de planes de negocio para la PPED	SENA	0	2009-2012

Fortalecer los mecanismos de articulación entre la educación media con la educación superior en la población adolescente y joven objeto de esta política a través del Fondo de Fomento a la Educación Media y los convenios de articulación con el SENA.	MEN	1,799	2009-2010
Identificar y sistematizar los casos exitosos de proyectos productivos de PPED con miras a replicar las mejores prácticas	MADR	40	2009-2010
Crear un programa de giras de aprendizaje y pasantías entre productores pares basados en experiencias exitosas de proyectos productivos en el marco del Sistema de Asistencia Técnica y Acompañamiento (MADR) y del Programa integral para proveer servicios de desarrollo empresarial (AS –MCIT)	MADR	30	2009-2010
Mejorar la inclusión de la población en situación de pobreza extrema y desplazada en el programa Jóvenes Rurales Emprendedores a través de la articulación con Alcaldías Municipales para adelantar procesos de sensibilización, promoción y orientación.	SENA	79,700	2009-2012
Continuar con los estímulos financieros (bolsa concursable) a los CERES para que la oferta de formación se enfoque en las necesidades de la población objetivo y den acceso preferente a la misma.	MEN	4,000	2009-2010
A través del Programa de Ampliación de Cobertura, incentivar la oferta de formación con calidad y pertinencia para la población objetivo.	SENA	15,167	2009-2012

Estrategia 2. Estimular la demanda de servicios de promoción social relacionados con educación y capacitación

ACCIONES	FUENTE	VALOR	PERIODO DE EJECUCIÓN
Documento técnico que evalúe la viabilidad jurídica, financiera y operativa de estímulos (p.e subsidios monetarios) para fomentar la asistencia y permanencia de la PPED mayor de 18 años a la oferta de alfabetización/educación básica y formación para el trabajo, basándose en la experiencia nacional e internacional y realizando el debido análisis costo-beneficio de este tipo de programas	DNP	39	2009-2010
Divulgar un Banco de Oferentes de Programas de Formación para el trabajo que cuenten con la certificación de calidad.	MEN	500	2009-2010
Incrementar el número de jornadas de promoción de la oferta de formación a la PPED, con la participación de los CERES, con el fin de que se conviertan en un espacio de encuentro para difundir esta información y aprovechando su ubicación rural y en lugares de alta vulnerabilidad	MEN	1,030	2009-2010
A través de los Centros del Servicio Público de Empleo se orientará la población objetivo, para identificar sus intereses ocupacionales y vocacionales, y definir la entrada de la población en alguna ruta de capacitación	SENA	900	2009-2012

Estrategia 3. Diseñar un esquema y mecanismos que permitan que la PPED cuente con acompañamiento psicosocial de forma permanente y transversal a los demás lineamientos de la PGI

ACCIONES	FUENTE	VALOR	PERIODO DE EJECUCIÓN
Articular, concertar y garantizar la definición interinstitucional e implementación de estrategias locales de intervención social con Enfoque Psicosocial que cumplan con los lineamientos formulados por el Ministerio de la Protección Social 2006/2010 en todos los programas de inclusión económica y social	MPS	0	2009-2012
Realizar mapas locales para identificar: recursos institucionales (entidades, organizaciones, proyectos, programas relacionados) que permitan llevar a cabo estrategias locales de intervención social con Enfoque Psicosocial	MPS	0	2009-2012
Asesorar y fortalecer los lineamientos de Intervención Psicosocial y apoyar la definición de protocolos institucionales de acompañamiento psicosocial para abordar los procesos de estabilización socioeconómica e inclusión social para PPED	MPS	0	2009-2012

Estrategia 4. Diseñar e implementar canales y herramientas que permitan que los mecanismos de intermediación laboral existentes en el país, sean más acordes con las condiciones de la PPED y favorezcan su incorporación en el mercado laboral

ACCIONES	FUENTE	VALOR	PERIODO DE EJECUCIÓN
En conjunto con las autoridades departamentales hacer un inventario de los principales servicios de intermediación formales y no formales para PPED que se encuentran disponibles a nivel local	MPS	100	2009-2010
A partir del inventario de la actividad anterior, crear canales de comunicación entre los servicios de intermediación identificados y el SPE, que permitan la articulación de los servicios de capacitación y de intermediación laboral, facilitando la incorporación de la PPED al mercado laboral	MPS	100	2009-2010
Actualizar el proceso de orientación ocupacional del Servicio Público de Empleo, para lograr identificar los intereses ocupacionales y vocacionales de esta población conjugado con las oportunidades laborales, proyectos de inversión y la vocación productiva regional, con el propósito de definir, difundir y promocionar la oferta institucional.	SENA	3,600	2009-2012
Definir e implementar una política de ampliación de cobertura del Servicio Público de Empleo a nivel rural, a través de alianzas estratégicas con los entes territoriales. (SENA)	SENA	360	2009-2012

Estrategia 5. Diseñar e implementar mecanismos flexibles que permitan la vinculación de la PPED en los empleos generados a través de los proyectos infraestructura pública y social.

ACCIONES	FUENTE	VALOR	PERIODO DE EJECUCIÓN
Documento técnico que evalúe la viabilidad jurídica, financiera y operativa de establecer los mecanismos e incentivos que permitan la incorporación de la PPED en los proyectos de infraestructura pública.	DNP	39	2009-2010

Estrategia 6. Fomentar la articulación del sector privado y la RED JUNTOS con el fin de establecer estrategias que permitan el enganche laboral de la PPED

ACCIONES	FUENTE	VALOR	PERIODO DE EJECUCIÓN
Revisar experiencias de los gobiernos locales en la realización de acuerdos con el sector privado, con el fin de ampliar las oportunidades laborales de la PPED y replicar experiencias exitosas. (MPS)	MPS	150	2009-2012
Fomentar la firma de acuerdos a nivel local entre las autoridades territoriales y el sector privado, con el objetivo de ampliar las oportunidades laborales de la PPED. (MPS a través de las ILE, MCIT a través del programa transformación productiva)	MPS	1,400	2009-2012
Documento técnico que evalúe la viabilidad jurídica, financiera y operativa de crear estímulos o subsidios para la contratación de PPED que permitan la reducción de costos laborales al sector privado	DNP	39	2009-2010
Documento técnico que evalúe la viabilidad jurídica, financiera y operativa de restituir su situación laboral previa al desplazamiento a las personas que contaban con un empleo formal	DNP	39	2009-2010

Estrategia 7: Diseñar un programa orientado al fortalecimiento y a la creación de formas asociativas para PPED en torno a encadenamientos productivos

ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
<p>Diseñar un programa orientado al fortalecimiento y a la creación de formas asociativas para PPED en torno a encadenamientos productivos que considere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El diseño metodologías para la promoción del establecimiento de formas asociativas en torno a encadenamientos productivos considerando las condiciones y oportunidades que tiene la PPED. • La identificación de la institución competente para el tema, con el propósito de que los entes territoriales soliciten y reciban asistencia técnica en la aplicación de metodologías para el fomento de formas asociativas. • La evaluación de alternativas regulatorias que faciliten la creación de empresas formales asociativas de manera gradual, de acuerdo con las condiciones de los proyectos productivos y el 	350	DNP	2010

tamaño de las empresas.			
-------------------------	--	--	--

Estrategia 8: Diseñar esquemas de vinculación entre la PPED e inversionistas privados que facilite la integración de pequeños productores de la PPED al mercado, en condiciones justas			
ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
Promover e incentivar esquemas de vinculación entre PPED con inversionistas que al menos considere (DNP y MADR): <ul style="list-style-type: none"> • El diseño de incentivos para los inversionistas de tal forma que se estimulen este tipo de alianzas. • Las condiciones en las que sería favorable llevar este tipo esquemas de vinculación, los responsables de implementación y el seguimiento. Las fuentes de financiamiento. • El diseño e implementación de un Sistema de Información de Tierras que posibilite el desarrollo de las alianzas. • Las condiciones mínimas que deben tenerse en cuenta para generar alianzas entre inversionistas privados y población desplazada 	350	DNP	2010

B. Eje problemático 2: Dificultad de acceso a activos: físicos, financieros, asistencia técnica y servicios de acompañamiento y de desarrollo empresarial

Estrategia 1: Desarrollar un programa específico para la PPED rural que provea una atención integral en todos los componentes de generación de ingresos.			
ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
Impulsar un sistema de asistencia técnica y acompañamiento integral para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles orientado a la PPE.	480	MADR	2010
Ajustar la oferta institucional del MADR y de sus instituciones con la oferta de la Red JUNTOS de tal forma que facilite la atención integral de la PPED rural para esto será necesario hacer lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> i) Incorporar el incentivo de asistencia técnica del Programa AIS a la Oferta de Juntos; ii) Incorporar la convocatoria de riego intra-predial y pequeños distritos de riego dentro de la Oferta de la Red Juntos; iii) Orientar la convocatoria de Subsidio Integral de Tierra a la atención preferencial de la PPED. 	Se cubre con recursos de funcionamiento	MADR	2010
Desarrollar y aprobar una estrategia de cooperación para capacitar a las Entidades Territoriales y otras entidades interesadas, en las convocatorias para el desarrollo rural, mejorando así sus capacidades en los procesos de acompañamiento a los pobladores rurales (Conpes 3558)	Se cubre con recursos de funcionamiento	MADR-SENA	2010
Diseñar mecanismos de coordinación entre el sistema de asistencia técnica y acompañamiento y los demás instrumentos que hagan que hagan parte de la oferta de JUNTOS del MADR con la oferta de JUNTOS con, de forma tal que se pueda sincronizar las demandas de atención de la PPED con la oferta institucional, de	Se cubre con recursos de funcionamiento	DNP-MADR	2010

acuerdo con lo que se proponga en el eje problemático 4			
Diseñar e implementar un programa de asistencia técnica de acompañamiento integral para la población desplazada que retorna o es reubicada con un enfoque diferencial en las áreas rurales en los componentes de GI, particularmente en los temas relacionados con asistencia técnica y acompañamiento para el desarrollo de proyectos productivos.	3.000	MADR - AS	2010
Desarrollar mecanismos que faciliten la formalización y la seguridad jurídica de los derechos sobre la tierra. Para esto se requiere: i) un diagnóstico sobre nivel de derechos informales sobre la tierra; y el ii) diseño y ejecución de planes de formalización. Esta actividad se desarrollará a través de la Política de Tierras priorizando en zonas de desplazamiento sin que esto implique la formalización exclusiva a la población desplazada.	Se cubre con recursos de funcionamiento	IGAC, SNR, CNRR, AS, MADR, INCODER	2010

Estrategia 2: Diseñar mecanismos de atención a población desplazada que no es propietaria pero que derivaba sus ingresos del uso de la tierra.

ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
Desarrollar un estudio que evalúe cuáles son las pérdidas de la población desplazada en términos de su capacidad para generar ingresos suficientes y sostenibles, que no ostentaba ningún derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles rurales. Así mismo, este estudio debe identificar cuáles son los mecanismos a través de los cuales se puede realizar la reparación correspondiente a la población desplazada tenedora y aquella que no logró la restitución de derechos o expectativas de derechos sobre bienes inmuebles en los procesos respectivos, en el marco de las acciones que se van a realizar en la Política de Tierras.	Se cubre con recursos de funcionamiento	DNP	2010

Estrategia 3: Fomentar el desarrollo de cultivos para el autoconsumo en el hogar que favorezca la seguridad alimentaria y el ahorro

ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
Promover a través de sistema de asistencia técnica y acompañamiento que se va a impulsar en el MADR, la incorporación de servicios de asistencia técnica para el desarrollo de prácticas de autoconsumo en los sistemas productivos. Para esto es necesario que Acción Social por medio de RESA establezca convenios de articulación con el MADR.	Se cubre con recursos de funcionamiento	AS-MADR	2010 -2012
Fortalecer el Programa RESA como una alternativa de generación de ingresos y de seguridad alimentaria a través de la promoción de las prácticas del autoconsumo focalizando las acciones en la PPE y PD	12.000	AS	2010 en adelante

Estrategia 4: Diseñar un programa para proveer servicios de desarrollo empresarial integral (SDEI) para la PPED urbana, particularmente en las etapas de gestación y puesta en marcha de los proyectos de productivos			
ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
Identificar la demanda de servicios de desarrollo empresarial (financieros y no financieros) por parte de la PPED que cuenta con proyectos productivos.	300	DNP	2010
Definir instrumentos de cofinanciación para facilitar el acceso a servicios de desarrollo empresarial por parte de la PPED.			

Estrategia 5: Promover el acceso a servicios financieros a la PPED			
ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
Diseñar una ruta de articulación interinstitucional , que integre los programas del gobierno urbanos y rurales para promover la oferta y la demanda de servicios financieros. Esta ruta debe reforzar los siguientes elementos: educación financiera (para beneficiarios e intermediarios), promoción del ahorro, gestión de riesgos y acceso a crédito productivo	Se cubre con recursos de funcionamiento	BdO - AS - DNP	2010
Realizar un piloto para probar la ruta de articulación interinstitucional diseñada. (Mesa Técnica de Bancarización y Ahorro de JUNTOS)	200	DNP	2010
Evaluar los resultados obtenidos en el piloto y realizar recomendaciones para la implementación de la ruta de articulación interinstitucional en todos los municipios de JUNTOS. (Mesa Técnica de Bancarización y Ahorro de JUNTOS)	200	DNP	2010
Evaluar la viabilidad de la creación de un régimen especial de saneamiento financiero para la población desplazada reportada en las centrales de información crediticia que le permita a esta población reincorporarse al sector financiero formal.	100	DNP	2010
Promover la adquisición de micro-seguros por parte de la PPED	Recursos de Oportunidades Rurales en el caso del MADR	MADR	Del 2010 en adelante
Fortalecer las metodologías para facilitar el acceso de la PPED al microcrédito rural que consideren como punto de partida la educación financiera y el micro-ahorro.	Recursos de Oportunidades Rurales en el caso del MADR	MADR/BdO	2010 en adelante
Crear una línea de redescuento a la que puedan acceder instituciones financieras no vigiladas que presten servicios MF para actividades productivas rurales para esto es necesario desarrollar mecanismos alternativos de fondeo público y privado de instituciones microfinancieras a partir de las experiencias con fondos de microfinanzas rurales implementadas por el Programa de Oportunidades Rurales	Recursos de FINAGRO	FINAGRO	2009 en adelante
Articular y hacer los ajustes respectivos a la línea de redescuento FINAGRO para población desplazada con la	Recursos de FINAGRO	FINAGRO	2009 en adelante

ruta de articulación interinstitucional que integra los programas del gobierno para promover los servicios financieros			
--	--	--	--

C. Eje problemático 3: La debilidad de las entidades territoriales en la gestión, se constituye en una barrera para promover el desarrollo económico local y las iniciativas de GI para PPEd

Estrategia 1: Dentro del marco de la Estrategia de Fortalecimiento de la Gestión de los Sistemas de Protección Local de la Red JUNTOS: Diseñar y poner en marcha un Programa Nacional de Asistencia Técnica a los departamentos con el fin de fortalecer las capacidades locales para el logro de los objetivos de la Estrategia Juntos para la superación de la pobreza extrema.			
ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
Difundir y socializar la estrategia JUNTOS, la Política de Generación de Ingresos y los instrumentos que se desarrollen en el marco de esta, destacando los roles y la importancia de la institucionalidad departamental y local para lograr los propósitos de disminución de la pobreza y atención a desplazados.	1200	DNP	2010– 2011*
Capacitar a los departamentos en la elaboración de los diagnósticos y planes de acción municipales.			
Apoyar a los departamentos en el diseño del programa de asistencia técnica que facilite la ejecución de los planes de acción municipales.			
Definir criterios para seleccionar los municipios piloto que serán objeto de acompañamiento en la formulación e implementación de planes de acción de “Juntos”.			
Realizar acompañamiento a la formulación e implementación de los planes de acción territorial de JUNTOS en municipios piloto, seleccionados con las entidades territoriales.			
Fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales (departamentos y municipios y de las instituciones privadas (gremios, universidades, centros de investigación, etc) para promover el desarrollo local orientado a brindar oportunidades laborales a la PPEd, a través de la implementación de los Programas de Desarrollo Económico -PRODEL-, ILE, entre otros.	MPS	300	2009-2012

Estrategia 2: Dentro del marco de la Estrategia de Fortalecimiento de la Gestión de los Sistemas de Protección Local de la Red JUNTOS: Identificar incentivos para que las entidades territoriales implementen la estrategia “Juntos”			
ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
Crear el banco experiencias exitosas de “Juntos” a nivel territorial, con el objeto de documentarlas y divulgarlas a nivel nacional.	400	DNP	2010– 2011

Identificar los posibles incentivos (de las entidades nacionales) para que las entidades territoriales y el sector privado (otros actores locales) se vinculen de manera activa a la implementación de la estrategia “Juntos”			
Concertar con las entidades del orden nacional y territorial los criterios y aplicación de los incentivos.			

Estrategia 3: Implementar proyectos piloto orientados a unidades de desarrollo económico local incluyente			
ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
Identificar mecanismos que permitan la orientación a oportunidades de empleos a través de alianzas público-privadas.	1,000	DNP	2010– 2011
Identificar activos productivos para población pobre extrema y desplazada.			
Implementar mecanismos para la puesta en marcha de cláusulas sociales de empleabilidad.			
Levantar un inventario de estudios de mercado laboral cruzando las habilidades de la PPED, la oferta laboral y la capacidad institucional de formación existente			
De acuerdo con la vocación productiva del territorio identificar los sectores que puedan jalonar la inclusión productiva de la PPED.			
Identificar acciones conducentes a fortalecer la institucionalidad local responsable por el desarrollo económico incluyente.			

D. Eje problemático 4: Debilidades en el marco institucionalidad actual

Estrategia 1: Realizar el seguimiento a la implementación de la PGI en su etapa de inicio.			
ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
<p>Conformar un Equipo responsable por el seguimiento a la implementación de la PGI para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asumir la Secretaría Técnica de la Mesa Técnica de Generación de Ingresos de la Red JUNTOS, como instancia que vela por la coordinación y puesta en marcha de la política. • Servir como interlocutor permanente con la Mesa de Estabilización Socioeconómica de PD del SNAIPD. • Realizar el seguimiento a las estrategias y acciones planteadas en la PGI. • Realizar el seguimiento y monitoreo a los pilotos orientados a crear o fortalecer las unidades de desarrollo económico local incluyente. • Promover la interoperabilidad de los sistemas de información para así dar seguimiento a la Ruta de Atención Integral de Generación de Ingresos. • Velar y hacer seguimiento a los estudios y 	200	DNP	2010 2011

consultorías que se contraten para la ejecución de la política.			
---	--	--	--

Estrategia 2: Diseñar un esquema de arquitectura institucional que permita integrar la oferta existente y definir una instancia de coordinación

ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
Realizar una evaluación institucional (identificación y análisis) de programas de Generación de Ingresos para la PPED y sus impactos	276	DNP	2009 - 2010
Diseñar una propuesta de arquitectura institucional para la implementación de la PGI para PPED que haga énfasis en la relación Nación – Territorio y Público –Privado.	281		
Estructurar el sistema de información gerencial que requiere la instancia coordinadora de la PGI, para dar seguimiento y monitoreo al desarrollo de la PGI y para gestionar, promover, coordinar y focalizar las iniciativas de los distintos actores. (DNP-AS-MPS)	230		

Estrategia 3: Fortalecer la instancia que tenga como funciones activar, promover y direccionar las alianzas público privadas -APP- con énfasis en iniciativas de GI para PPED

ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
Definir una estrategia (modelo de intervención) para la articulación público privada, teniendo en cuenta los sectores prioritarios para el gobierno y las cadenas de valor existentes en las empresas.	500	DNP	2010 en adelante
Articular las iniciativas de alianzas público-privadas de orden gubernamental, particularmente aquellas orientadas hacia temas de generación de ingresos de población PPED.			
Identificar los casos exitosos y rutas de operación en los cuales se haya logrado articulación e integración entre diferentes iniciativas privadas de GI (i.e. acceso a tierras y vivienda, asistencia técnica y microcrédito, entre otras).			
Identificar a nivel territorial y nacional las empresas que tengan iniciativas para trabajar en lo referente a generación de ingresos (capacitación, asistencia técnica, acceso a activos físicos y financieros).			
Definir un mecanismo de rendición de cuentas de las alianzas público privadas.			

Estrategia 4: Fortalecer las funciones de la Dirección de Cooperación de Acción Social para direccionar y articular las actividades del SNAIPD (desplazados), Red JUNTOS (desplazados y pobres extremos) y de cooperación internacional, dirigidas a la GI para PPED. (AS)			
ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
Identificar las agencias de cooperación internacional que actualmente están operando a nivel territorial con PPED, en lo referente a generación de ingresos, y específicamente con la población desplazada (capacitación, asistencia técnica, acceso a activos físicos y financieros): inventario de cooperantes internacionales que están operando en las regiones: ubicación, tipo de intervención, temporalidad, presupuesto total y desglosado, tipo de operadores, población objetivo, y disponibilidad de evaluaciones.	100	AS	2010
Identificar los casos exitosos y rutas de operación en los cuales se haya logrado articulación e integración entre diferentes programas, componentes y entidades.			
Mejorar la articulación de las iniciativas de cooperación internacional que se están dando en el tema de GI para PPED.			
Promover y apoyar que las intervenciones de GI para PPED, financiadas u operadas con recursos de cooperación internacional, que consideren la realización de evaluaciones de proceso e impacto.			

Estrategia 5: Creación de un Sistema de Seguimiento, Evaluación y rendición de cuentas que permita a la PGI contar con información necesaria para conseguir una gestión enfocada a resultados (DNP)			
ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
Identificar los programas más relevantes de la PGI.	Se cubre con recursos de funcionamiento	DNP	2010 en adelante
Establecer una batería de indicadores a partir de los objetivos, estrategias y metas de los programas que reúne la PGI con el fin de realizar el monitoreo y seguimiento a cada uno de los indicadores que allí se construyeron.			
Creación de líneas de base o estados del arte de la población y contexto sobre el cual quiere intervenir el programa. Lo que con información que daría más validez a una eventual evaluación.			
Difundir los resultados y construir un inventario de recomendaciones, que deben ser contempladas por los ejecutores de cada uno de los programas evaluados.			

E. Eje problemático 5: La PPED enfrenta restricciones o limitaciones para acceder a mecanismos formales de gestión de sus riesgos y vulnerabilidades.

Estrategia 1: Diseñar y aplicar mecanismos que contribuyan a la objetivación de riesgos en la PPED y faciliten el acceso a la oferta de promoción social.			
ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
Caracterizar y dimensionar las diferentes condiciones de vulnerabilidad mediante la elaboración de mapas de riesgo y vulnerabilidad por regiones del país.	60	DNP	2009

Desarrollar herramientas de comunicación que permitan informar a la población sobre los riesgos más importantes en su entorno y los mecanismos de protección social disponibles para prevenirlos o superarlos.	300	MPS	2010
Diseñar alternativas de acompañamiento social o de información, educación y comunicación (IEC) que permitan un trabajo más intensivo y personalizado, o amplio y colectivo con las familias, a fin de que conozcan la oferta disponible y los mecanismos mediante los cuales pueden acceder a ella	46	DNP en coordinación con MPS y AS	2010

Estrategia 2: Mejorar la focalización de la oferta de promoción social, a través del uso adecuado de los instrumentos disponibles para este fin.

ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
Revisar y ajustar los criterios de entrada y las condiciones de salida de los programas sociales. Respecto a las condiciones de entrada, es necesario que el proceso de focalización sea coherente con los objetivos del programa, utilizando en lo posible mecanismos de focalización que combinen el SISBEN con instrumentos geográficos u otros mecanismos pertinentes. En lo que concierne a las condiciones de salida, se debe definir para todos los programas según sus objetivos, cuáles son las características de los beneficiarios que les permiten prescindir de la intervención o transitar hacia otro tipo de acción, sin limitarlo al cambio en el puntaje del SISBEN.	290	DNP	2009-2010

Estrategia 3: Eliminar las restricciones y mejorar la pertinencia y los canales de acceso a la oferta de servicios de promoción y protección social, especialmente para la PPED, promoviendo la integridad, coordinación y articulación de la oferta.

ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
Dimensionar la oferta de promoción social disponible para las familias y caracterizarla conforme a los mapas de riesgo y vulnerabilidad	30	DNP	2010
Dimensionar la oferta de promoción social disponible para las familias y caracterizarla conforme a los mapas de riesgo y vulnerabilidad	240	MPS	2010
Evaluar los programas sociales y diseñar planes de acción para ajustarlos o crear servicios sustitutos o complementarios, que se adapten a las características y condiciones de vida de la PPED	Se cubre con recursos de funcionamiento	DNP	2010
Elaborar un documento en el que se propongan mecanismos que permitan la transición de esta población entre esquemas subsidiados y contributivos al interior del Sistema de Protección Social, según se transforma su condición de pobreza y vulnerabilidad.	30	DNP	2010
Fortalecer el modelo de gestión de JUNTOS para consolidar la política de Promoción Social, de manera que se constituya en un mecanismo que permita: Intervenciones de promoción social integrales acordadas	Se cubre con recursos de funcionamiento	Comité Ejecutivo y Comisión Intersectorial	2010 en adelante

con mapas de riesgo y vulnerabilidad; El desarrollo de competencias locales y regionales para la gestión del riesgo y la consolidación del SPS.		al de JUNTOS	
---	--	-----------------	--

Estrategia 4: Revisar la estructura de financiamiento del SPS y generar propuestas que en el mediano plazo conduzcan a mejorar la calidad de la inversión y la focalización del gasto público de promoción social.

ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
Elaborar una propuesta que contribuya a reorientar la inversión pública considerando mapas de riesgo y vulnerabilidad, de tal forma que los recursos se destinen prioritariamente hacia la atención de los riesgos de la PPED.	60	DNP	2010
Realizar un estudio en el que se evalúen mecanismos alternativos de financiamiento para el SPS, especialmente el subsistema de promoción social y se proponga un plan de acción de disciplina fiscal consistente, que permita tener recursos y herramientas suficientes para proteger a en periodos de crisis.	64	DNP	2010

Estrategia 5: Organizar la función de regulación y coordinación de los mercados de servicios de promoción social, incluyendo el desarrollo y fortalecimiento de las instancias y mecanismos de inspección, vigilancia y control.

ACCIONES	VALOR	FUENTE	PERIODO DE EJECUCION
Elaborar una propuesta en la que se definan cuáles son las entidades y organismos ya existentes que conforman el subsistema de Promoción Social y cuál es su papel actual dentro de éste, y un organismo o instancia encargada de la función de modulación y formulación de política.	106	DNP	2010
Diseñar un mecanismo que permita la gestión, el seguimiento y la evaluación de las acciones de promoción social, para lo cual se creará una herramienta inteligente, que permita generar los reportes necesarios, a partir de los componentes de información existentes: SISBEN, Registro Único de Afiliados - RUAF, InfoJUNTOS, Registro Único de Población Desplazada - RUPD, Sistema de seguimiento a proyectos de inversión - SPI, Sistema de Información de la Protección Social - SISPRO y otros.	127	DNP	2010

VIII. RECOMENDACIONES

Solicitar a las entidades intervinientes, programar, ejecutar y hacer seguimiento a las actividades contempladas en el plan de acción.

Solicitar al DNP:

- Evaluar la oferta de capacitación de los programas de generación de ingresos ofrecidos por el Gobierno Nacional y una muestra de los gobiernos locales y recomendar los ajustes requeridos para que esta oferta de capacitación logre los estándares de calidad y cobertura establecidos por el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.
- Desarrollar documentos técnicos que evalúen la viabilidad jurídica, financiera y operativa de:
 - Implementar estímulos (p.e subsidios monetarios) para que la PPED mayor de 18 años acceda a la oferta de alfabetización/formación básica y formación para el trabajo
 - Establecer mecanismos e incentivos que permitan la incorporación de la PPED en los proyectos de infraestructura pública.
 - Restituir su situación laboral previa al desplazamiento a las personas que contaban con un empleo formal.
 - Crear estímulos o subsidios para la contratación de PPED que permitan la reducción de costos laborales al sector privado.
 - Crear un régimen especial de saneamiento financiero para la población desplazada reportada en las centrales de información crediticia que le permita a esta población reincorporarse al sector financiero formal
- Diseñar un programa orientado al fortalecimiento y a la creación de formas asociativas para PPED en torno a encadenamientos productivos.
- Diseñar esquemas de vinculación entre la PPED e inversionistas privados que facilite la integración de pequeños productores de la PPED al mercado, en condiciones justas
- Desarrollar un estudio que evalúe cuáles son las pérdidas de la población desplazada en términos de su capacidad para generar ingresos suficientes y sostenibles, que no ostentaba ningún derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles rurales.
- Dentro de sus competencias en el marco de la Red JUNTOS, diseñar y poner en marcha un Programa Nacional de Asistencia Técnica a departamentos para fortalecer las capacidades locales para el logro de los objetivos de la estrategia Juntos para la

superación de la pobreza extrema e identificar incentivos para que las entidades territoriales implementen dicha estrategia.

- Con base en la evaluación institucional de la oferta de GI existente, y de acuerdo con los techos definitivos de Marco de Gasto de Mediano Plazo, incluir a partir de 2011 los recursos necesarios para implementar la propuesta de arquitectura institucional que sea aprobada por la Comisión Intersectorial de JUNTOS.
- Realizar el seguimiento a la implementación de la PGI en su etapa inicial.
- Diseñar un esquema de arquitectura institucional que permita integrar la oferta existente y definir una instancia de coordinación, y validar la propuesta con las entidades del Gobierno Nacional que hacen parte de la PGI.
- Crear un Sistema de Seguimiento, Evaluación y rendición de cuentas que permita a la PGI contar con información necesaria para conseguir una gestión enfocada a resultados.
- Caracterizar y dimensionar las diferentes condiciones de vulnerabilidad mediante la elaboración de mapas de riesgo y vulnerabilidad por regiones del país.
- Revisar la estructura de financiamiento del SPS y generar propuestas que en el mediano plazo conduzcan a mejorar la calidad de la inversión y la focalización del gasto público de promoción social.
- Elaborar una propuesta en la que se definan cuáles son las entidades y organismos ya existentes que conforman el subsistema de Promoción Social y cuál es su papel actual dentro de éste, y un organismo o instancia encargada de la función de modulación y formulación de política

Solicitar al MADR:

- Impulsar un sistema de asistencia técnica y acompañamiento integral para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles orientado a la PPE.
- Ajustar la oferta institucional del MADR y de sus instituciones con la oferta de la Red JUNTOS de tal forma que facilite la atención integral de la PPED rural para esto será necesario hacer lo siguiente (DNP y MADR):
 - Incorporar el incentivo de asistencia técnica del Programa AIS a la Oferta de JUNTOS.
 - Incorporar la convocatoria de riego intrapredial y pequeños distritos de riego dentro de la oferta de JUNTOS.

- Orientar la convocatoria del Subsidio Integral de Tierras a la atención preferencial de la PPED.
- Identificar y sistematizar los casos exitosos de proyectos productivos de PPED con miras a replicar las mejores prácticas (MADR).
- Crear un programa de giras de aprendizaje y pasantías entre productores pares basados en experiencias exitosas de proyectos productivos en el marco del Sistema de Asistencia Técnica y Acompañamiento

Solicitar al Ministerio de la Protección Social:

- Diseñar instrumentos metodológicos para apoyar a las autoridades departamentales en la construcción de mecanismos de articulación de los programas de generación de ingresos que desarrollen los municipios, con el propósito de fortalecer su capacidad institucional para promover el desarrollo local y conformar redes institucionales orientadas a la promoción de las iniciativas de emprendimiento dirigidas especialmente a la PPED.
- En conjunto con las autoridades departamentales hacer un inventario de los principales servicios de intermediación formales y no formales para PPED que se encuentran disponibles a nivel local.
- A partir de este inventario, crear canales de comunicación entre los servicios de intermediación identificados y el SPE, que permitan la articulación de los servicios de capacitación y de intermediación laboral, facilitando la incorporación de la PPED al mercado laboral.
- Revisar experiencias de los gobiernos locales en la realización de acuerdos con el sector privado, con el fin de ampliar las oportunidades laborales de la PPED y replicar experiencias exitosas.
- Fomentar la firma de acuerdos a nivel local entre las autoridades territoriales y el sector privado, con el objetivo de ampliar las oportunidades laborales de la PPED.
- Asesorar y fortalecer los lineamientos de Intervención Psicosocial y apoyar la definición de protocolos institucionales de acompañamiento psicosocial para abordar los procesos de estabilización socioeconómica e inclusión social para PPED. En este sentido, apoyar a los gobiernos locales en la realización de mapas para identificar recursos institucionales que permitan llevar a cabo estrategias de intervención social con Enfoque Psicosocial
- Articular, concertar y garantizar la definición interinstitucional e implementación de estrategias locales de intervención social con Enfoque Psicosocial que cumplan con los lineamientos formulados por el Ministerio de la Protección Social 2006/2010 en todos los programas de inclusión económica y social.

- Fomentar la ampliación de proyectos de vinculación laboral de PPED que se han desarrollado en iniciativas del sector privado (sin necesidad de acuerdos con autoridad local).
- Construir, completar y mantener actualizado el directorio de la oferta de promoción social.
- Actualizar la guía de emprendimiento regional como apoyo a la población e instituciones públicas y/o privadas interesadas en conocer la oferta de programas e instrumentos públicos y privados de generación de ingresos.
- Promover la articulación de los Observatorios Regionales de Empleo con la Política de Generación de Ingresos con el fin de fortalecer el componente de caracterización de la misma.

.Solicitar al MEN:

- Focalizar el Programa Nacional de Alfabetización a adultos iletrados en la población objetivo de la política.
- Profundizar la articulación entre instituciones educativas, Secretarías de Educación y SENA para alfabetizar y permitir que la PPED aumente su nivel educativo y pueda acceder con mayor facilidad a la formación para el trabajo.
- Fomentar la articulación de la educación media con la educación superior en la población adolescente y joven objeto de esta política.
- Desarrollar jornadas de promoción de la oferta de formación a la PPED con la participación de los CERES.
- Divulgar un banco de oferentes de programas de formación para el trabajo que cuenten con la certificación de calidad.

Solicitar a ACCIÓN SOCIAL:

- Fortalecer el programa RESA enfatizando en las prácticas de las autoconsumo, focalizando las acciones en PPE y la PD rural.
- Fortalecer las funciones de la Dirección de Cooperación de Acción Social para direccionar y articular las actividades del SNAIPD (desplazados), Red JUNTOS (desplazados y pobres extremos) y de cooperación internacional, dirigidas a la GI para PPED.
- Asumir el rol de coordinador y líder de la Ruta Integral de Atención a Población Pobre Extrema de Generación de Ingresos.

Solicitar al SENA:

- Mejorar la inclusión de la PPED en el programa Jóvenes Rurales Emprendedores a través de la articulación con alcaldías municipales.
- Incrementar acciones de capacitación a través de alianzas entre el sector público y privado, teniendo en cuenta los requerimientos de las regiones plasmados en la Agenda Interna y por las Comisiones Regionales de Competitividad, así como los aspectos más relevantes de las cadenas productivas del sector agropecuario, de servicios e industria manufacturera, aplicados a los ámbitos rurales y urbanos. A partir de dichas alianzas apoyar la elaboración de planes de negocio para la PPED.
- A través del programa de ampliación de cobertura, incentivar la calidad y pertinencia de la oferta de formación disponible para la PPED.
- Mejorar la gestión de los Centros del Servicio Público de Empleo, especialmente para:
 - Orientar a la PPED, para identificar sus intereses ocupacionales y vocacionales, y definir la entrada de la población en alguna ruta de capacitación
 - Actualizar el proceso de orientación ocupacional del Servicio Público de Empleo
 - Definir la política de ampliación de cobertura del Servicio Público de Empleo a nivel rural, a través de alianzas estratégicas con los entes territoriales.

Solicitar al MADR, a ACCION SOCIAL y al DNP:

- Diseñar e implementar un programa de asistencia técnica y acompañamiento integral para la población desplazada que retorna o es reubicada con un enfoque diferencial en las áreas rurales en los componentes de GI, particularmente en los temas relacionados con asistencia técnica y acompañamiento para el desarrollo de proyectos productivos, conjuntamente con Acción Social y el DNP. Para su ejecución se destinarán recursos adicionales del DNP al presupuesto del MADR, sujeto al establecimiento de un convenio en el que se prevean metas de atención a población desplazada.

Solicitar al MADR y a ACCION SOCIAL:

- Promover, a través de sistema de asistencia técnica y acompañamiento que se va a impulsar en el MADR, la incorporación de servicios de asistencia técnica para el desarrollo de prácticas de autoconsumo en los sistemas productivos. Para esto es necesario que Acción Social por medio de RESA establezca convenios de articulación con el MADR.

Se sugiere a FINAGRO:

- Crear una línea de fondeo a la que puedan acceder instituciones financieras no vigiladas que presten servicios micro financieros para actividades productivas rurales de la PPED a partir de recursos distintos a los Títulos de Desarrollo Agropecuario.

- Articular y hacer los ajustes respectivos la línea de redescuento para población desplazada de FINAGRO con la ruta de articulación interinstitucional que integra los programas del gobierno para promover los servicios financieros.

Solicitar DNP con el apoyo del MPS y AS

- Promover y coordinar el diseño de alternativas de acompañamiento social o de información, educación y comunicación, que le permitan a las familias objetivar sus riesgos y vulnerabilidades.
- Generar los reportes necesarios para la gestión, el seguimiento y la evaluación de la promoción social, en coordinación con el COINFO.

Solicitar al SENA y MEN:

- Con el propósito de permitir que la PPED pueda acceder con mayor facilidad a la formación para el trabajo, articular esta última con los programas de alfabetización o educación básica y media según sea necesario.
- Fomentar la articulación entre la educación media con la educación superior y el SENA a través del Fondo de Fomento a la Educación Media.

Solicitar al MCIT y ACCIÓN SOCIAL:

- Diseñar e implementar un programa para proveer servicios de desarrollo empresarial integral (SDEI) para la PPED urbana, particularmente en las etapas de gestación y puesta en marcha de los proyectos de productivos.

Solicitar a la Comisión Intersectorial de la Red JUNTOS:

- Fortalecer la instancia que para activar, promover y direccionar alianzas público privados -APP- con énfasis en iniciativas de GI para PPED- Mesa Técnica APP.
- Promover y aprobar planes de acción a cargo de las Mesas Técnicas de Juntos, para ajustar los programas sociales o crear servicios sustitutos o complementarios, que se adapten a las características y condiciones de vida de la PPED.

Solicitar a Banca de las Oportunidades, como secretaría técnica de la Mesa Técnica de Bancarización y Ahorro:

- Diseñar e implementar una ruta de articulación interinstitucional, tanto a nivel urbano como rural, que integre los programas del gobierno para promover la oferta y la demanda de servicios financieros.

Solicitar a las entidades intervinientes, programar, ejecutar y hacer seguimiento a las actividades contempladas en el plan de acción del presente documento.

ANEXO: Eje problemático 1 y 5: Desarrollo de Capacidades y Fortalecimiento del Sistema de Protección Social

# O.E	# 0	Objetivo Específico	# A	Acción concreta	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del indicador	Fuente del indicador	Información del Responsable de la ejecución de la acción concreta						Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA	Seguimiento en SISCONPES	
									Sector	Entidad responsable de la ejecución	Cargo Responsable	Nombre del Funcionario	Correo Electrónico	Teléfono					Línea de Base del Indicador
1.1	1	Ajustar las características de la oferta de formación para el trabajo, con el fin de dar mayor acceso, calidad y pertinencia a los programas demandados por la PPEE considerando los requerimientos específicos tanto de la zona urbana como de la zona rural, y las características específicas de la población objetivo	1.1.1	Profundizar la articulación entre instituciones educativas, Secretarías de Educación y SENA para alfabetizar y permitir que la PPEE aumente su nivel educativo y pueda acceder con mayor facilidad a la formación para el trabajo.	Porcentaje de secretarías de educación articuladas al SENA	Cantidad de Secretarías articuladas/ total de secretarías	Este indicador da cuenta del porcentaje de secretarías de educación que se articulan al SENA, brindando formación para el trabajo a los jóvenes y adultos beneficiarios del Programa Nacional de Alfabetización.	MEN	Educación	MEN	Dirección de Cobertura Viceministerio PBM	Patricia Camacho Álvarez Miguel Calderón	pcamacho@mineducacion.gov.co	2222800	0	31/06/2009	20%	31/12/2010	X
				Personas adultas alfabetizadas y en procesos de formación para el trabajo.	Sumatoria acumulada de número de personas	A través de un convenio de cooperación se integrarán dos líneas de acción (alfabetización y formación) para dar atención integral a la PPEE	SENA	Protección Social	SENA	Directora de Planeación	Juana Perez	jomartinez@ana.edu.co	5461500 ext. 12018	1.017	31/06/2009	15.000	31/12/2010	X	
			1.1.2	Focalizar el Programa Nacional de Alfabetización a adultos letrados en la población objetivo de la política	Número de Jóvenes y adultos alfabetizados y focalizados por Red Juntos	Sumatoria acumulada de los jóvenes y adultos alfabetizados	Este indicador da cuenta del número de jóvenes y adultos letrados que son atendidos, a través del Programa Nacional de Alfabetización, con todas las fuentes de recursos disponibles.	MEN	Educación	MEN	Dirección de Cobertura Viceministerio PBM	Patricia Camacho Álvarez Miguel Calderón	pcamacho@mineducacion.gov.co	2222800	2.255	31/03/2009	14.994	31/12/2010	X
			1.1.3	Evaluar la oferta de capacitación de los programas de generación de ingresos ofrecidos por el Gobierno Nacional y una muestra de gobiernos locales (DNP) y recomendar los ajustes requeridos para que esta oferta de capacitación logre los estándares de calidad y cobertura establecidos para el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.	Porcentaje de la elaboración de la matriz	Porcentaje de avance de la elaboración de la matriz	La matriz es producto de los resultados de las evaluaciones de la oferta.	DNP	Planeación	DNP	Director de Evaluación de Políticas Públicas	Diego Dorado	ddorado@dnp.gov.co	3815000 ext. 3600	0	31/06/2009	1	31/12/2010	X
			1.1.4	Adicionalmente a las recomendaciones de ajuste, fortalecer la capacidad institucional de las Secretarías de Educación para realizar las acciones de verificación de cumplimiento de los requisitos para el registro de los programas de formación para el trabajo inmersos en los programas de generación de ingresos	Número de Secretarías de Educación fortalecidas realizando procesos de verificación para el registro de programas	Sumatoria acumulada de número de Secretarías	A través de actividades de fortalecimiento con las secretarías de educación, ellas desarrollarán capacidad para desarrollar el proceso mencionado.	MEN	Educación	MEN	Dirección de Calidad para la Educación Superior	Eva Janette Prada Grandas	ejprada@mineducacion.gov.co	222800 Ext. 3209	53	31/06/2009	92	31/12/2010	X
			1.1.5	Incrementar acciones de capacitación a través de alianzas entre el sector público y privado, teniendo en cuenta los requerimientos de las regiones plasmados en la Agenda Interna y por las Comisiones Regionales de Competitividad, así como los aspectos más relevantes de las cadenas productivas del sector agropecuario, de servicios e industria manufacturera, aplicados a los ámbitos rurales y urbanos	Capacidad de cupos de formación en programas de formación para el trabajo en alianzas público – privadas	Número de cupos alcanzados año a año	Cupos que se generarán a partir de la creación de programa en conjunto con el sector privado	SENA	Protección Social	SENA	Directora de Planeación	Juana Perez	jomartinez@ana.edu.co	5461500 ext. 12018	148.683	31/06/2009	336.335	31/12/2012	X
			1.1.6	A partir de las acciones de capacitación a través de alianzas entre el sector público y privado, apoyar la elaboración de planes de negocio para la PPEE	Número de planes de negocio generados por la población desplazada	Número de planes de negocio alcanzados año a año	Los programas creados en la acción 1.1.7 incluirán el desarrollo de planes de acción para la PPEE	SENA	Protección Social	SENA	Directora de Planeación	Juana Perez	jomartinez@ana.edu.co	5461500 ext. 12018	1.113	31/06/2009	1.377	31/12/2012	X
			1.1.7	Fortalecer los mecanismos de articulación entre la educación media con la educación superior en la población adolescente y joven objeto de esta política a través del Fondo de Fomento a la Educación Media y los convenios de articulación con el SENA.	Número de estudiantes cursando programas de técnico profesional.	Sumatoria acumulada del número de beneficiarios	Número de estudiantes beneficiados con subsidios del Fondo FEM	MEN	Educación	MEN	Dirección de Calidad Viceministerio PBM	Mónica López Bibiam Diaz	mlopez@mineducacion.gov.co	2222800	0	31/06/2009	2.000	31/12/2010	X
			1.1.10	Identificar y sistematizar los casos exitosos de proyectos productivos de PPEE con miras a replicar las mejores prácticas	Número de casos exitosos sistematizados	Número de casos	Experiencias productivas exitosas, individuales o colectivas.	MADR	AGROPECUARIO	MADR	DIRECTOR DEL PROGRAMA DE OPORTUNIDADES RURALES	ANDRES SILVA	ansilva@minagricultura.gov.co	3341199	NA	10	40543	X	
			1.1.11	Crear un programa de giras de aprendizaje y pasantías entre productores pares basados en experiencias lecciones de proyectos productivos en el marco del Sistema de Asistencia Técnica y Acompañamiento (MADR) y del Programa integral para proveer servicios de desarrollo empresarial (AS – MGT)	Número de giras de aprendizajes de proyectos productivos rurales	Número de giras	El indicador contempla el número de experiencias exitosas preparadas para recibir giras	MADR	AGROPECUARIO	MADR	DIRECTOR DEL PROGRAMA DE OPORTUNIDADES RURALES	ANDRES SILVA	ansilva@minagricultura.gov.co	334119	NA	5	40543	X	
			1.1.12	Mejorar la inclusión de la población en situación de pobreza extrema y desplazada en el programa Jóvenes Rurales Emprendedores a través de la articulación con Alcaldías Municipales para adelantar procesos de sensibilización, promoción y orientación.	Número de cupos de formación del programa Jóvenes Rurales Emprendedores ofrecidos a la población desplazada	Sumatoria acumulada de cupos ofrecidos	Con la articulación del SENA y las Alcaldías se pretende mejorar el grado de inclusión de la población pobre extrema y desplazada a la oferta de formación	SENA	Protección Social	SENA	Directora de Planeación	Juana Perez	jomartinez@ana.edu.co	5461500 ext. 12018	7.914	31/06/2009	16.800	31/12/2012	X
			1.1.13	Continuar con los estímulos financieros (bolsa de CERES) a los CERES para que la oferta de formación se enfoque en las necesidades de la población objetivo y den acceso preferente a la misma.	Número de estímulos entregados producto de los procesos de autoevaluación CERES.	Sumatoria acumulada del número de CERES beneficiarios	Se refiere a los CERES que reciben estímulos para la implementación de sus planes de mejoramiento producto de la autoevaluación efectuada. Teniendo en cuenta que cada CERES	MEN	Educación	MEN	Dirección de Fomento de la Educación Superior Viceministerio de Educación Superior	María Victoria Angulo Remberto de la Hoz	manquib@mineducacion.gov.co	222800 Ext. 3109	10	31/12/2008	50	31/12/2012	X
			1.1.14	A través del Programa de Ampliación de Cobertura, incentivar la oferta de formación con calidad y pertinencia para la población objetivo	Número de cupos de formación en programas SENA contratados con terceros	Cupos de formación alcanzados año a año	Número	SENA	Protección Social	SENA	Directora de Planeación	Juana Perez	jomartinez@ana.edu.co	5461500 ext. 12018	450	31/06/2009	1.010	31/12/2012	X

#O.E	# 0	Objetivo Especifico	# A	Acción concreta	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del Indicador	Fuente del indicador	Información del Responsable de la ejecución de la acción concreta						Línea de Base del Indicador	Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA	Seguimiento en SISCONPES	
									Sector	Entidad responsable de la ejecución	Cargo Responsable	Nombre del Funcionario	Correo Electrónico	Teléfono						
1,3	3	Diseñar un esquema y mecanismos que permitan que la PPED cuente con acompañamiento psicossocial de forma permanente y transversal a los demás lineamientos de la PGI	1.3.1	Articular, concertar y garantizar la definición interinstitucional e implementación de estrategias locales de intervención social con Enfoque Psicossocial que cumplan con los lineamientos formulados por el Ministerio de la Protección Social 2006/2010 en todos los programas de inclusión económica y social	Porcentaje de avance de proceso de asistencia técnica y elaboración de documentos didácticos para capacitación	Porcentaje de avance	documentos acompañados de material didáctico para su implementación	MPS	Protección Social	MPS	Dirección General de Promoción Social	Susanna Heffer	shheffer@mmp.telecomunicaciones.gov.co	3305000, ext. 1140	0%	31/06/2009	100%	31/12/2012	*	
			1.3.2	Realizar mapas locales para identificar recursos institucionales (entidades, organizaciones, proyectos, programas relacionados) que permitan llevar a cabo estrategias locales de intervención social con Enfoque Psicossocial	Número de mapas locales	Sumatoria acumulada de número mapas locales	Las entidades territoriales deberan realizar mapas para identificar recursos institucionales (entidades, organizaciones, proyectos, programas relacionados)	MPS	Protección Social	MPS	Dirección General de Promoción Social	Susanna Heffer	shheffer@mmp.telecomunicaciones.gov.co	3305000, ext. 1140		31/06/2009				*
			1.3.3	Aseesorar y fortalecer los lineamientos de Intervención Psicossocial y apoyar la definición de protocolos institucionales de acompañamiento psicossocial para abordar los procesos de estabilización socioeconomica e inclusión social para PPED	Porcentaje de avance de proceso asistencia técnica y documentos de lineamientos sobre intervención psicossocial	Porcentaje de avance	documentos acompañados de material didáctico para su implementación	MPS	Protección Social	MPS	Dirección General de Promoción Social	Susanna Heffer	shheffer@mmp.telecomunicaciones.gov.co	3305000, ext. 1140	0%	31/06/2009	100%	31/12/2012	*	
1,4	4	Diseñar e implementar canales y herramientas que permitan que los mecanismos de intermediación laboral existentes en el país, sean más acordes con las condiciones de la PPED y favorezcan su incorporación en el mercado laboral	1.4.1	En conjunto con las autoridades departamentales hacer un inventario de los principales servicios de intermediación formales y no formales para PPED que se encuentran disponibles a nivel local	Porcentaje de avance del inventario	Porcentaje de avance	El MPS adelantará la construcción de un inventario en conjunto con los gobiernos locales.	MPS	Protección Social	MPS	Directora de Promoción del Empleo	Piedad Gómez	pgomez@mmp.telecomunicaciones.gov.co	3305000 Ext 1600	0%	31/06/2009	100%	31/12/2010	*	
			1.4.2	A partir del inventario de la actividad 1.4.1, crear canales de comunicación entre los servicios de intermediación identificados y el SPE, que permitan la articulación de los servicios de capacitación y de intermediación laboral, facilitando la incorporación de la PPED al mercado laboral	Canales de comunicación diseñados	Porcentaje de avance	Un vez se tenga el inventario, es necesario que el MPS desarrolle mecanismos que permitan la comunicación entre todos los servicios de intermediación existentes.	MPS	Protección Social	MPS	Directora de Promoción del Empleo	Piedad Gómez	pgomez@mmp.telecomunicaciones.gov.co	3305000 Ext 1600	0%	31/06/2009	100%	31/12/2010	*	
			1.4.3	Actualizar el proceso de orientación ocupacional del Servicio Público de Empleo, para lograr identificar los intereses ocupacionales y vocacionales de esta población conjugado con las oportunidades laborales, proyectos de inversión y la vocación productiva regional, con el propósito de definir, difundir y promocionar la oferta institucional.	Cantidad de procesos de orientación ocupacional actualizado	Sumatoria acumulada de procesos de orientación ocupacional actualizados	El SPE posee hoy diversos procesos de orientación ocupacional, los cuales actualizará para lograr mayor pertinencia con la PPED	SENA	Protección Social	SENA	Directora de Planeación	Juana Perez	jmartinez@sena.edu.co	5461500 ext. 12018	2	31/06/2009	4	31/12/2010	*	
			1.4.4	Definir e implementar una política de ampliación de cobertura del Servicio Público de Empleo a nivel rural, a través de alianzas estratégicas con los entes territoriales	Número de alianzas estratégicas con entes territoriales	Sumatoria acumulada de número de alianzas para ampliación de cobertura del SPE	El SENA realizará alianzas con los entes territoriales para ampliar el rango de acción del SPE	SENA	Protección Social	SENA	Directora de Planeación	Juana Perez	jmartinez@sena.edu.co	5461500 ext. 12018	20	31/06/2009	34	31/12/2010	*	

#O.E	# 0	Objetivo Específico	# A	Acción concreta	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del indicador	Fuente del indicador	Información del Responsable de la ejecución de la acción concreta					Linea de Base del Indicador	Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA	Seguimiento en SISCONPES	
									Sector	Entidad responsable de la ejecución	Cargo Responsable	Nombre del Funcionario	Correo Electrónico						Teléfono
1.5	5	Diseñar e implementar mecanismos flexibles que permitan la vinculación de la PPED en los empleos generados a través de los proyectos de infraestructura pública y social.	1.5.1	Documento técnico que evalúe la viabilidad jurídica, financiera y operativa de establecer los mecanismos e incentivos que permitan la incorporación de la PPED en los proyectos de infraestructura pública.	Porcentaje de avance de documento de viabilidad técnica	Porcentaje de avance	Documento técnico que contendrá la evaluación de la viabilidad de la propuesta.	DNP	Planeación	DNP	Dirección de Desarrollo Social	Jose Fernando Arias	arias@dnps.gov.co	3815000 ext 5000	0%	31/06/2009	100%	31/12/2010	*
1.6	6	Fomentar la articulación del sector privado y la RED JUNTOS con el fin de establecer estrategias que permitan el enganche laboral de la PPED	1.6.1	Revisar experiencias de los gobiernos locales en la realización de acuerdos con el sector privado, con el fin de ampliar las oportunidades laborales de la PPED y replicar experiencias exitosas. (MPS, MICIT)	Documento técnico de revisión de experiencias	Porcentaje de avance	Documento que registre y analice la realización de acuerdos con el sector privado.	MPS	Protección Social	MPS	Directora de Promoción del Trabajo	Piedad Gómez	agomez@mintrabajo.gov.co	3305000 Ext 1600	0%	31/06/2009	100%	31/06/2010	*
			1.6.2	Fomentar la firma de acuerdos a nivel local entre las autoridades territoriales y el sector privado, con el objetivo de ampliar las oportunidades laborales de la PPED. (MPS a través de las ILE, MICIT a través del programa transformación productiva)	Número de acuerdos entre autoridades territoriales y sector privado	Sumatoria acumulada de número de acuerdos	Una vez se conozcan las experiencias en este tipo de acuerdos se fomentará la firma de los mismos.	MPS	Protección Social	MPS	Directora de Promoción del Empleo	Piedad Gómez	agomez@mintrabajo.gov.co	3305000 Ext 1600	0	31/06/2010	32	31/12/2011	*
			1.6.3	Fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales (departamentos y municipios) y de las instituciones privadas (gremios, universidades, centros de investigación, etc) para promover el desarrollo local orientado a brindar oportunidades laborales a la PPED, a través de la implementación de los Programas de Desarrollo Económico - PRODEL-, ILE, entre otros.	Proyectos de vinculación laboral ampliados	Sumatoria acumulada de número de proyectos ampliados	A través de proyectos que permitan aumentar la capacidad de interacción institucional entre entes territoriales (departamentos y municipios) y entre instituciones privadas (gremios, universidades, centros de investigación, etc) para promover el desarrollo local orientado a brindar oportunidades laborales a la PPED	MPS	Protección Social	MPS	Directora de Promoción del Empleo	Piedad Gómez	agomez@mintrabajo.gov.co	3305000 Ext 1600	10%	31/06/2009	100%	31/12/2012	*
			1.6.4	Documento técnico que evalúe la viabilidad jurídica, financiera y operativa de crear estímulos o subsidios para la contratación de PPED que permitan la reducción de costos laborales al sector privado	Documento técnico	Porcentaje de avance de documento técnico	Documento técnico que contenga la evaluación de la viabilidad jurídica, financiera y operativa de crear estímulos o subsidios para la contratación de PPED que permitan la reducción de costos laborales al sector privado	DNP	Planeación	DNP	Dirección de Desarrollo Social	Jose Fernando Arias	arias@dnps.gov.co	3815000 ext 5000	0%	31/06/2009	100%	31/12/2010	*
			1.6.5	Documento técnico que evalúe la viabilidad jurídica, financiera y operativa de restituir su situación laboral previa al desplazamiento a las personas que contaban con un empleo formal	Documento técnico	Porcentaje de avance de documento técnico	Documento técnico que contenga la evaluación de la viabilidad jurídica, financiera y operativa de restituir su situación laboral previa al desplazamiento a las personas que contaban con un empleo formal	DNP	Planeación	DNP	Dirección de Desarrollo Social	Jose Fernando Arias	arias@dnps.gov.co	3815000 ext 5000	0%	31/06/2009	100%	31/12/2010	*
5.1	1	Diseñar y aplicar mecanismos que contribuyan a la objetivación de riesgos en la PPED y faciliten el acceso a la oferta de promoción social	5.1.1	Caracterizar y dimensionar las diferentes condiciones de vulnerabilidad mediante la elaboración de mapas de riesgo y vulnerabilidad por regiones del país (DNP)	Porcentaje de mapas de riesgo y vulnerabilidad elaborados	Porcentaje de elaboración de mapas	A través de estos mapas se pretende enfatizar los esfuerzos geográficamente para intervenir las regiones con mayores índices de riesgo y vulnerabilidad.	DNP	Planeación	DNP	Director de Desarrollo Social	Jose Fernando Arias	arias@dnps.gov.co	3815000 ext 5000	0%	31/06/2009	100%	31/12/2009	*
			5.1.2	Desarrollar herramientas de comunicación que permitan informar a la población sobre los riesgos más importantes en su entorno y los mecanismos de protección social disponibles para prevenirlos o superarlos.	Porcentaje de herramientas comunicacionales sobre riesgos y mecanismos de protección social implementadas	Porcentaje de avance	Esta herramienta permitirá instruir a la PPED en el conocimiento de sus principales riesgos idiosincrásicos.	MPS	Protección Social	MPS	Dirección de Promoción Social	Susana Helfer	shelfer.xcops@mintrabajo.gov.co	3305000 ext	0%	31/06/2009	100%	31/12/2010	*
			5.1.3	Diseñar alternativas de acompañamiento social o de información, educación y comunicación (IEO) que permitan un trabajo más intensivo y personalizado, o amplio y colectivo, con las familias, a fin de que conozcan la oferta disponible y los mecanismos mediante los cuales pueden acceder a ella (DNP en coordinación con MPS y AS).	Porcentaje de alternativas de acompañamiento social para la Población Pobre y Vulnerable (PPV) diseñadas	Porcentaje de avance	Documento técnico que incluya las principales alternativas de acompañamiento social o de información, educación y comunicación para lograr un trabajo más intensivo y personalizado con las familias, a fin de que conozcan la oferta disponible y los mecanismos mediante los cuales pueden acceder a ella	DNP	Protección Social	Comité Ejecutivo - Red JUNTOS	Secretaría Técnica	Jose Fernando Arias	arias@dnps.gov.co	3815000 ext 5000	0%	31/06/2009	100%	31/12/2010	*

#O.E	# 0	Objetivo Especifico	# A	Acción concreta	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del indicador	Fuente del indicador	Información del Responsable de la ejecución de la acción concreta						Línea de Base del Indicador	Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA	Seguimiento en SISCONPES
									Sector	Entidad responsable de la ejecución	Cargo Responsable	Nombre del Funcionario	Correo Electrónico	Teléfono					
5.2	2	Mejorar la focalización de la oferta de promoción social, a través del uso adecuado de los instrumentos disponibles para este fin	5.2.1	Revisar y ajustar los criterios de entrada y las condiciones de salida de los programas sociales, siguiendo los lineamientos de los Compes Sociales 100 y 117. Focalización coherente con los objetivos del programa. Utilizar mecanismos de focalización que combinen el SISBEN con instrumentos geográficos u otros. Condiciones de salida: definir las características de los beneficiarios que les permiten prescindir de la intervención o transitar hacia otro tipo de acción (Todas las entidades con el acompañamiento y asesoría técnica del DNP).	Porcentaje de procesos de focalización de los programas de promoción social ajustados siguiendo lineamientos de los Compes Sociales 100 y 117	Porcentaje de avance	Pretende establecer los criterios de graduación de las familias, teniendo presente que este es un sistema de promoción social que busca disminuir el carácter asistencialista de las intervenciones del Gobierno.	DNP	Planeación	DNP	Director de Desarrollo Social	Jose Fernando Arias	arias@dnp.gov.co	3815000 ext 5000	20%	31/06/2009	100%	31/12/2010	X
5.3	3	Eliminar las restricciones y mejorar la pertinencia y los canales de acceso a la oferta de servicios de promoción y protección social, especialmente para la PPEd, promoviendo la integridad, coordinación y articulación de la oferta	5.3.1	Dimensionar la oferta de promoción social disponible para las familias y caracterizarla conforme a los mapas de riesgo y vulnerabilidad	Porcentaje del directorio de oferta de promoción social sistematizado y actualizado	Porcentaje de avance	Caracterizar y tener un inventario disponible de oferta institucional en materia de promoción social.	DNP	Planeación	DNP	Director de Desarrollo Social	Jose Fernando Arias	arias@dnp.gov.co	3815000 ext 5000	0%	31/06/2009	100%	31/12/2010	X
			5.3.2	Dimensionar la oferta de promoción social disponible para las familias y caracterizarla conforme a los mapas de riesgo y vulnerabilidad	Porcentaje del directorio de oferta de promoción social sistematizado y actualizado	Porcentaje de avance	Caracterizar y tener un inventario disponible de oferta institucional en materia de promoción social.	MPS	Protección Social	MPS	Dirección de Promoción Social	Susana Heffer	sheffer.yoga@msurproteccionsocial.gov.co	3305000 ext	20%	31/06/2009	100%	31/12/2010	X
			5.3.3	Evaluar los programas sociales y diseñar planes de acción para ajustarlos o crear servicios sustitutos o complementarios, que se adapten a las características y condiciones de vida de la PPEd	Porcentaje de plan de acción para ajustar los programas sociales o crear servicios sustitutos o complementarios, que se adapten a las características y condiciones de vida de	Porcentaje de avance	Ajustar y mejorar la pertinencia de los programas sociales o definición de servicios sustitutos o complementarios, que se adapten a las características y condiciones de vida de la PPEd	DNP	Protección Social	DNP	Director de Desarrollo Social	Jose Fernando Arias	arias@dnp.gov.co	3815000 ext 5000	0%	31/06/2009	100%	31/12/2010	X
			5.3.4	Elaborar un documento en el que se propongan mecanismos que permitan la transición de esta población entre esquemas subsidiados y contributivos al interior del Sistema de Protección Social, según se transforma su condición de pobreza y vulnerabilidad. (DNP y MPS).	Porcentaje de avance del documento que proponga mecanismos que permitan la transición de la Población Pobre Extrema y Vulnerable (PPEV) entre esquemas subsidiados y contributivos al interior del Sistema de	Porcentaje de avance del documento	Elaborar un documento en el que se propongan mecanismos que permitan la transición de la PPEd entre esquemas subsidiados y contributivos al interior del Sistema de	DNP	Planeación	DNP	Director de Desarrollo Social	Jose Fernando Arias	arias@dnp.gov.co	3815000 ext 5000	0%	31/06/2009	100%	31/12/2011	X
			5.3.5	Fortalecer el modelo de gestión de JUNTOS para consolidar la política de Promoción Social (Comité Ejecutivo y Comisión Intersectorial de JUNTOS)	Porcentaje de avance en el Plan de actividades de fortalecimiento implementado	Porcentaje de avance	Fortalecer el modelo de gestión de JUNTOS para consolidar la política de Promoción Social	DNP	Protección Social	Comisión Intersectorial - Comité Ejecutivo - Red JUNTOS	Secretaría Técnica	Jose Fernando Arias	arias@dnp.gov.co	3815000 ext 5000	0%	31/06/2009	100%	31/12/2012	X

#O.E	# 0	Objetivo Especifico	# A	Acción concreta	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del indicador	Fuente del indicador	Información del Responsable de la ejecución de la acción concreta						Línea de Base del Indicador	Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA	Seguimiento en SISCONPES
									Sector	Entidad responsable de la ejecución	Cargo Responsable	Nombre del Funcionario	Correo Electrónico	Teléfono					
5.4	4	Revisar la estructura de financiamiento del SPS y generar propuestas que en el mediano plazo conduzcan a mejorar la calidad de la inversión y la focalización del gasto público de promoción social	5.4.1	Elaborar una propuesta que contribuya a reorientar la inversión pública considerando mapas de riesgo y vulnerabilidad, de tal forma que los recursos se destinen prioritariamente hacia la atención de los riesgos de la PPEP (DNP).	Porcentaje de avance de la propuesta sobre reorientación de la inversión pública a través de mapas de riesgo y vulnerabilidad diseñada	Porcentaje de avance	Documento que contenga lineamientos de orientación en materia de inversión pública que tenga en cuenta la información proveniente de los mapas de riesgo y vulnerabilidad.	DNP	Planeación	DNP	Director de Desarrollo Social	Jose Fernando Arias	jarias@dnp.gov.co	3815000 ext 5000	0%	31/06/2009	100%	31/12/2011	X
			5.4.2	Realizar un estudio en el que se evalúen mecanismos alternativos de financiamiento para el SPS, especialmente el subsistema de promoción social y se proponga un plan de acción de disciplina fiscal consistente, que permita tener recursos y herramientas suficientes para proteger a en periodos de crisis.	Estudio sobre mecanismos alternativos de financiamiento y esquemas de protección social del Sistema de Protección Social elaborado	Porcentaje de avance	Realizar un estudio en el que se evalúen mecanismos alternativos de financiamiento para el SPS, especialmente el subsistema de promoción social y se proponga un plan de acción de disciplina fiscal consistente, que permita tener recursos y herramientas suficientes para proteger a en periodos de crisis.	DNP	Planeación	DNP	Director de Desarrollo Social	Jose Fernando Arias	jarias@dnp.gov.co	3815000 ext 5000	0	31/06/2009	1	40178	X
5.5	5	Organizar la función de regulación y coordinación de los mercados de promoción social, incluyendo el desarrollo y fortalecimiento de las instancias y mecanismos de inspección, vigilancia y control	5.5.1	Elaborar una propuesta en la que se definan cuáles son las entidades y organismos ya existentes que conforman el subsistema de Promoción Social y cuál es su papel actual dentro de éste, y un organismo o instancia encargada de la función de modulación y formulación de política	Porcentaje de avance del documento propuesta de organización institucional	Porcentaje de avance	Reorganizar la arquitectura institucional de forma que se logren sinergias y efectos multiplicadores de las intervenciones de Promoción Social de las entidades que intervienen en la PGI.	DNP	Planeación	DNP	Director de Desarrollo Social	Jose Fernando Arias	jarias@dnp.gov.co	3815000 ext 5000	0	31/06/2009	1	40178	X
			5.5.2	Diseñar un mecanismo que permita la gestión, el seguimiento y la evaluación de las acciones de promoción social, para lo cual se creará una herramienta inteligente, que permita generar los reportes necesarios, a partir de los componentes de información existentes: SISBEN, Registro Único de Afiliados - RUAF, InfoJUNTOS, Registro Único de Población Desplazada - RUPD, Sistema de seguimiento a proyectos de inversión - SPI, Sistema de Información de la Protección Social - SISPRO y otros.	Porcentaje de avance en el sistema de análisis inteligente para el monitoreo, seguimiento y evaluación de la promoción social implementado (Plataforma informática)	Porcentaje de avance de implementación	Este diseño permitirá mejorar la la gestión, el seguimiento y la evaluación de las acciones de promoción social, a través de la creación de una herramienta inteligente, que permita generar los reportes necesarios, a partir de los componentes de información existentes.	DNP	Protección Social	Comisión Intersectorial - Comité Ejecutivo - Red JUNTOS	Secretaría Técnica	Jose Fernando Arias	jarias@dnp.gov.co	3815000 ext 5000	0	31/06/2009	1	40543	X

Eje problemático 2: Acceso a activos

#.E	Objetivo Específico	# A	Acción concreta	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del indicador	Fuente del indicador	Información del Responsable de la ejecución de la acción concreta						Línea de Base del Indicador	Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA	Seguimiento en SISCONPES
								Sector	Entidad responsable de la ejecución	Cargo Responsable	Nombre del Funcionario	Correo Electrónico	Teléfono					
1	Ajustar las características de la oferta de formación para el trabajo, con el fin de dar mayor acceso, calidad y pertinencia a los programas demandados por la PPEP considerando los requerimientos específicos tanto de la zona urbana como de la rural, y características específicas de la población objetivo.	1	Identificar y sistematizar los casos exitosos de proyectos productivos de PPEP con miras a replicar las mejores prácticas	Número de casos exitosos sistematizados	Número de casos	Mide el número de casos sistematizados por año	MADR	AGROPECUARIO	MADR	DIRECTOR DEL PROGRAMA DE OPORTUNIDADES RURALES	ANDRES SILVA	ansilva@minagricultura.gov.co	3341199	0	01/01/2010	10	31/12/2010	X
		2	Crear un programa de giras de aprendizaje y pasantías entre productores pares basados en experiencias exitosas de proyectos productivos en el marco del Sistema de Asistencia Técnica y Acompañamiento (MADR) y del Programa integral para proveer servicios de desarrollo empresarial (AS--MCIT)	Sumatoria de giras de aprendizajes de proyectos productivos rurales por año	sumatoria acumulada	Suma todas las giras que se hacen en el año	MADR	AGROPECUARIO	MADR	DIRECTOR DEL PROGRAMA DE OPORTUNIDADES RURALES	ANDRES SILVA	ansilva@minagricultura.gov.co	3341119	0	01/01/2010	5	31/12/2010	
4	Diseñar un programa orientado al fortalecimiento y a la creación de formas asociativas para la PPEP en torno a encadenamientos productivos	3	Diseñar un programa orientado al fortalecimiento y a la creación de formas asociativas para PPEP en torno a encadenamientos productivos	Porcentaje de avance en el diseño	Porcentaje	El indicador va a medir el porcentaje de avance en el documento que contiene el diseño del Programa	DNP	AGROPECUARIO	DNP	DIRECTOR DE DESARROLLO RURAL	RICARDO TORRES	rtorres@dnp.gov.co	3815000	0	01/01/2010	100%	31/12/2010	X
							DNP	COMERCIO E INDUSTRIA	DNP	Director de Desarrollo Empresarial	ALVARO BALACAZAR	aebalcazar@dnp.gov.co	3815000					
4	Diseñar un esquema de vinculación entre la PPEP e inversionistas privados que facilite la integración de pequeños productores de la PPEP al mercado	4	Promover el incentivar esquemas de vinculación entre la PPEP con inversionistas	Porcentaje de avance en el diseño	Porcentaje	El indicador va a medir el porcentaje de avance en el documento que contiene el diseño del Programa	DNP	AGROPECUARIO	DNP	Director de Desarrollo Rural Sostenible	RICARDO TORRES	rtorres@dnp.gov.co	3815000	0	01/01/2010	100%	31/12/2010	X

#O.E	Objetivo Especifico	# A	Acción concreta	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del indicador	Fuente del indicador	Información del Responsable de la ejecución de la acción concreta						Linea de Base del Indicador	Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA	Seguimiento en SISCONPES	
								Sector	Entidad responsable de la ejecución	Cargo Responsable	Nombre del Funcionario	Correo Electrónico	Teléfono						
1	Desarrollar un programa específico para la PPED rural que provea una atención integral en los diferentes componentes de generación de ingresos.	5	Impulsar un sistema de asistencia técnica y acompañamiento integral para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles orientado a la PPE. Este acompañamiento debe cubrir todas las etapas de la generación de ingresos desde la planeación hasta la ejecución de proyectos	Número de familias de Red Juntos atendidas anualmente	sumatoria acumulada de familias atendidas	Se mide la cantidad de familias de la Red Juntos que se les brindó asistencia técnica y acompañamiento para el desarrollo de proyectos productivos	MADR	AGROPECUARIO	MADR	DIRECTOR DEL PROGRAMA DE OPORTUNIDADES RURALES	ANDRES SILVA	anasilva@minagri.cultura.gov.co	3341199	0	01/01/2010	300	31/12/2010	X	
		6	Diseñar e implementar un programa de atención integral para la población desplazada que retorne o es reubicada con un enfoque diferencial en las áreas rurales en los temas relacionados con asistencia técnica y acompañamiento para el desarrollo de proyectos productivos. Este Programa debe estar articulado con la política de tierras y de vivienda que se desarrollaran en el marco de lo estipulado en el Auto 008 de la Corte Constitucional y con la ruta de atención que se establece en esta política.	Número de familias desplazadas atendidas anualmente	sumatoria acumulada de familias desplazadas atendidas	Se mide la cantidad de familias desplazadas que se les brindó asistencia técnica y acompañamiento para el desarrollo de proyectos productivos	MADR	AGROPECUARIO	MADR	DIRECCIÓN DE DESARROLLO RURAL	JUAN DAVID CASTAÑO	anasilva@minagri.cultura.gov.co	3341199	0	01/01/2010	3.400	31/12/2010	X	
		7	Incorporar el incentivo de asistencia técnica del Programa AIS a la Oferta de Juntos	Porcentaje de avance en el proceso de incorporación	porcentaje	Identifica si al final del periodo de ejecución de la acción esta se hizo efectivamente. Solo puede tomar el valor de 0 o 100%	MADR	AGROPECUARIO	MADR	DIRECTOR DEL PROGRAMA AIS	JULIÁN GÓMEZ	jgomez@minagri.cultura.gov.co	3341199	0	01/10/2009	100%	31/12/2009		
		8	Incorporar la convocatoria de riego intrapredial y pequeños diques de riego dentro de la Oferta de la Red Juntos	Porcentaje de avance en el proceso de incorporación	porcentaje	Identifica si al final del periodo de ejecución de la acción esta se hizo efectivamente. Solo puede tomar el valor de 0 o 100%	MADR	AGROPECUARIO	MADR	DIRECTOR DEL PROGRAMA AIS	JULIÁN GÓMEZ	jgomez@minagri.cultura.gov.co	3341199	0	01/10/2009	100%	31/12/2009		
		9	Orientar la convocatoria de Subsidio Integral de Tierra a la atención preferencial de la PPED	Porcentaje de las familias de atendidas que hacen parte de la Red Juntos	Porcentaje	Se mide el número de familias de la Red Juntos que han sido beneficiadas con este subsidio	MADR	AGROPECUARIO	MADR	DIRECCIÓN DE DESARROLLO RURAL	JUAN DAVID CASTAÑO	anasilva@minagri.cultura.gov.co	3341199	0	01/10/2010	40%	31/12/2010	x	
		10	Desarrollar y aprobar una estrategia de cooperación para capacitar a las Entidades Territoriales y otras entidades interesadas, en las convocatorias para el desarrollo rural mejorando así sus capacidades en los procesos de acompañamiento a los pobladores rurales (Conpes 3558)	Número de capacitación	Número	Se mide las las capacitaciones dadas por el SENA a los entes territoriales	SENA	AGROPECUARIO	SENA	DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN Y DIRECCIONAMIENTO CORPORATIVO									
		11	Desarrollar mecanismos que faciliten la formalización y la seguridad jurídica de los derechos sobre la tierra. Para esto se requiere: i) un diagnóstico sobre nivel de derechos informales sobre la tierra; y el ii) diseño y ejecución de planes de formalización. Esta actividad se desarrollará a través de la Política de Tierras priorizando en zonas de desplazamiento sin que esto implique la formalización exclusiva a la población desplazada	porcentaje de avance en documento de política de tierras	porcentaje de avance	Se mide el porcentaje de avance de la elaboración del documento	IGAC, SNR, CNRR, AS, MADR, INCODER	ROPECUARIO									100%		

#O.E	Objetivo Especifico	# A	Acción concreta	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del indicador	Fuente del indicador	Información del Responsable de la ejecución de la acción concreta						Linea de Base del Indicador	Fecha de la Linea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA	Seguimiento en SISCONPES
								Sector	Entidad responsable de la ejecución	Cargo Responsable	Nombre del Funcionario	Correo Electrónico	Teléfono					
	Diseñar mecanismos de atención a población desplazada que no es propietaria pero que derivaba sus ingresos del uso de la tierra.	12	Desarrollar un estudio que evalúe cuáles son las pérdidas de la población desplazada en términos de su capacidad para generar ingresos suficientes y sostenibles, que no ostentaba ningún derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles rurales. Así mismo, este estudio debe identificar cuáles son los mecanismos a través de los cuales se puede realizar la reparación correspondiente a la población desplazada tenedora y aquella que no logró la restitución de derechos o expectativas de derechos sobre bienes inmuebles en los procesos respectivos, en el marco de las acciones que se van a realizar en la Política de Tierras	Porcentaje de avance del documento técnico	porcentaje de avance	Mide porcentaje de avance del documento	DNP	AGROPECUARIO	DNP	DIRECCIÓN DE DESARROLLO RURAL	RICARDO TORRES	rtorres@finagro.gov.co	3815000	0	01/01/2010	100%	30/04/2010	
	Fomentar el desarrollo de cultivos para el autoconsumo en el hogar que favorezca la seguridad alimentaria y el ahorro	13	Promover a través de sistema de asistencia técnica y acompañamiento que se va a impulsar en el MADR, la incorporación de servicios de asistencia técnica para el desarrollo de prácticas de autoconsumo en los sistemas productivos. Para esto es necesario que Acción Social por medio de RESA establezca convenios de articulación con el MADR	Porcentaje convenio establecido	porcentaje de avance	Se mide si el convenio se elaboró. Solo puede tomar el valor 1 o 100%	ACCIÓN SOCIAL	AGROPECUARIO	ACCIÓN SOCIAL	DIRECTOR RESA	JAIME GONZALEZ	jgonzalez@accionsocial.gov.co		0	01/01/2010	100%	31/12/2010	
		14	Fortalecer el Programa RESA como una alternativa de generación de ingresos y de seguridad alimentaria a través de la promoción del autoconsumo, focalizando las acciones en la PPE	Número de familias de Red Juntos vinculadas a proyectos de Seguridad Alimentaria (RESA) contratos firmados	sumatoria acumulada de las familias	Se mide la cantidad de familias atendidas a través de RESA	ACCIÓN SOCIAL	AGROPECUARIO	ACCIÓN SOCIAL	DIRECTOR DE RESA	JAIME GONZALEZ	jgonzalez@accionsocial.gov.co	29.000	31/12/2008	20.000	31/12/2010	X	
	Profundizar el acceso a servicios financieros por parte de la PPED.	15	Promover la adquisición de micro-seguros por parte de la PPED	Número de personas de la Red Juntos con microseguros	sumatoria acumulada de las familias	Se mide el número de personas de la Red Juntos con microseguros	MADR	AGROPECUARIO	MADR	DIRECTOR DEL PROGRAMA DE OPORTUNIDADES RURALES	ANDRES SILVA	asilva@minagricultura.gov.co	3341199	0	01/01/2010	100	31/12/2011	
		16	Diseñar metodologías para facilitar el acceso de la PPED al microcrédito rural que consideren como punto de partida la educación financiera y el micro-ahorro	Porcentaje de avance en el diseño de la metodología	porcentaje de avance	Se mide el porcentaje de avance en el diseño de la metodología	MADR	AGROPECUARIO	MADR	DIRECTOR DEL PROGRAMA DE OPORTUNIDADES RURALES	ANDRES SILVA	asilva@minagricultura.gov.co	3341199	0		100%	31/12/2011	
		17	Crear una línea de redescuento a la que puedan acceder instituciones financieras no vigiladas que presten servicios MF para actividades productivas rurales de esto es necesario desarrollar mecanismos alternativos de fondeo público y privado de instituciones microfinancieras a partir de las experiencias con fondos de microfinanzas rurales implementadas por el Programa de Oportunidades Rurales	Porcentaje de avance en la creación de la línea de redescuento	porcentaje de avance	Se mide si la línea existe. Solo puede tomar el valor de 0 o 100%	FINAGRO	AGROPECUARIO	GERENCIA DE CONTROL DE INVERSIÓN	GERENTE	LUIS CARLOS MORALES	lmorales@finagro.com		0	01/01/2010	1	31/12/2009	
		18	Articular y hacer los ajustes respectivos a la línea de redescuento FINAGRO para población desplazada con la ruta de articulación interinstitucional que integra los programas del gobierno para promover los servicios financieros	porcentaje de avance en la articulación y en los ajustes de la línea de redescuento	porcentaje de avance	porcentaje de avance	FINAGRO	ROPECUARIO	VICEPRESIDENCIA DE OPERACIONES	VICEPRESIDENTE DE OPERACIONES	JULIO CORZO	corzo@finagro.com		0	01/01/2010	100%	31/12/2010	

#O.E	Objetivo Específico	# A	Acción concreta	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del indicador	Fuente del indicador	Información del Responsable de la ejecución de la acción concreta						Línea de Base del Indicador	Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA	Seguimiento en SISCONPES
								Sector	Entidad responsable de la ejecución	Cargo Responsable	Nombre del Funcionario	Correo Electrónico	Teléfono					
1	Mejorar el acceso de la PPED a los activos físicos básicos para la producción agropecuaria y fortalecer la capacidad de gestión y de acumulación de estos activos.	1	Diseñar un programa para proveer servicios de desarrollo empresarial integral (SDEI) para la PPED urbana, particularmente en las etapas de gestión y puesta en marcha de los proyectos de productivos.	Porcentaje de avance de las actividades finalizadas para el diseño del programa	Número de actividades realizadas/número de actividades programadas	Porcentaje de avance de las actividades finalizadas para el diseño del programa	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Comercio	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Director de Mipymes	Ricardo Lozano	rlozano@mincomercio.gov.co	6067676 extensión 1230	0	40087	1	40543	X
2	Ampliar la oferta de servicios financieros adecuados a las necesidades de la PPED y mejorar su acceso a servicios financieros innovadores.	2	Diseñar e implementar una ruta de articulación interinstitucional, tanto a nivel urbano como rural, que integre los programas del gobierno para promover la oferta y la demanda de servicios financieros.	Porcentaje de avance de las actividades finalizadas para el diseño e implementación de la ruta	Número de actividades realizadas/número de actividades programadas	Porcentaje de avance de las actividades finalizadas para el diseño e implementación de la ruta	Mesa Técnica de Bancarización y Ahorro de JUNTOS	No aplica	Mesa Técnica de Bancarización y Ahorro de JUNTOS	Coordinador Banca de las Oportunidades	María Clara Hoyos	mariac.hoyos@bancadelasoportunidades.gov.co	Teléfono: 2410214 extensión 2269	0	40087	1	40908	X

Eje problemático 3: Fortalecimiento Territorial

#O.E	Objetivo Especifico	# A	Acción concreta	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del indicador	Fuente del indicador	Información del Responsable de la ejecución de la acción concreta						Línea de Base del Indicador	Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA	Seguimiento en SISCONPES
								Sector	Entidad responsable de la ejecución	Cargo Responsable	Nombre del Funcionario	Correo Electrónico	Teléfono					
1	Dentro del marco de la Estrategia de Fortalecimiento de la Gestión de los Sistemas de Protección Local de la Red JUNTOS, diseñar y poner en marcha un Programa Nacional de Asistencia Técnica a los departamentos con el fin de fortalecer las capacidades locales para el logro de los objetivos de la Estrategia Juntos para la superación de la pobreza extrema.	1,1	Difundir y socializar la estrategia JUNTOS, la Política de Generación de Ingresos y los instrumentos que se desarrollen en el marco de ésta, destacando los roles y la importancia de la institucionalidad departamental y local para lograr los propósitos de disminución de la pobreza.	Porcentaje de avance de Talleres de Socialización	número de talleres realizados/ número de talleres programados	El indicador da cuenta del avance en la realización de los talleres programados para la socialización con departamentos y algunos municipios piloto.	Departamento Nacional de Planeación	Planeación	Departamento Nacional de Planeación_Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	Director Desarrollo Territorial Sostenible	Oswaldo Aharón Porras Vallejo	oporras@dnp.gov.co	3815000 ext 1600	0	40178	1	40543	X
								Departamento Nacional de Planeación, Grupo de Programas Especiales	Coordinadora del Grupo de Programas Especiales	Luz Stella Rodríguez	lsrodriguez@dnp.gov.co	381500 ext 3125						
	Atendiendo el enfoque territorial de JUNTOS, este programa será diseñado con la participación de los actores locales, de tal modo que los componentes del mismo respondan a las particularidades regionales.	1,2	Capacitar a los departamentos en la elaboración de los diagnósticos y planes de acción municipales.	Porcentaje de avance de Talleres de Capacitación	número de talleres realizados/ número de talleres programados	El indicador da cuenta de los avances en la realización de talleres de capacitación con los departamentos y algunos municipios piloto.	Departamento Nacional de Planeación	Planeación	Departamento Nacional de Planeación_Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	Director Desarrollo Territorial Sostenible	Oswaldo Aharón Porras Vallejo	oporras@dnp.gov.co	3815000 ext 1600	0	31/12/2009	100%	31/12/2010	X
								Departamento Nacional de Planeación, Grupo de Programas Especiales	Coordinadora del Grupo de Programas Especiales	Luz Stella Rodríguez	lsrodriguez@dnp.gov.co	381500 ext 3125						
		1,3	Apoyar a los departamentos en el diseño del programa de asistencia técnica que facilite la ejecución de Planes de Acción municipales.	Porcentaje de Departamentos apoyados	Número de departamentos apoyados / Número de departamentos programados	Número de Departamentos apoyados	Departamento Nacional de Planeación	Planeación	Departamento Nacional de Planeación_Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	Director Desarrollo Territorial Sostenible	Oswaldo Aharón Porras Vallejo	oporras@dnp.gov.co	3815000 ext 1600	0	31/12/2009	100%	31/12/2010	X
		1,4	Definir criterios para seleccionar los municipios piloto que serán objeto de acompañamiento en la formulación e implementación de planes de acción de JUNTOS.	Porcentaje de avance del documento	número de módulos elaborados/ número de módulos programados	Documento con criterios de municipios piloto beneficiarios	Departamento Nacional de Planeación	Planeación	Departamento Nacional de Planeación_Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	Director Desarrollo Territorial Sostenible	Oswaldo Aharón Porras Vallejo	oporras@dnp.gov.co	3815000 ext 1600	0	40178	1	31/06/2010	X
		1,5	Realizar acompañamiento a la formulación e implementación de los planes de acción territorial de JUNTOS en municipios piloto, seleccionados con las entidades territoriales. (DNP).	Porcentaje de Municipios acompañados	Número de municipios acompañados en la formulación e implementación de planes de acción territorial / Número de municipios programados	Número de Municipios acompañados en la formulación e implementación de planes de acción territorial	Departamento Nacional de Planeación	Planeación	Departamento Nacional de Planeación_Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	Director Desarrollo Territorial Sostenible	Oswaldo Aharón Porras Vallejo	oporras@dnp.gov.co	3815000 ext 1600	0	40178	1	40543	X

#O.E	Objetivo Especifico	# A	Acción concreta	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del indicador	Fuente del indicador	Información del Responsable de la ejecución de la acción concreta					Línea de Base del Indicador	Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA	Seguimiento en SISCONPES	
								Sector	Entidad responsable de la ejecución	Cargo Responsable	Nombre del Funcionario	Correo Electrónico						Teléfono
2	Dentro del marco de la Estrategia de Fortalecimiento de la Gestión de los Sistemas de Protección Local de la Red JUNTOS, identificar incentivos para que las entidades territoriales implementen dicha estrategia.	2.1	Identificar y crear el banco de experiencias exitosas de JUNTOS a nivel territorial, con el objeto de documentarlas y divulgarlas a nivel nacional.(DNP)	Porcentaje de avance en la creación del Banco de experiencias	número de actividades realizadas/ número de actividades programadas	El indicador da cuenta del avance en la creación de un instrumento virtual que permita sistematizar las experiencias exitosas de JUNTOS a nivel territorial.	Departamento Nacional de Planeación	Planeación	Departamento Nacional de Planeación_Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	Director Desarrollo Territorial Sostenible	Oswaldo Aharón Porras Vallejo	oporras@dnp.gov.co	3815000 ext 1600	0	40178	1	40543	
		Departamento Nacional de Planeación	Departamento Nacional de Planeación, Grupo de Programas Especiales	Coordinadora del Grupo de Programas Especiales	Luz Stella Rodríguez	lsrodriguez@dnp.gov.co	381500 ext 3125											
		2.2	Identificar los posibles incentivos (de las entidades nacionales) para que las entidades territoriales y el sector privado (otros actores locales) se vinculen de manera activa a la implementación de la estrategia JUNTOS (DNP)	Porcentaje de avance del documento con propuesta de incentivos	número de módulos del documento elaborados/ número de módulos programados	El indicador da cuenta del avance en el documento que contiene los criterios, los incentivos del nivel nacional y criterios para aplicarlos	Departamento Nacional de Planeación	Planeación	Departamento Nacional de Planeación_Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	Director Desarrollo Territorial Sostenible	Oswaldo Aharón Porras Vallejo	oporras@dnp.gov.co	3815000 ext 1600	0	40178	1	40482	
		Departamento Nacional de Planeación	Departamento Nacional de Planeación, Grupo de Programas Especiales	Coordinadora del Grupo de Programas Especiales	Luz Stella Rodríguez	lsrodriguez@dnp.gov.co	381500 ext 3125											
		2.3	Concertar con las entidades del orden nacional y territorial los criterios y aplicación de los incentivos. (DNP)	Porcentaje de avance del documento con criterios e incentivos concertado	número de módulos del documento elaborados y concertados / número de módulos programados	El indicador da cuenta del avance en el documento que contiene los criterios, los incentivos y los mecanismos para su aplicación definidos y concertados con las entidades del orden nacional y territorial	Departamento Nacional de Planeación	Planeación	Departamento Nacional de Planeación_Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	Director Desarrollo Territorial Sostenible	Oswaldo Aharón Porras Vallejo	oporras@dnp.gov.co	3815000 ext 1600	0	40178	1	40543	
		Departamento Nacional de Planeación	Departamento Nacional de Planeación, Grupo de Programas Especiales	Coordinadora del Grupo de Programas Especiales	Luz Stella Rodríguez	lsrodriguez@dnp.gov.co	381500 ext 3125											
3	Adelantar proyectos piloto orientados a implementar o fortalecer unidades de desarrollo económico local incluyente (a nivel territorial) (DNP y AS)	3.1	Identificar mecanismos que permitan la orientación a oportunidades de empleos a través de alianzas público-privadas.	Porcentaje de avance del documento	número de módulos del documento elaborados/ número de módulos programados	Documento con mecanismos que permitan la orientación a oportunidades de empleos a través de alianzas público-privadas.	Departamento Nacional de Planeación	Planeación	Departamento Nacional de Planeación_Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	Director Desarrollo Territorial Sostenible	Oswaldo Aharón Porras Vallejo	oporras@dnp.gov.co	3815000 ext 1600	0	40178	1	40543	
									Departamento Nacional de Planeación, Grupo de Programas Especiales	Coordinadora del Grupo de Programas Especiales	Luz Stella Rodríguez	lsrodriguez@dnp.gov.co	381500 ext 3125					
		3.2	Identificar activos productivos para población pobre extrema y desplazada.	Porcentaje de avance del documento	número de módulos del documento elaborados/ número de módulos programados	Documento con la identificación de activos productivos para población pobre extrema y desplazada.	Departamento Nacional de Planeación	Planeación	Departamento Nacional de Planeación_Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	Director Desarrollo Territorial Sostenible	Oswaldo Aharón Porras Vallejo	oporras@dnp.gov.co	3815000 ext 1600	0	40178	1	40543	
									Departamento Nacional de Planeación, Grupo de Programas Especiales	Coordinadora del Grupo de Programas Especiales	Luz Stella Rodríguez	lsrodriguez@dnp.gov.co	381500 ext 3125					
		3.3	Implementar mecanismos para la puesta en marcha de cláusulas sociales de empleabilidad.	Porcentaje de avance de implementación de mecanismos identificados	Número de mecanismos implementados / número de mecanismos identificados	El indicador da cuenta del avance en la implementación de mecanismos para la puesta en marcha de cláusulas sociales de empleabilidad.	Departamento Nacional de Planeación	Planeación	Departamento Nacional de Planeación_Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	Director Desarrollo Territorial Sostenible	Oswaldo Aharón Porras Vallejo	oporras@dnp.gov.co	3815000 ext 1600	0	40178	1	40543	
									Departamento Nacional de Planeación, Grupo de Programas Especiales	Coordinadora del Grupo de Programas Especiales	Luz Stella Rodríguez	lsrodriguez@dnp.gov.co	381500 ext 3125					
		3.4	Levantar un inventario de estudios de mercado laboral cruzando las habilidades de la PPED, la oferta laboral y la capacidad institucional de formación existente.	Porcentaje de avance del documento	número de módulos del documento elaborados/ número de módulos programados	Documento con inventario de estudios de mercado laboral.	Departamento Nacional de Planeación	Planeación	Departamento Nacional de Planeación_Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	Director Desarrollo Territorial Sostenible	Oswaldo Aharón Porras Vallejo	oporras@dnp.gov.co	3815000 ext 1600	0	40178	1	40543	
									Departamento Nacional de Planeación, Grupo de Programas Especiales	Coordinadora del Grupo de Programas Especiales	Luz Stella Rodríguez	lsrodriguez@dnp.gov.co	381500 ext 3125					
		3.5	Identificar los sectores que puedan jalonar la inclusión productiva de la PPED (de acuerdo con la vocación productiva del territorio)	Porcentaje de avance del documento	número de módulos del documento elaborados/ número de módulos programados	Documento con la identificación de sectores que pueden jalonar la inclusión productiva de la PPED	Departamento Nacional de Planeación	Planeación	Departamento Nacional de Planeación_Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	Director Desarrollo Territorial Sostenible	Oswaldo Aharón Porras Vallejo	oporras@dnp.gov.co	3815000 ext 1600	0	40178	1	40543	
									Departamento Nacional de Planeación, Grupo de Programas Especiales	Coordinadora del Grupo de Programas Especiales	Luz Stella Rodríguez	lsrodriguez@dnp.gov.co	381500 ext 3125					
		3.6	Identificar acciones conducentes a fortalecer la institucionalidad local responsable por el desarrollo económico incluyente.	Porcentaje de avance del documento	número de módulos del documento elaborados/ número de módulos programados	Documento con la identificación de acciones para fortalecer la institucionalidad local responsable por el desarrollo económico incluyente.	Departamento Nacional de Planeación	Planeación	Departamento Nacional de Planeación_Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	Director Desarrollo Territorial Sostenible	Oswaldo Aharón Porras Vallejo	oporras@dnp.gov.co	3815000 ext 1600	0	40178	1	40543	
									Departamento Nacional de Planeación, Grupo de Programas Especiales	Coordinadora del Grupo de Programas Especiales	Luz Stella Rodríguez	lsrodriguez@dnp.gov.co	381500 ext 3125					

Eje problemático 4: Fortalecimiento Institucional

#O.E	Objetivo	# A	Acción concreta	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Descripción del indicador	Fuente del indicador	Información del Responsable de la ejecución de la acción concreta						Línea de Base del Indicador	Fecha de la Línea Base del Indicador DD/MM/AAAA	Meta Final para el Indicador	Fecha de la Meta Final para el Indicador DD/MM/AAAA	Seguimiento en SISCONPES	Periodicidad de actualización	
								Sector	Entidad responsable de la ejecución	Cargo Responsable	Nombre del Funcionario	Correo Electrónico	Teléfono							
1	Mejorar las instancias y mecanismos de coordinación y seguimiento de las diferentes iniciativas de generación de ingresos y definir el alcance y las competencias de las instituciones que los implementan a nivel nacional y local	1	Gerenciar la implementación de la PGI en su etapa de inicio.	Cantidad de recomendaciones cumplidas	Sumatoria de recomendaciones cumplidas	mide la cantidad de recomendaciones cumplidas.	DNP	DNP	DNP	Coordinadora del Grupo de Programas Especiales	Luz Stella Rodriguez	lsrodriguez@dnp.gov.co	381500 ext 3125	0	30/10/2009	46,00	31/12/2012	X	Semestral	
		2	Diseñar un esquema de arquitectura institucional que permita integrar la oferta existente y definir una instancia de coordinación	Porcentaje de avance del documento que contenga el inventario, la propuesta de arquitectura Institucional el diseño del Sistema de Información Gerencial	Porcentaje de avance del documento	% de avance de los actividades		DNP	DNP	DNP	Coordinadora del Grupo de Programas Especiales	Luz Stella Rodriguez	lsrodriguez@dnp.gov.co	381500 ext 3125	0	30/10/2009	100%	31/12/2010	X	Semestral
		3	Fortalecer la instancia que tenga como funciones activar, promover y direccionar alianzas público privados -APP- con énfasis en iniciativas de GI para PPED. (Mesa Técnica de APP).	% de avance en la entrega de los productos propuestos de la Mesa	% de avance de la entrega de los productos propuestos de la Mesa	% de avance de los productos propuestos		DNP-Acción Social	DNP-Acción Social	DNP-Acción Social	Coordinadora del Grupo de Programas Especiales	Luz Stella Rodriguez	lsrodriguez@dnp.gov.co	381500 ext 3126	0	30/08/2009	100%	31/12/2010	X	Semestral
		4	Fortalecer las funciones de la Dirección de Cooperación de Acción Social para direccionar y articular las actividades del SNAIPD (desplazados), Red JUNTOS (desplazados) y de cooperación internacional, dirigidas a la GI para PPED. (AS)	Porcentaje de avance del documento que identifique las agencias de cooperación internacional que actualmente están operando a nivel territorial con PPED, en lo referente a la GI, y específicamente con la población desplazada	% de avance del documento	% de avance de los actividades		Acción Social	Acción Social	Acción Social	Directora de Cooperación Internacional	Sandra Alzate	salzate@accionsocial.gov.co	5960300	0	30/08/2009	100%	31/12/2010		Semestral
		6	Creación de un Sistema de Seguimiento, Evaluación y rendición de cuentas que permita a la PGI contar con información necesaria para conseguir una gestión enfocada a resultados.	% de avance de la estructuración del sistema de información	% de avance de la estructuración del sistema de información	% de avance definido con base en desarrollo de las tareas necesarias para estructurar el sistema de información		Entidad Ejecutora de los programas	Director del Programa					3601	0	3815000	0	30/08/2009	100%	31/12/2010